



Innovazione

Mercato dei servizi

Appalti

Beni Culturali

**QUALITÀ DEI BANDI PER L'ACQUISTO DI SERVIZI
NEL SISTEMA DEI BENI CULTURALI**

**BANDI DI SERVIZI E BENI
CULTURALI:
CHE NE PENSANO
COMMITTENTI E
IMPRESE?**

**Qualità dei bandi per l'acquisto di servizi
nel sistema dei beni culturali**

**Bandi di servizi e beni culturali:
che ne pensano committenti e imprese?**

Il progetto "Qualità dei bandi per l'acquisto di servizi nel sistema dei beni culturali" è stato realizzato come intervento AR - AM - bandi - 03 - SCP nell'ambito del Programma Operativo Miglioramento della Committenza Pubblica 2007-2009 gestito da Invitalia e finanziato dal FAS

Il presente **Rapporto** è stato redatto da **Andrea Bertocchini** e **Francesca Velani** che con **Paola Tronu** hanno curato l'indagine presso le Pubbliche Amministrazioni e le imprese, con l'indirizzo tecnico di **Paola Verdinelli De Cesare**.

Alla fase di predisposizione dei questionari hanno collaborato **Alessandra Fenocchio**, **Antonella Keller**, **Laura Mosele** e **Raffaella Rotili**.

Nel complesso le attività del **Progetto** sono state costantemente accompagnate dall'apporto propositivo e dalle discussioni del Gruppo tecnico di lavoro di cui hanno fatto parte, oltre alle figure già citate, **Rossella Almanza**, **Renata Calabrò**, **Pietro Condorelli**, **Angela D'Alonzo**, **Benedetta Francesconi**, **Carmela Giannino**, **Monica Lai**, **Alessandro Leon**, **Anna Misiani**, **Vincenzo Nastasi**, **Maria Vittoria Prastaro**, **Simona Roca**, **Luigi Santangelo**, **Beatrice Smeriglio**, **Benedetta Stratta**, **Angelo Violi**, **Francesca Zen**.

Un sentito ringraziamento va agli intervistati sia della PA che delle imprese, ai partecipanti ai Focus Group e a tutti coloro che a vario titolo hanno collaborato con il loro prezioso tempo e con la loro diretta esperienza alla realizzazione di questo studio.

Il lavoro si è avvalso anche del contributo di idee e di esperienze portato dai soggetti che hanno aderito al progetto e partecipato al Tavolo Interistituzionale e che sono:

- **ANCI** (Associazione Nazionale Comuni Italiani)
- **AVCP** (Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici)
- **Centrica s.r.l.**
- **Cles s.r.l.**
- **CNR** (Consiglio Nazionale delle Ricerche)
- **Comune di Bologna**
- **Comune di Mesagne**
- **Comune di Pescara**
- **Comune di Terni**
- **Confcultura**
- **ConfindustriaSI**
- **Consip** (Concessionaria Nazionale Servizi Informativi Pubblici)
- **Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica**
(in avvalimento presso il Ministro per i Rapporti con le Regioni e la Coesione Territoriale)
Direzione Generale per la politica regionale unitaria comunitaria, Direzione Generale per la politica regionale unitaria nazionale, Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici
- **Direzione Regionale Beni Culturali e Paesaggistici della Lombardia** (Ministero per i Beni e le Attività Culturali)
- **Exen S.p.A. - Villa Tolomei**
- **FILAS S.p.A.** (Società Finanziaria Laziale di Sviluppo)
- **Fondazione Musei Senesi**
- **Fondazione SIAV**
- **Fondazione Teatro alla Scala di Milano**
- **Invitalia S.p.A.**
- **ITACA** (Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale)
- **Liberologico S.r.l.**
- **Ministero dello Sviluppo economico**
Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione - Direzione Generale per la politica industriale e la competitività
- **Ministero per i Beni e le Attività Culturali**
- **Oracle**
- **Presidenza del Consiglio dei Ministri**
Dipartimento Digitalizzazione e innovazione tecnologica
- **Presidenza del Consiglio dei Ministri**
Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica - Unità Tecnica Finanza di Progetto
- **Promo P.A. Fondazione**
- **Provincia di Roma**
- **Regione Piemonte**
- **Regione Toscana**
- **Sistema Museo**
- **Sistema Turistico Locale Sardegna Nord Ovest S.c.a.r.l.**
- **Space SpA**
- **Svi Finace SpA**
- **Telemat SpA**
- **Unioncamere**
- **UPI** (Unione Provincia d'Italia)

SOMMARIO

PRESENTAZIONE	7
INTRODUZIONE METODOLOGICA	11
La tecnica di intervista ed il questionario: un'indagine "aperta"	11
Il criterio di selezione degli intervistati	12
Il valore dell'informazione raccolta	12
1. L'INDAGINE SUGLI ENTI APPALTANTI:	
IL PUNTO DI VISTA DELLA DOMANDA "PUBBLICA" PER I BENI CULTURALI	15
1.1. Numerosità e caratteristiche degli enti coinvolti e platea dei rispondenti	15
1.2. Modalità di esecuzione delle attività ed interazione con gli altri soggetti del mercato	16
1.3. La collaborazione fra gli enti e la valorizzazione sistemica dei Beni Culturali	17
1.4. Il ricorso all'esterno	19
1.5. La frequenza del ricorso all'esterno	20
1.6. La domanda del mercato pubblico per i Beni Culturali: l'oggetto della "domanda"	25
1.7. Il contenuto tecnologico	28
1.8. L'affidamento della progettazione	30
1.9. La domanda del mercato pubblico dei Beni Culturali: le modalità di affidamento (o le procedure) e gli strumenti	31
1.10. Risorse interne e competenze professionali	41
1.11. La problematica dei criteri di ammissibilità	42
1.12. Le azioni correttive	43
1.13. Il sistema di monitoraggio e valutazione	44
2. L'INDAGINE SULLE IMPRESE,	
OVVERO IL PUNTO DI VISTA DELL'OFFERTA PRIVATA PER I BENI CULTURALI	47
2.1. Numerosità e caratteristiche delle imprese coinvolte	47
2.2. Il mercato di riferimento delle imprese del settore dei Beni Culturali	49
2.3. Committenza pubblica e committenza privata	52
2.4. Pubblico o privato?: i motivi della scelta di partecipare e gli ostacoli alla partecipazione al mercato PA	55
2.5. La differenziazione territoriale	59
2.6. Il mercato della PA	59
2.7. Il "deficit tecnologico" fra offerta e domanda	61
2.8. Le procedure di gara, il criterio di aggiudicazione e lo strumento dell'e-procurement	62
2.9. Le sinergie fra le aziende	66
2.10. Criticità e problematiche in fase di partecipazione alla gara e di esecuzione del contratto	68
2.11. La problematica dei requisiti di ammissibilità	71
3. LA LETTURA INCROCIATA DELLE VALUTAZIONI DEGLI ENTI E DELLE IMPRESE	73
3.1. Considerazioni generali di sintesi	73
3.2. PA ed imprese: posizioni ed opinioni a confronto	74
APPENDICE DOCUMENTARIA	81
<i>Nota metodologica</i>	82
Organizzazione della rilevazione e predisposizione degli strumenti	82
Realizzazione delle interviste	87
Quadro riassuntivo delle interviste effettuate	87
L'elaborazione dei dati	88
Dettaglio delle risposte aperte PA	90

PRESENTAZIONE

Paola Verdinelli De Cesare

Il presente rapporto fa parte dei cinque prodotti editoriali¹ frutto del Progetto **“Qualità dei bandi per l'acquisto dei servizi nel sistema dei Beni Culturali”** ideato e realizzato dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione² e condiviso dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali, che ha contribuito sia al lancio, avvenuto nell'ottobre 2010 nell'ambito della manifestazione di LuBeC 2010, sia al suo svolgimento. Esso ha l'intento di valutare e migliorare gli strumenti a disposizione della committenza pubblica nel ricorso, sempre più frequente, alla esternalizzazione dei suddetti servizi.

L'oggetto del lavoro è la rappresentazione della visione che Committenza Pubblica e Imprese hanno del mercato dei servizi nel sistema dei Beni Culturali alimentato dalla domanda pubblica.

Nel progettare e realizzare un percorso virtuoso per favorire la qualità dei bandi dei servizi in questione, infatti, sarebbe velleitario non tenere conto di come si vedono e come vivono le reciproche strozzature e potenzialità le due parti in gioco: Pubbliche Amministrazioni appaltanti, da un lato, e imprese appaltatrici, effettive o aspiranti, dall'altro.

Su questo tema, negli ultimi anni, la consapevolezza che il patrimonio culturale nella sua accezione più completa alimenti significativamente anche settori economici esterni ad esso si è sempre più diffusa, sia nella PA, centrale e locale, sia nel mondo delle imprese. Esempi di questa consapevolezza si ritrovano nelle aspettative di ricaduta economica dei maggiori programmi e progetti di intervento messi in campo dalle PA sui beni storici e artistici e sui beni naturalistici. Ancora imperfetto, invece, si presenta il sistema di incontro tra domanda pubblica e offerta privata nell'ottica, auspicabile, di una parallela e convergente crescita di qualità delle attività acquistate e rese.

Attorno ai sistemi economici locali che ne sono derivati si è andata formando una nuova e promettente imprenditoria, ricca di potenzialità competitive, aperta alle tecnologie di frontiera e sensibile ai temi della sostenibilità ambientale, ma non sempre intercettata in modo ottimale dalla domanda pubblica anche a causa della non sempre adeguata qualità dei bandi.

Lo sviluppo delle filiere Beni Culturali–tecnologia–turismo, peraltro, è fortemente condizionato dalle scelte della PA, principale committente di forniture e servizi nonché gestore della maggior parte del patrimonio; conseguentemente le politiche pubbliche e le modalità di ricorso al mercato per interventi destinati al sistema “pubblico” dei Beni Culturali finiscono per esercitare un ruolo, positivo o negativo, a seconda delle capacità, positive o negative, che la committenza pubblica è in grado di esprimere nell'approccio all'offerta del mercato. La qualità della domanda pubblica si pone perciò come una vera e propria chiave di volta

1 I prodotti editoriali del Progetto, comprendono una Guida Operativa, che fornisce istruzioni operative per la realizzazione di un buon bando, la presentazione del Progetto (volume 1. *Appalti di servizi e Beni Culturali: un mondo da migliorare innovando*), lo studio sulle categorie dei servizi di settore censiti (volume 2. *I servizi del sistema dei Beni Culturali: come interpretarli, combinarli, innovarli, qualificarli*), il presente lavoro che compendia gli esiti delle interviste svolte presso pubbliche amministrazioni e imprese (volume 3. *Bandi di servizi e Beni Culturali: che ne pensano committenti e imprese?*) nonché l'analisi di un campione di bandi e l'approfondimento di singoli casi di studio come test di qualità e i limiti di casi concreti (volume 4. *Bandi di servizi e Beni Culturali: casi di studio*).

2 Oggi in avalimento presso il Ministro per i Rapporti con le Regioni e la Coesione Territoriale, pur se incardinato nel Ministero dello Sviluppo Economico.

per l'evoluzione del livello dei servizi di cui la PA si fa interprete e, al tempo stesso, la promozione dello sviluppo innovativo del tessuto produttivo che li offre è fortemente correlata alla capacità delle imprese di trasferire nei servizi erogati il know how e l'innovazione tecnologica più avanzata di cui dispongono.

Il dibattito tra PA e imprese è cominciato da tempo tanto che, già nel 2009 a LuBeC (il convegno annuale di Lucca sulla valorizzazione dei Beni Culturali per il marketing turistico territoriale che rappresenta ormai un appuntamento fisso per gli operatori del settore), nella sessione sul tema *Tecnologie made in Italy e valorizzazione dei Beni Culturali: una strategia da promuovere per lo sviluppo del Paese*, sono intervenute imprese ed Enti che hanno evidenziato le criticità del mercato, denunciando in particolare il problema della spesa da migliorare.

Promo PA Fondazione e l'UVAL – DPS hanno pertanto avviato una riflessione sul tema, che nel giugno 2010 è sfociata nell'apertura di un Tavolo Interistituzionale di confronto³ al quale sono state invitate a sedersi istituzioni centrali e locali, imprese ed associazioni di categoria coinvolte nel processo di sviluppo della filiera Beni Culturali con l'obiettivo di dare risposte alle aspettative emerse. Da lì la contestuale ideazione del già richiamato Progetto, lanciato nell'ottobre 2010 proprio a LuBeC 2010 e la costituzione successiva di un gruppo tecnico di lavoro⁴ con il compito di attendere alle diverse attività del Progetto.

Tra le attività che il gruppo di lavoro si è dato e che il Tavolo Interistituzionale ha accompagnato è subito entrata a far parte l'analisi delle criticità più evidenti del sistema, annidate:

1. nella frattura che separa il mercato potenziale dal mercato reale nell'azione della committenza pubblica finalizzata ai servizi per il *sistema dei Beni Culturali*;
2. nella debolezza dei *format* di bandi di gara per l'appalto pubblico, inadatti ad aprire il mercato della domanda pubblica alle nuove PMI, portatrici di creatività ed a meglio valorizzare i criteri di efficacia e qualità nella scelta delle offerte emergenti;
3. nella inesistente o insoddisfacente crescita delle filiere di imprese *Beni Culturali-tecnologie-turismo*;
4. nella scarsa evidenza e diffusione di modelli comportamentali ottimali ai quali le PA possano conformarsi nella preparazione dei bandi, nella valutazione delle offerte, nella acquisizione delle prestazioni;
5. nei meccanismi non congeniali alla promozione/formazione di filiere strutturate che valorizzino l'apporto dei singoli fornitori nell'appalto di prestazioni e servizi complessi, come si richiede siano espressione di una committenza avanzata, consapevole, accorta e responsabile e di una imprenditoria competitiva e corretta;
6. nell'esigenza di raccogliere le raccomandazioni atte a migliorare le *performance* sia della committenza pubblica sia delle imprese appaltatrici.

Il rapporto che qui si presenta si inserisce, dunque, nel quadro sopra delineato in quanto

³ Il *Tavolo Interistituzionale*, con compiti di indirizzo strategico e verifica periodica delle attività, è composto, oltre che dal Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione (rappresentato da Uval, Uver, DGPRUC e DGPRUN) e da PromoPa in qualità di promotori del Progetto, da: Mise DGPI, Ministero per i Beni e le Attività Culturali attraverso la DG per la valorizzazione e quella per il Paesaggio, Presidenza del Consiglio rappresentata dal Dipartimento per l'Innovazione Tecnologica e dall'Unità tecnica Finanza di Progetto, Regione Toscana, Upi, Provincia di Roma, Anci, Comune di Bologna, Invitalia, SVI Finance, Unioncamere, Cles, Confcultura, Confindustria, Consip, Itaca, FILAS Lazio.

⁴ Il *Gruppo tecnico di lavoro*, con compiti operativi di studio, ricerca di campo, elaborazione statistica, indagine di opinione, approfondimento tecnico e attività redazionali, è composto: per il Dipartimento dello Sviluppo e coesione, dall'UVAL, con l'onere del coordinamento tecnico del Progetto e dall'Uver, dalla DGPRUN e dalla DGPRUC per l'apporto nelle rispettive specifiche competenze, da Invitalia come soggetto attuatore a cui il Dipartimento ha affidato la gestione operativa del Progetto, dal Ministero per i Beni e le Attività Culturali e dalla Provincia di Roma come amministrazioni co-promotrici e soggetti con competenze specifiche settoriali, dalla fondazione Promo Pa, come promotrice del Progetto e soggetto attuatore di una parte delle attività del Progetto, da Svi Finance e Cles come soggetti attuatori di specifiche attività del Progetto.

contiene i risultati dell'indagine quali-quantitativa svolta attraverso interviste personali sia alle PA, centrale e locale, sia alle imprese che operano nella filiera *Beni Culturali-tecnologie-turismo*. Lo scopo è quello di intercettare e verificare criticità, buone pratiche e suggerimenti puntuali da utilizzare per migliorare la qualità delle gare di affidamento servizi.

L'indagine è stata realizzata da Promo P.A. Fondazione, con la collaborazione del Centro Statistica Aziendale di Firenze. I suoi risultati sono stati oggetto di discussione e confronto sia tra i componenti del gruppo tecnico di lavoro, sia con le istituzioni rappresentate nel Tavolo Interistituzionale che, pertanto, hanno contribuito all'inquadramento dei fenomeni e alla selezione delle tematiche su cui concentrare maggiormente l'attenzione.

NOTA INTRODUTTIVA

Andrea Bertocchini e Francesca Velani

L'intervento di ricerca "sul campo" è stato realizzato da Promo PA Fondazione con il supporto del Centro Statistica Aziendale di Firenze tra gennaio e giugno 2011. In coerenza con le indicazioni del Progetto, la rilevazione ha coinvolto sia Enti Pubblici, sia imprese del settore dei Beni e delle Attività Culturali ed è stata condotta attraverso la somministrazione telefonica di un questionario "semi-strutturato". Il questionario è stato definito dal gruppo tecnico di lavoro che ha operato presso l'UVAL e validato dal Tavolo Interistituzionale.

La platea dei rispondenti è stata composta di 219 Enti appaltanti e 249 imprese operanti nel settore. Per un sottogruppo di soggetti di entrambi è stata condotta una intervista in profondità (o "diretta") che ha consentito, tramite un colloquio aperto, seppure condotto seguendo la stessa traccia di *item*, di offrire all'intervistato campo libero per esprimere le proprie opinioni e valutazioni.

La particolare tecnica di indagine ed il numero esiguo di soggetti coinvolti rispetto ad un universo di difficile quantificazione, ma di sicura ampia estensione, caratterizzano l'indagine come tipicamente "esplorativa", a valenza prevalentemente "qualitativa".

Sui due aspetti qualificanti di cui sopra merita soffermarsi più nel dettaglio per offrire un necessario riferimento alla corretta lettura ed interpretazione dei risultati che si vanno oltre a rappresentare.

La tecnica di intervista ed il questionario: un'indagine "aperta"

In merito alla tecnica si è scelto di condurre l'intervista seguendo la traccia di un questionario strutturato prevalentemente in domande a risposte sia chiuse sia semi-aperte, che hanno lasciato spazio a risposte aperte. Ciò ha consentito da un lato la trascrizione in formato Cati (Computer Assisted Telephonic Interview) e, dunque, la somministrazione delle domande per via telefonica e, dall'altro, la registrazione e l'annotazione delle informazioni aggiuntive o integrative che nascevano dalla libera conversazione sui temi proposti.

Più che la tecnica, riconducibile ad una soluzione mista quali-quantitativa, ha valore l'approccio, finalizzato, a recepire istanze e problematiche latenti anche, non preventivamente previste fra le domande dirette.

In questo quadro tutti gli intervistati sono stati invitati a formulare apertamente le proprie opinioni uscendo dalla rigida griglia del questionario. Inoltre, come detto, su un più ristretto *target* di attori, individuati fra quelli più sensibili alle tematiche proposte, 29 per la P.A. e 30 per le imprese, è stato effettuato un ulteriore approfondimento qualitativo risultato estremamente utile a consolidare la lettura e l'interpretazione dei dati.

I questionari⁵ sono stati articolati nelle aree tematiche corrispondenti ai diversi capitoli dell'analisi che segue.

Nella costruzione di entrambi si è tenuto conto dell'esigenza di:

- coprire l'insieme delle principali problematiche di interesse dell'indagine;

⁵ Cfr. In Appendice i questionari erogati alle PA ed alle imprese.

- acquisire risposte attraverso una pluralità di quesiti su una stessa area per mettere meglio a fuoco criticità e proposte su cui lavorare;
- acquisire un numero ragionevole di informazioni da risposte “chiuse” da elaborare statisticamente per costruire “dati aggregati” in grado di fornire indicazioni su caratteri e fenomeni di tendenza del sistema;
- raccogliere indicazioni personalizzate e puntuali, attraverso risposte “aperte”, come libera espressione di esperienze dirette, suggerimenti, criticità da elaborare in chiave più qualitativa;
- garantire un “parallelismo” fra i temi e gli *items* proposti agli Enti appaltati e quelli proposti alle imprese;
- assicurare la “somministrabilità” per via telefonica, ovvero garantire una durata ed una flessibilità che non esponessero l’intervista ad elevati rischi di “caduta” (interruzione o conclusione anticipata) ovvero ad una perdita di affidabilità delle risposte fornite a causa di un calo di attenzione dell’intervistato.

La complessità del questionario, unitamente alla limitata disponibilità di tempo di dirigenti ed imprenditori, ha richiesto di condurre l’intervista previo appuntamento. Ciò ha consentito agli intervistati di dedicare il giusto tempo e la dovuta attenzione alla comprensione delle domande ed alla formulazione di risposte non fornite d’istinto, ma supportate da ragionamento. Allo stesso scopo, quando possibile, il questionario è stato inviato anticipatamente all’interlocutore.

Il criterio di selezione degli intervistati

Assumendo a riferimento da un lato un universo di imprese ricostruito a partire da un elenco di settori messo a punto dal “Tavolo” come buona approssimazione di un collettivo statistico molto ampio e non ancora definibile⁶ e dall’altro dall’universo degli Enti potenzialmente coinvolti nel mercato dei Beni Culturali, il nostro campione è stato costruito selezionando le unità in modo da garantire una proporzionalità dei soggetti da intervistare⁷ rispetto all’area geografica di appartenenza (Nord Est, Nord Ovest, Centro e Sud) e, per le aziende, alla dimensione (classe di addetti). Si è cercato inoltre di assicurare un’equilibrata distribuzione delle imprese in relazione al settore di attività ed alle Pubbliche Amministrazioni in relazione alla tipologia istituzionale.

Rimandando, per gli aspetti più tecnici, alla nota metodologia finale ed alla descrizione del parco di rispondenti riportati in appendice, si precisa infine che, per entrambe le *survey*, gli interlocutori sono sempre stati scelti fra coloro che rivestono un ruolo di vertice o fra figure comunque coinvolte nei processi di mercato fra PA ed imprese.

Il valore dell’informazione raccolta

Le finalità esplorative dell’indagine, pienamente raggiunte, sono state quelle di fare emergere tendenze, opinioni, valutazioni e spunti di riflessione da sottoporre a successiva analisi per l’accompagnamento e l’approfondimento delle tematiche affrontate dal Progetto nel suo insieme.

L’indagine, pertanto, ha fornito un importante valore aggiunto informativo ed è proprio per questo che è stata realizzata nella prima fase di sviluppo del Progetto. I risultati presentati e discussi al Tavolo Interistituzionale da marzo a maggio 2011 (per stati di avanzamento),

⁶ Si veda a tal proposito la diversa stima che della dimensione dell’universo offrono lo studio “L’Italia che verrà: Industria culturale, made in Italy e territori”, I quaderni di Symbola (400mila imprese) e quello del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Unioncamere: “Il sistema Integrato dei Beni Culturali”; Istituto Tagliacarne (900 mila imprese per l’intera filiera).

⁷ Il criterio seguito è stato il cosiddetto “campionamento ragionato”, che si è ispirato quanto più possibile al disegno tipico della stratificazione.

sono stati di supporto e utile confronto per tutta l'attività successiva, che è poi sfociata nei cinque prodotti del Progetto: la Guida Pratica e gli altri prodotti editoriali.

1. L'INDAGINE SUGLI ENTI APPALTANTI: IL PUNTO DI VISTA DELLA DOMANDA "PUBBLICA" PER I BENI CULTURALI

1.1 Numerosità e caratteristiche degli Enti coinvolti e platea dei rispondenti

Il punto di vista della committenza pubblica è stato raccolto intervistando 219 Enti distribuiti su tutto il territorio nazionale, che hanno partecipato grazie alla disponibilità dei dirigenti e dei responsabili del settore competente in materia di Beni ed Attività Culturali o dei procedimenti di gare e affidamenti.

L'indirizzario di partenza, costituito da 5095 record, è stato costruito grazie all'integrazione dell'indirizzario di settore di Promo PA Fondazione - composto da 4685 contatti nominali provenienti da comuni e province sopra 20.000 abitanti, camere di commercio, regioni, amministrazioni centrali e relative diramazioni competenti in materia - con una banca dati costruita appositamente dall'UVAL tramite l'estrazione dall'archivio di "Telemat" di 410 esiti di bandi per l'acquisto di servizi nei Beni Culturali.

Il processo di selezione del campione degli intervistati ha tenuto conto della distribuzione geografica, della dimensione e della tipologia degli enti, così da costituire un universo di riferimento che, pur non potendo essere considerato un campione statistico nel senso più stretto del termine, ha rispettato i parametri quali - qualitativi del Progetto stesso.

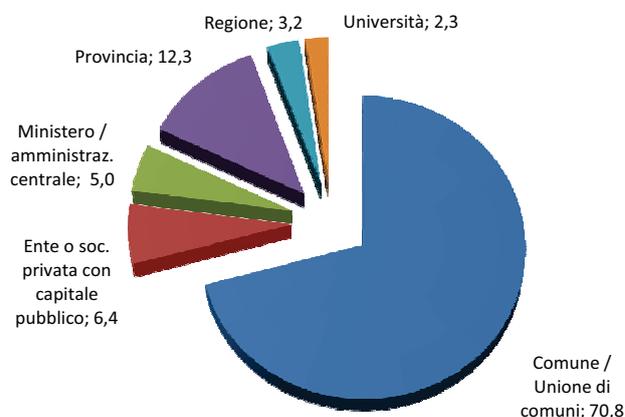
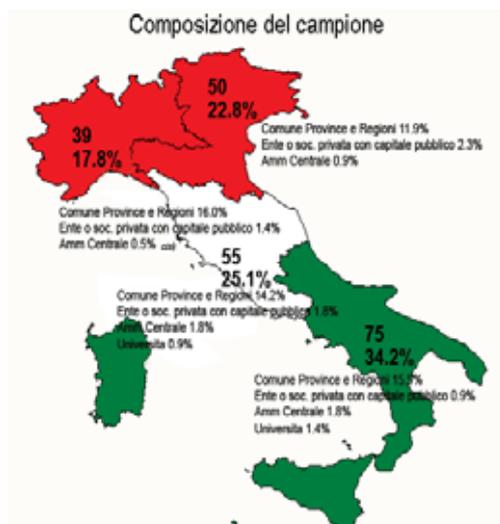
Dunque, sul totale dei 219 Enti rispondenti i Comuni rappresentano il 70,8% (ovvero sono 155); le Province (in numero di 27 su un totale di 106 Amministrazioni provinciali) il 12,3%; gli Enti privati a partecipazione o spesa pubblica il 6,4%; gli Enti dell'amministrazione centrale il 5%; le Regioni, il 3,2% (sono 7 quelle intervistate, 1/3 rispetto al loro totale); infine le Università il 2,3% (5).

La distribuzione geografica propone, altresì, il 40,6% di Enti localizzati al Nord (rispettivamente 17,8% e 22,8% al Nord Ovest ed al Nord Est), il 25,1% al Centro e il restante 34,2% al Sud e nelle Isole in modo da rispettare tendenzialmente la concentrazione delle attività, che, come è noto, è più elevata nelle aree centro-settentrionali.

Per ottenere le 219 interviste valide secondo i parametri ora descritti, infine, i contatti diretti sono stati 362.

Interviste per area geografica e tipologia di Ente

(valore assoluto e percentuale sul totale e ripartizione percentuale)



Tipologia Ente	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	Totale
<i>valori assoluti</i>					
Comune / Unione di comuni	23	40	37	55	155
di cui (classe demografica):					
- meno di 10mila ab.	1	-	2	-	3
- 10-15mila ab.	17	10	9	10	46
- 15-30mila ab.	15	9	14	17	55
- 30-50mila ab.	4	2	4	13	23
- 50-100mila ab.	1	1	5	10	17
- 100-200mila ab.	1	-	2	3	6
- 200-500mila ab.	-	1	-	-	1
- oltre 500mila ab.	1	-	1	1	3
Ente o soc. privata con capitale pubblico	3	5	4	2	14
Ministero / amministrazione centrale	1	2	4	4	11
Provincia	9	2	8	8	27
Regione	3	1	-	3	7
Università			2	3	5
Totale	39	50	55	75	219
<i>percentuale sul totale</i>					
Comune / Unione di comuni	10,5	18,3	16,9	25,1	70,8
Ente o soc. privata con capitale pubblico	1,4	2,3	1,8	0,9	6,4
Ministero / amministrazione centrale	0,5	0,9	1,8	1,8	5,0
Provincia	4,1	0,9	3,7	3,7	12,3
Regione	1,4	0,5	-	1,4	3,2
Università	-	-	0,9	1,4	2,3
Totale	17,8	22,8	25,1	34,2	100,0

Gli Enti hanno risposto in circa tre casi su quattro per voce del responsabile dell'ufficio competente in materia di Attività e Beni Culturali (molto spesso, soprattutto in Enti di piccole dimensioni, si tratta di una competenza non esclusiva, ma associata con altre attività quali turismo e sport).

Nei casi in cui il responsabile non è stato disponibile, l'intervista è stata effettuata da un altro addetto con funzioni almeno di Rup nei processi per l'affidamento all'esterno dei servizi del settore in esame. Questo elemento è stato naturalmente di fondamentale importanza per la qualità dei dati raccolti.

Interviste per tipologia del rispondente

Tipologia rispondente	n°	% su tot.
Responsabile dell'ufficio	164	74,9
Altro addetto all'ufficio comunque coinvolto nella fase di evidenza pubblica	29	13,2
Altro che svolge anche occasionalmente funzione di Rup	26	11,9
Totale	219	100,0

1.2 Modalità di esecuzione delle attività ed interazione con gli altri soggetti del mercato

Abbiamo già sottolineato in premessa come il settore dei Beni e delle Attività Culturali coinvolga trasversalmente un'ampia pluralità e varietà di soggetti pubblici e privati e come i primi non siano solo meri committenti ma essi stessi operatori economici chiamati a svolgere attività e garantire servizi.

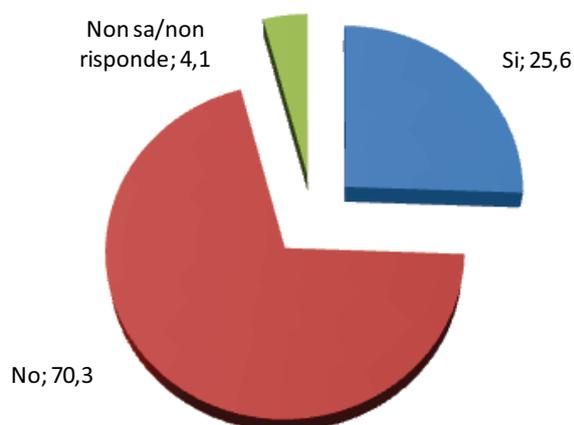
In questo contesto il ruolo degli Enti pubblici presuppone una scelta a monte fra l'eseguire l'attività in completa autonomia - con risorse professionali e strumentali proprie -, il ricorrere a soggetti esterni (consulenti, imprese, associazioni, etc.) e/o attivare forme di collaborazione con altri Enti.

In merito i risultati dell'indagine ci forniscono una traccia utile per evidenziare come tali modalità coesistano e si incrocino fra loro: risulta, infatti, che tre Enti su quattro hanno affidato negli ultimi anni attività o richiesto forniture di beni all'esterno in almeno una occasione e, al tempo stesso, che circa uno su quattro ha maturato esperienze di collaborazione con altri Enti.

1.3 La collaborazione fra gli Enti e la valorizzazione sistemica dei Beni Culturali

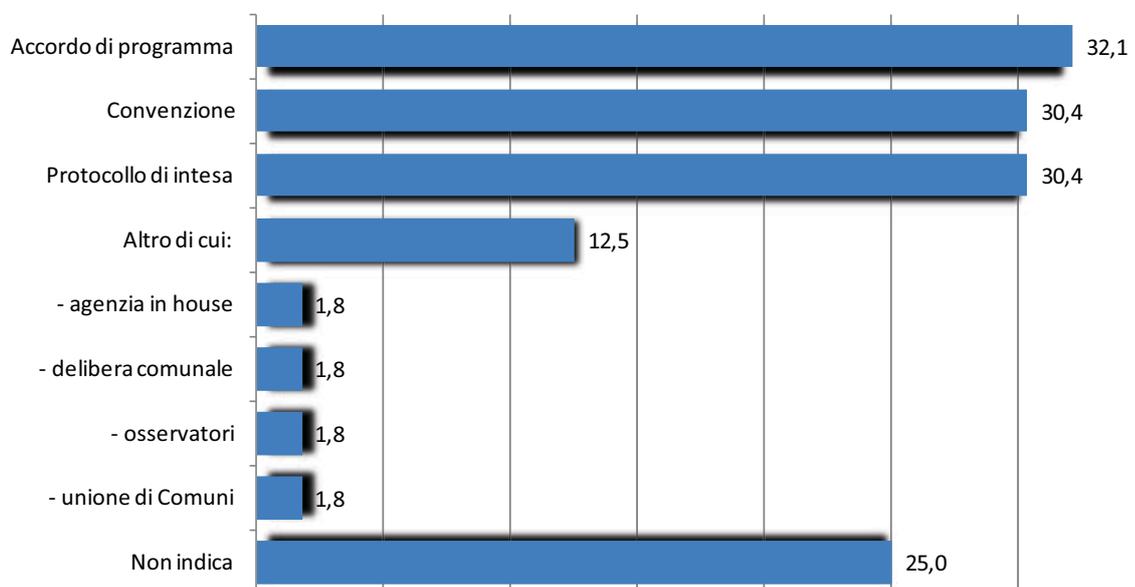
I dati raccolti ci suggeriscono come il livello di interazione e collaborazione fra soggetti diversi della PA per lo svolgimento di attività e fornitura di servizi sul settore sia ridotto. Sembrerebbe, di conseguenza, limitata anche la tendenza della PA ad una valorizzazione sistemica dei Beni Culturali che potrebbe, invece, essere presupposto, sia per un risparmio complessivo di risorse, sia per un rafforzamento e uno sviluppo del comparto. Ma le forme aggregate richiedono coordinamento ai vari livelli e capacità di programmazione, aspetti di cui tuttora si denuncia e si registra chiaramente la carenza.

Esperienze di collaborazione con altre SA nella valutazione del sistema dei Beni Culturali (ripartizione percentuale)



Gli Enti che hanno esperienza di collaborazione con altri Enti pubblici (25,6%) utilizzano in larga prevalenza ed in misura sostanzialmente equivalente (intorno al 30% di chi collabora) strumenti quali l'accordo di programma, le convenzioni e i protocolli di intesa.

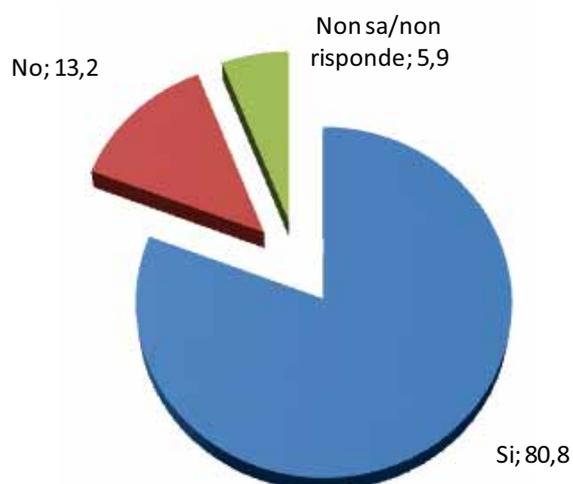
Quali sono gli strumenti di collaborazione? (percentuale sul totale di chi collabora con altri enti; possibile risposta multipla)



Pur con le cautele interpretative dovute all'esiguità dei numeri di cui si tratta, pare di essere in presenza di un sistema ancora sostanzialmente chiuso ed in qualche modo caratterizzato da forme di inazione da parte delle Stazioni Appaltanti (di seguito SA).

Tuttavia, a fronte della bassa frequenza dell'esperienza di collaborazione fra Enti, l'opinione sostanzialmente positiva fornita circa la valutazione della convenienza di avvalersi di accordi interistituzionali ci dice che gli Enti colgono le potenzialità *in nuce* delle sinergie fra istituzioni diverse, anche se, di fatto, non se ne avvalgono, rinunciando così agli indubbi risparmi di costo e miglioramento della qualità del servizio che possono derivare ad esempio dall'attivazione di procedure di gara in forma associata.

L'ente pensa possa essere conveniente avvalersi di accordi interistituzionali per acquisire i servizi di valorizzazione del proprio patrimonio? (ripartizione percentuale)



L'80,8% degli intervistati ritiene, infatti, che possa essere conveniente avvalersi di accordi interistituzionali per acquisire i servizi di valorizzazione del proprio patrimonio. E gli strumenti ritenuti più affidabili in tal senso sono ancora l'accordo di programma con il 24,7%, le convenzioni con il 25,6% e i protocolli di intesa con il 23,7%.

1.4 Il ricorso all'esterno

Quanto al misurarsi o meno con l'esternalizzazione dei servizi e con le conseguenti difficoltà e criticità, è emerso - come anticipato sopra - che solo tre Enti su quattro si avvalgono di tale possibilità.

E' un dato importante per le nostre riflessioni anche se, non disponendo di informazioni per un raffronto temporale, non si è in grado di dire se si tratti di un fenomeno stabilizzato o in evoluzione positiva o negativa. Per correttezza di lettura dell'informazione preme anche considerare che esso potrebbe presentare un margine di errore rappresentato da fattori quali la non completa informazione del soggetto interessato su tutta l'attività dell'Ente in materia o la caduta di risorse disponibili degli ultimi anni da parte della committenza pubblica e, quindi, l'impossibilità finanziaria di usare questa leva.

La tendenza al ricorso all'esterno, ovvero quello che potremo chiamare "tasso di esternalizzazione", pare abbastanza omogeneo fra i diversi tipi di Amministrazioni Pubbliche: dichiarano infatti di ricorrere al mercato il 72,9% dei Comuni, il 78,6% degli Enti privati, il 77,8% delle Province, l'81,8% dei Ministeri, il 71,4% delle Regioni, mentre le Università (ma si ricorda che il nostro campione ne raccoglie appena cinque) si affidano in blocco a terzi.

Enti che si sono avvalsi di soggetti esterni per l'esecuzione dei servizi nel settore di Beni Culturali per tipologia di Ente per tipologia di Ente (percentuale sul totale)



Il quadro è più differenziato su scala territoriale: tutti gli Enti del Centro Italia ricorrono all'esterno, mentre la percentuale scende al 78% nel Nord Ovest, al 64,1% nel Nord Est ed al 60% nel Meridione.

Enti che si sono avvalsi di soggetti esterni per l'esecuzione dei servizi nel settore di Beni Culturali per tipologia di Ente per tipologia di area geografica (percentuale sul totale)



1.5 La frequenza del ricorso all'esterno

In valore assoluto, dei 164 Enti che hanno dichiarato di ricorrere all'esterno, in 76 (circa un terzo degli interpellati e quasi la metà tra coloro che si rivolgono a collaboratori o ad imprese) lo hanno fatto solo attraverso affidamenti diretti, mentre un terzo degli Enti - nell'ultimo anno - una sola volta.

Stando a queste cifre gli Enti realmente attivi sul mercato dei Contratti Pubblici per servizi nel settore si configurano come una minoranza. E' giusto notare che si tratta di una informazione che dipende dalla dimensione e dall'ampiezza delle competenze in materie affidate all'Ente.

Dall'ampio ricorso a procedure non concorsuali non si può non cogliere una conferma indiretta della polverizzazione degli affidamenti denunciata in più parti e segnalata anche attraverso le "risposte aperte"⁸, ovvero le opinioni libere sulle criticità del comparto raccolte con questa indagine.

Enti che si sono avvalsi di soggetti esterni per l'esecuzione dei servizi nel settore di Beni Culturali per tipologia di Ente

	Totale	Tipologia ente					
		Comune / Unione di comuni	Enti e Soc. con capitale pubblico	Ministero / ammin. centrale	Provincia	Regione	Università
<i>valori assoluti</i>							
Si è avvalso di esterni, di cui:	164	113	11	9	21	5	5
- attraverso gare di appalto o concessione	88	64	6	2	12	2	2
- attraverso affidamento diretto	76	49	5	7	9	3	3
Non si è avvalso di esterni	55	42	3	2	6	2	-
Totale	219	155	14	11	27	7	5
<i>valori percentuali</i>							
Si è avvalso di esterni, di cui:	74,9	72,9	78,6	81,8	77,8	71,4	100,0
- attraverso gare di appalto o concessione	40,2	41,3	42,9	18,2	44,4	28,6	40,0
- attraverso affidamento diretto	34,7	31,6	35,7	63,6	33,3	42,9	60,0
Non si è avvalso di esterni	25,1	27,1	21,4	18,2	22,2	28,6	-
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

⁸ Cfr. In appendice: "Analisi risposte aperte".

Numero di gare affidate nell'ultimo anno (164 Enti che hanno affidato all'esterno)

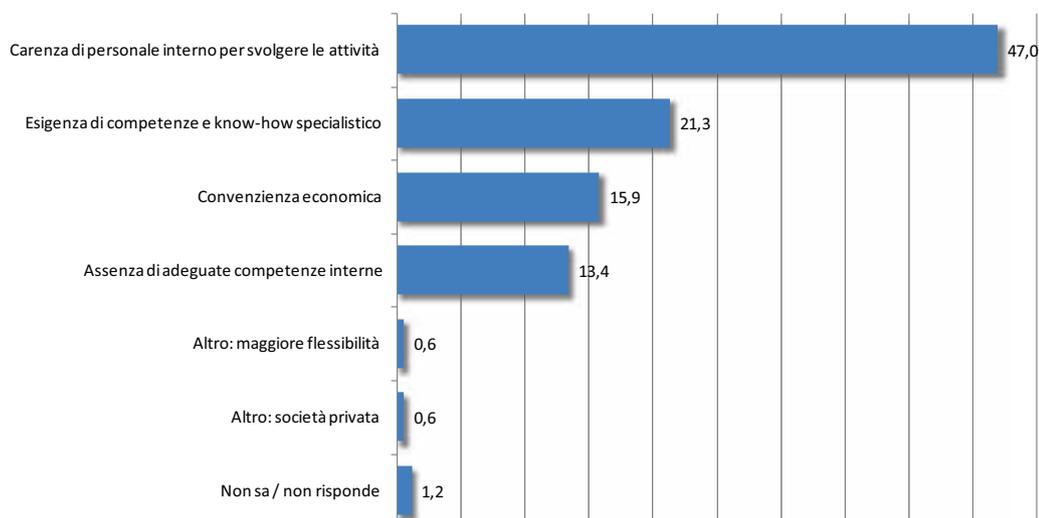
N° gare nell'ultimo anno	n°	% su tot.
0 (solo affidamenti diretti)	54	32,9
1	57	34,8
2	26	15,9
3-5	15	9,1
6-10	6	3,7
11-20	3	1,8
21-50	2	1,2
Non indica	1	0,6
Totale	164	100,0

Se ai fini di un confronto fra tipologie di Enti e fra aree geografiche guardiamo al numero medio di gare pubbliche affidate nell'ultimo anno, emerge come siano le Province, non a caso Enti di dimensione significativa, le più attive su questo fronte (5,9 gare in media contro le 2,5 dei Comuni), mentre a livello territoriale lo siano di più gli Enti del Nord Est (4,4) seguiti da quelli del Sud e delle Isole (3,5).

ESTERNALIZZARE O NON ESTERNALIZZARE? I MOTIVI DELLA SCELTA

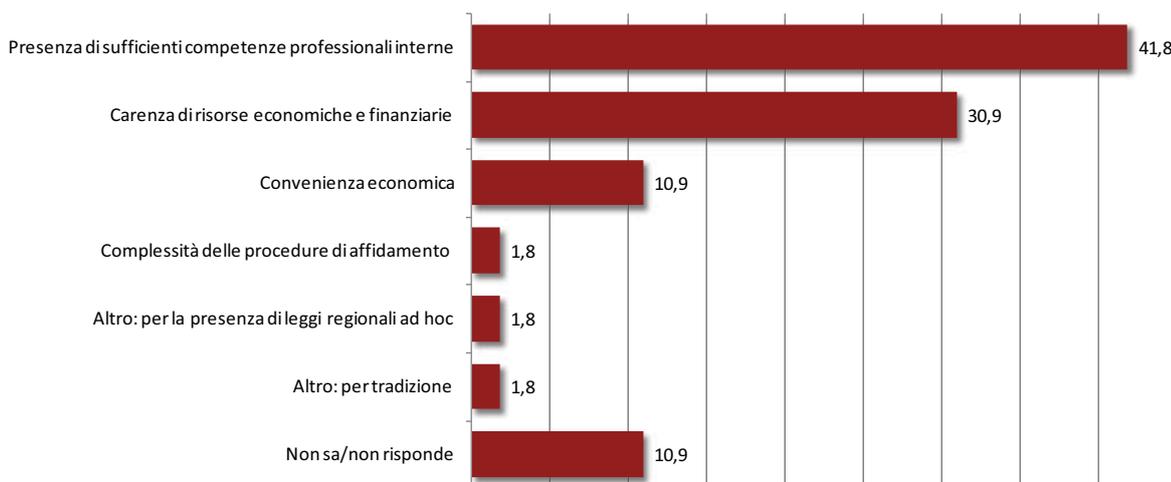
Da cosa dipende la scelta di fare o meno ricorso a soggetti esterni per l'esecuzione dei servizi? Quanto pesa su tale scelta la disponibilità di risorse professionali interne e/o di risorse finanziarie?

Il quadro composto dall'informazione raccolta risponde abbastanza compiutamente a queste domande: quasi la metà (47%) dei 164 Enti che "esternalizza" dichiara di averlo fatto in conseguenza di una carenza numerica di personale interno, mentre un ulteriore 13,4% motiva la decisione con una carenza qualitativa (mancanza di professionalità e competenze adeguate) dello stesso personale. A quest'ultima motivazione è in parte associabile anche quella che richiama l'assenza di competenze e know how specialistico, ovvero di risorse che si dà per scontato reperibili solo sul mercato privato (21,3%). In generale tutte e tre le risposte rimandano, comunque, ad una insufficiente dotazione di personale. Di contro solo il 15,9% dichiara di farlo a seguito di una valutazione di convenienza economica (costa meno affidare ad altri che fare da soli).

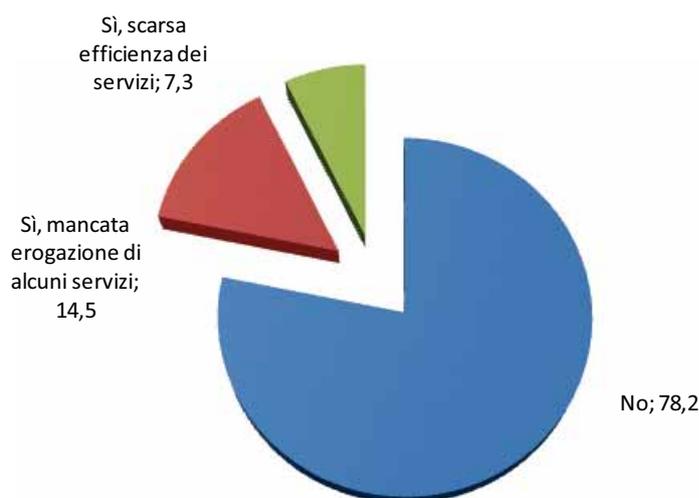
Per quale motivo ha fatto ricorso a soggetti esterni? (percentuale sul totale dei 164 Enti che hanno affidato all'esterno)

Quanto ai motivi di chi, all'opposto, ha scelto di organizzarsi in proprio, il 41,8% del campione dichiara di averlo fatto in quanto in possesso delle competenze adeguate, mentre poco meno del 31% lamenta di essere stato costretto per mancanza di risorse economico-finanziarie e quasi l'11% ritiene che la gestione interna sia più conveniente sotto il profilo economico ("costa più affidare ad altri che fare da soli").

Per quale motivo non ha fatto ricorso a soggetti esterni? (percentuale sul totale dei 55 Enti che non hanno affidato all'esterno)



Il mancato ricorso a soggetti esterni ha determinato effetti negativi sull'erogazione dei servizi? (ripartizione percentuale dei 55 Enti che non hanno affidato all'esterno)



I VANTAGGI DELL'ESECUZIONE DIRETTA

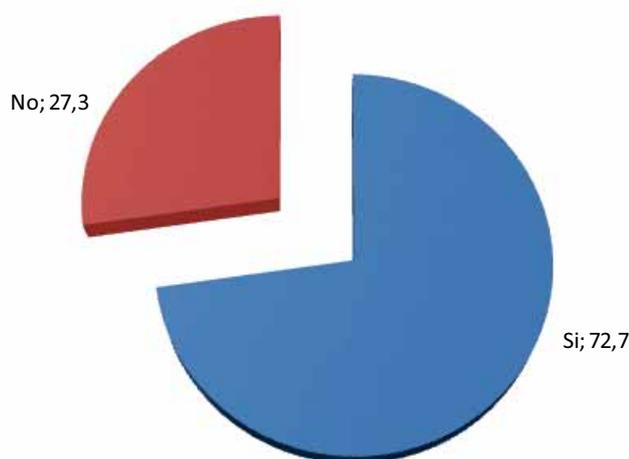
Dall'approfondimento condotto attraverso le indicazioni fornite liberamente dagli intervistati, parrebbe di poter dire che gli Enti che si organizzano in proprio tendono a fare "di necessità virtù", ovvero a giustificare la propria scelta come non obbligata dalle circostanze. Ciò è

quanto risulta infatti per aumento sette su dieci.

Dalle “risposte aperte” emerge anche un chiaro e forte orientamento verso i vantaggi che l'esecuzione diretta assicura in termini di capacità di controllo dell'attività e dei processi (o della filiera). A ciò si unisce la considerazione che tale esecuzione porta ad una maggiore crescita professionale ed alla valorizzazione del personale proprio, con la conseguente possibilità di mantenere all'interno “competenze che non vanno perse”.

Dei 55 Enti che non ricorrono ad affidamenti esterni, 40 (il 72,7%) sostengono che l'esecuzione diretta favorisca risultati più soddisfacenti. Tra questi 35 hanno fornito una giustificazione alla loro affermazione che è risultata per lo più collegata alla piccola dimensione dell'Ente o all'utilità di evitare procedure complesse e troppo onerose.

L'ente ritiene che l'esecuzione diretta favorisca il conseguimento dei risultati maggiormente soddisfacenti? (ripartizione percentuale dei 55 Enti che non hanno affidato all'esterno)



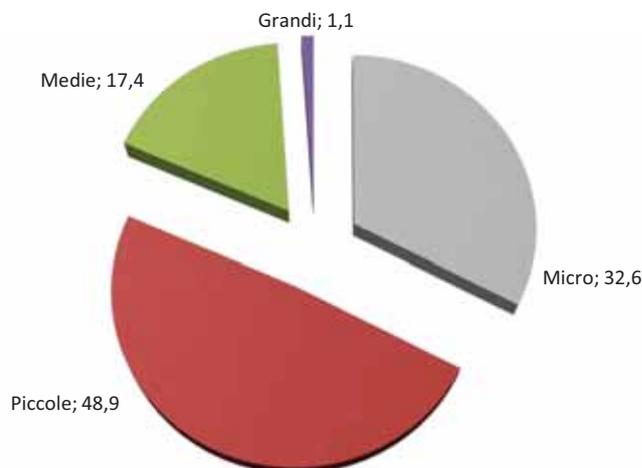
E' intorno agli assi interpretativi sopra richiamati che ruota la quasi totalità delle risposte fornite, con poco spazio per segnalazioni originali, se non, forse, la “maggiore attenzione nei confronti dell'utenza” e la “maggiore passione del dipendente interno” da ricondurre all'etica del “civil servant” quale valore di riferimento del “pubblico”.

I SOGGETTI ESTERNI CUI SI AFFIDANO I SERVIZI

Nel sotto-campione di SA che si avvalgono di soggetti esterni, gli affidamenti avvengono prevalentemente a favore di imprese di piccole dimensioni (45,7% per quelle fino a 50 addetti), mentre le grandi e le medie imprese contano per il 10,4%.

Il 43,9% non indica prevalenze, probabilmente in quanto ha esperienze con imprese di dimensioni diverse fra le quali non rileva una tendenza preminente, oppure affida a soggetti diversi dalle imprese (es. associazioni culturali). Si tratta di un dato che deve essere evidentemente relativizzato, ovvero letto tenendo conto della consistenza e della presenza di diversi gruppi di imprese sul mercato dei Beni Culturali. Per quanto non si disponga di statistiche di riferimento di altra fonte, si ritiene, ad esempio, che le micro-piccole imprese siano in numero superiore a quell'82% che il dato rilevato assegna loro come quota di mercato. E viceversa per le medie e le grandi imprese.

Dimensione delle imprese di cui si avvalgono in prevalenza gli Enti appaltanti, percentuale sul totale al netto del “non indicato” (ripartizione percentuale dei 164 Enti che hanno affidato all'esterno)



Che il mercato della committenza pubblica sia di fatto, se non di completo appannaggio, almeno a maggior vantaggio delle imprese più grandi e strutturate, è del resto confermato dai risultati dell'indagine condotta sulle stesse imprese e di cui rendiamo conto nel successivo capitolo⁹.

Resta piuttosto da valutare se il quadro che emerge non sia da ritenere ancora troppo segmentato e frammentato fra le piccole imprese che troppo spesso non sono in grado, come vedremo oltre, di fare “massa” fra di loro; inoltre, una riflessione è necessaria per valutare se questa frammentazione, portata in evidenza anche dall'Autorità di Vigilanza¹⁰ per l'intero mercato di Contratti Pubblici e considerata un indicatore della dequalificazione delle competenze aziendali, non sia da considerarsi un ostacolo sia alla crescita dimensionale dell'impresa, sia alla capacità di prestare servizi qualificati.

Torneremo in seguito sui motivi specifici che tengono lontane dalle gare pubbliche le imprese di più piccole dimensioni. A tale proposito, per concludere, merita osservare come, a conferma di quanto, la loro quota di appropriazione delle commesse si riduca drasticamente se guardiamo agli Enti che affidano tramite gara.

Di riflesso, se consideriamo i 76 Enti che ricorrono esclusivamente ad affidamento diretto, la quota di micro piccole imprese aumenta significativamente, configurando tale modalità come una “riserva” delle imprese più piccole.

Dimensione delle imprese di cui si è avvalso in prevalenza e modalità di affidamento (164 Enti che hanno affidato all'esterno e 88 che affidano tramite gara)

Classe dimensionale	Enti che affidano all'esterno		di cui Enti che affidano con gara	
	n°	% su tot.	n°	% su tot.
Micro (addetti < 10 e fatturato <= 2 ML€)	30	18,3	1	1,1
Piccole (addetti < 50 e fatturato <= 10 ML€)	45	27,4	12	13,6
Medie (addetti < 250 e fatturato <= 50 ML€)	16	9,8	19	21,6
Grandi (addetti > 250 o fatturato > 50 ML€)	1	0,6	21	23,9
Non indicato	72	43,9	35	39,8
Totale	164	100,0	88	100,0

⁹ Cfr Cap 2.

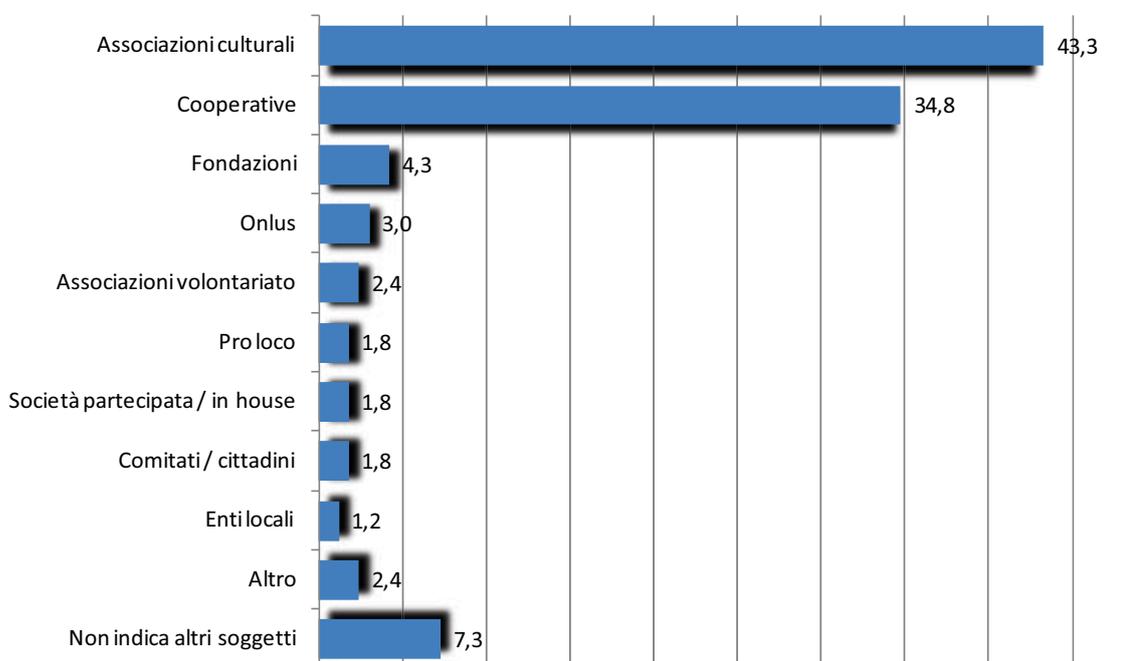
¹⁰ AVCP, Relazione per l'anno 2009, Roma

GLI AFFIDAMENTI A SOGGETTI DIVERSI DALLE IMPRESE

Non è solo alle imprese che gli Enti affidano l'esecuzione di servizi. Con modalità diverse (convenzioni) essi si avvalgono, anche o in alternativa, di soggetti di diversa natura come cooperative, associazioni culturali, pro loco, società in house, fondazioni, ecc....

Si deve avvertire che dalle risposte fornite non è tuttavia possibile risalire al peso che queste ultime tipologie di "esecutori" ricoprono sul totale degli affidamenti esterni della PA e che si è pertanto costretti qui a limitarsi ad affermare che nello spazio del mercato alimentato dalla Committenza Pubblica non "occupato" dalle imprese, si inseriscono soprattutto associazioni culturali (43,3%) e cooperative (34,8%), così come evidenziato dal grafico a seguire.

Esperienze di affidamento a soggetti diversi dalle imprese (percentuale sul totale dei 164 Enti che hanno affidato all'esterno)



1.6 La domanda del mercato pubblico per i Beni Culturali: l'oggetto della "domanda"

Nei casi in cui gli Enti si rivolgono al settore privato per l'esecuzione di servizi, l'oggetto della loro "domanda" si concentra su alcuni dei "luoghi" tipici della cultura: spettacoli dal vivo (39,6%); beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici (39,0%); beni librari e istituti culturali (36,6%). A maggiore distanza si colloca la richiesta di servizi di tipo archivistico (15,9%), di quelli legati al cinema (10,4%) o ai beni paesaggistici ed all'arte contemporanea (9,1%). Fanalino di coda è la domanda di servizi esterni per i musei (6,1%) per i quali pertanto si opta nella quasi totalità dei casi per l'esecuzione diretta.

Per quali luoghi della cultura richiede prevalentemente servizi? (164 Enti che affidano all'esterno; possibile risposta multipla)

	Tipologia ente						
	Totale	Comune / Unione di comuni	Enti e Soc. con capitale pubblico	Ministero / ammin. centrale	Provincia	Regione	Università
<i>valori assoluti</i>							
Beni archeologici	26	18	1	4	1	1	1
Paesaggio, architettura e arte contemporanea	15	13	1	-	1	-	-
Beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici	64	44	6	4	8	-	2
Archivi	26	14	3	2	4	3	-
Beni librari e istituti culturali	60	45	2	2	7	3	1
Cinema	17	12	-	1	2	2	-
Spettacolo dal vivo	65	50	3	4	4	3	1
Musei	10	6	2	1	1	-	-
Non identificabile	3	3	-	-	-	-	-
Non indica	18	13	-	-	3	1	1
<i>valori percentuali</i>							
Beni archeologici	15,9	15,9	9,1	44,4	4,8	20,0	20,0
Paesaggio, architettura e arte contemporanea	9,1	11,5	9,1	15,9	4,8	-	-
Beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici	39,0	38,9	54,5	44,4	38,1	-	40,0
Archivi	15,9	12,4	27,3	22,2	19,0	60,0	-
Beni librari e istituti culturali	36,6	39,8	18,2	22,2	33,3	60,0	20,0
Cinema	10,4	10,6	-	11,1	9,5	40,0	-
Spettacolo dal vivo	39,6	44,2	27,3	44,4	19,0	60,0	20,0
Musei	6,1	5,3	18,2	11,1	4,8	-	-
Non identificabile	1,8	2,7	-	-	-	-	-
Non indica	11,0	11,5	-	-	14,3	20,0	20,0

Dall'analisi dell'informazione sul "luogo" incrociata con altri dati raccolti attraverso l'indagine, si conferma una generale polverizzazione/specificità dei progetti di servizio richiesti. Siamo, dunque, in presenza di un mercato molto ampio e variegato all'interno del quale non si distinguono concentrazioni o sotto comparti prevalenti.

Se è vero che tale situazione comporta alcuni svantaggi ed inconvenienti su cui è importante riflettere, è anche vero che essa corrisponde ed è conseguenza di un "sistema" come quello dei Beni e delle Attività Culturali che si compone di una molteplicità di "sotto-filiere" e di specializzazioni accomunate più da un "valore" intrinseco del servizio, che non da elementi oggettivi o da caratteristiche del prodotto o dei processi produttivi come avviene per i settori economici tradizionali.

Da queste risultanze può trarre le mosse un'opportuna riflessione sul fatto che una maggiore standardizzazione della richiesta per affidamenti omogenei, attuata nel rispetto di eventuali specificità per la valorizzazione dei siti di interesse, introdurrebbe elementi di certezza in un mercato assai polverizzato e intriso di numerosi e rilevanti elementi di discrezionalità. Questo consentirebbe la predisposizione di modelli di commessa sicuramente più convenienti per i quali effettuare investimenti da parte delle imprese, attesa la loro sostanziale ripetibilità (rectius: riutilizzabilità), quindi la qualificazione dell'offerta e delle competenze applicate, per venire incontro alle esigenze delle SA, con la conseguente marginalizzazione delle imprese meno qualificate e meno efficienti sul mercato di riferimento, ovvero il loro assorbimento in reti operative che possano garantire la qualità omogenea sulla base di procedure operative condivise.

D'altro lato, la standardizzazione dei modelli di valutazione ridurrebbe in maniera significativa i margini di incertezza nell'esercizio della discrezionalità da parte delle SA e favorirebbe la promozione di innovazioni tecnologiche che consentano l'evoluzione e la qualificazione dei singoli servizi, portando, a parità di risultato, alla progressiva riduzione dei costi sia di istruttoria, sia di commessa, con evidenti risparmi per le stesse SA.

A tal fine è opportuno rilevare che questi processi virtuosi di standardizzazione possono essere perseguiti attraverso vari percorsi:

- orizzontali, attraverso l'aggregazione operativa di amministrazioni che operano sullo stesso territorio (Ministero, Regione, Provincia, Comune, Comunità montana, Ente Parco), la condivisione spontanea di *best pratics* rilevate sul mercato, tramite forme di autoaggiornamento professionale che le amministrazioni possono promuovere in raccordo le une con le altre;
- verticali, attraverso la definizione di standard e modelli da parte di soggetti che erogano contributi in cofinanziamento e che per l'accesso ai fondi devono applicare quegli standard e quei modelli.

La frammentazione ha invece in prospettiva, fra i suoi effetti, anche la limitazione dello sviluppo della cultura del partenariato pubblico-privato (PPP) che in tale scenario difficilmente si svilupperà quale invece strumento da sviluppare per la gestione dei Beni Culturali.

Come il "luogo", anche la tipologia dei servizi richiesti alle imprese dalla committenza pubblica è notevolmente variegata, a conferma della particolarità di un mercato che non corrisponde al modello di settore così come tradizionalmente inteso. Quasi la metà degli Enti che affida lo fa per classici servizi di gestione, in particolare museale ed una percentuale quasi analoga per l'organizzazione di eventi. Un ente su cinque affida servizi di catalogazione. Quote molte più piccole sono ritagliate per i prodotti e i servizi multimediali (17,1%) che costituiscono un comparto emergente di evidente rilevanza e per attività di comunicazione, editoria e formazione (ciascuna affidata all'esterno da meno del 10% delle SA).

Può indicare il tipo di servizi/prodotti esternalizzati nel settore dei Beni Culturali?
(164 Enti che affidano all'esterno; possibile risposta multipla)

Tipo di servizio/prodotto	n°	% su tot.
Catalogazione:	37	22,6
- beni librari	28	17,1
- beni architettonici	1	0,6
- beni mobili	-	-
- quadri e sculture	1	0,6
- altro (quadri e sculture)	1	0,6
Comunicazione	15	9,1
Editoria	11	6,7
Formazione	14	8,5
Gestione servizi museali e patrimonio culturale in genere	84	51,2
Multimediali (prodotti /servizi):	28	17,1
- digitalizzazione / informatizzazione	2	1,2
- realtà virtuale	3	1,8
- video	5	3,0
- ricostruzione 3d	1	0,6
- web /portali	3	1,8
- servizi per mobile	-	-
- altro	-	-
Monitoraggio/diagnostica (anche rilievi aerofotogrammetrici)	6	3,7
Organizzazione evento	75	45,7
Restauro e ripristino	10	6,1
Teatro e spettacolo	4	2,4
Altro	6	3,7

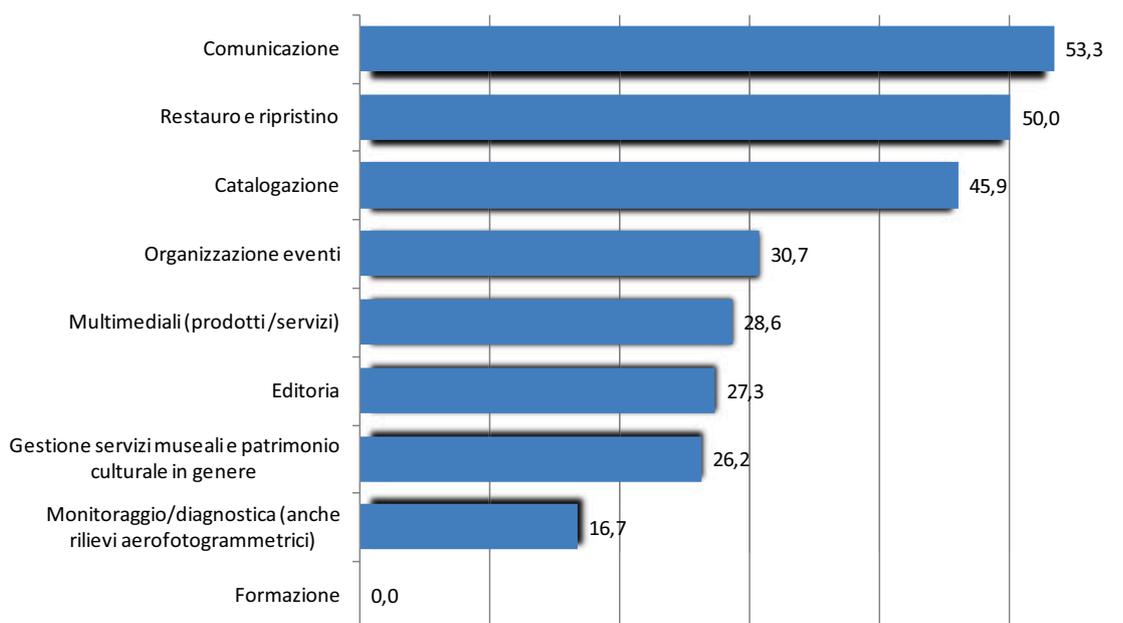
1.7 Il contenuto tecnologico

I servizi affidati sono, come si è appena detto, principalmente di tipo gestionale e/o organizzativo e a basso contenuto tecnologico¹¹, mentre di contro per quelli ad “alto” l’affidamento esterno avviene in misura non preponderante.

Se consideriamo le risposte in cui è stata espressamente segnalata, osserviamo che la richiesta di un elevato contenuto tecnologico del servizio interessa soprattutto i servizi afferenti al comparto della comunicazione (53,3%), quelli di restauro e ripristino (50%) e quelli per la catalogazione (45,9%), mentre lo è molto meno per gli altri servizi e prodotti.

Potrà a prima vista stupire il non elevato tasso di innovatività preteso, ad esempio, per servizi multimediali o di monitoraggio e di diagnostica, ma si è inteso evidentemente in questo caso esprimere la valutazione con riferimento ad un contenuto tecnologico aggiuntivo a quello standard, già elevato, di cui dunque è naturale non avvertire il bisogno.

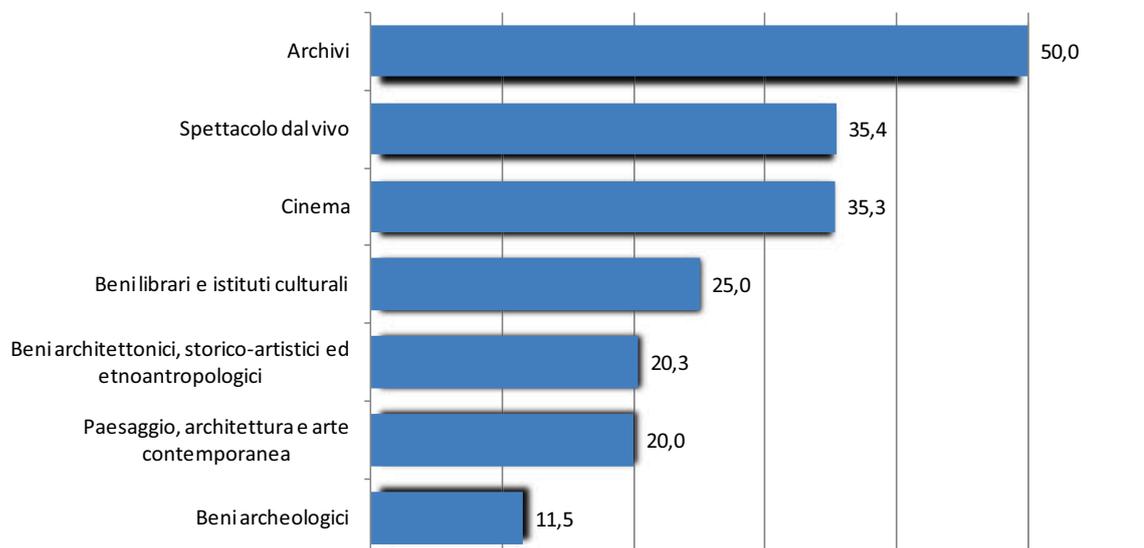
Per quali servizi/prodotti della cultura l’ente richiede un elevato contenuto tecnologico e innovativo? (percentuale sul totale dei 164 Enti che affidano all’esterno, possibile risposta multipla)



Dal punto di vista dei “luoghi” della cultura la domanda di contenuti tecnologici avanzati e innovativi risulta invece concentrarsi soprattutto sugli archivi, gli spettacoli dal vivo e il cinema.

¹¹ Sul tema dell’innovazione tecnologica, qui trattato in stretta relazione alle risposte, merita vedere opportuni approfondimenti sia nella *Guida Pratica della domanda virtuosa di servizi sui Beni Culturali*, sia nel relativo *Volume 2 - I servizi del sistema dei Beni Culturali: come interpretarli, combinarli, innovarli, qualificarli*, UVAL, 2011. Entrambi saranno presentati a LuBeC 2011 e saranno successivamente disponibili *on-line* anche sul sito di Promo PA Fondazione.

Per quali luoghi della cultura l'ente richiede un elevato contenuto tecnologico e innovativo? (percentuale sul totale dei 164 Enti che affidano all'esterno, possibile risposta multipla)



E' interessante guardare anche alle modalità ed agli strumenti attraverso i quali tali contenuti sono valutati in sede di offerta tecnica (il riferimento è ovviamente ai soli casi di ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa).

Per la valutazione dei contenuti innovativi e tecnologici dell'offerta tecnica quali parametri ha utilizzato? (164 Enti che affidano all'esterno; possibile risposta multipla)

Elementi di valutazione del contenuto tecnologico	n°	% su tot.
Una generica considerazione/maggiorazione nell'ambito delle diverse quote di punteggio della qualità dell'offerta	28	17,1
La specifica attribuzione di una quota dedicata di punteggio per la valutazione mirata delle tecnologie e delle innovazioni proposte	15	9,1
Altro (variabile o generico)	2	1,2
Non indica	119	72,6

Per quanto sia molto elevata la quota di coloro che non forniscono indicazione, il criterio di valutazione consistente in "una generica maggiorazione delle quote di punteggio" è preferito a quello di "una attribuzione specifica e mirata di un punteggio legato alla valutazione". Come considerazione storica riguardo alla prevalenza della valutazione generica del contenuto tecnologico e innovativo dell'offerta, questa scelta valutativa che dà poco spazio ai contenuti tecnologici o innovativi dei servizi e dei prodotti richiesti potrebbe essere sintomo di un livello di conoscenza limitato della tecnologia e delle potenzialità in essa insite¹². Tale

¹² Questa asimmetria informativa, che in parte deriva dalla polverizzazione delle SA, in parte dalle dimensioni delle imprese e in parte dalle limitate occasioni di dialogo tra imprese e PA, ostacola evidentemente la corretta valutazione delle offerte ed alimenta il sospetto che l'Ente non sappia esattamente quale tecnologia possa essere la più efficace per i suoi scopi. Il

considerazione può trovare forza anche nel fatto che solo 43 Enti su un totale di 164 hanno risposto poiché quanto meno si sono posti il problema dei parametri di valutazione dei contenuti tecnologici, mentre tre enti su quattro non hanno neppure affrontato la questione vuoi perché il contenuto innovativo non era richiesto vuoi perché non è stato valutato.

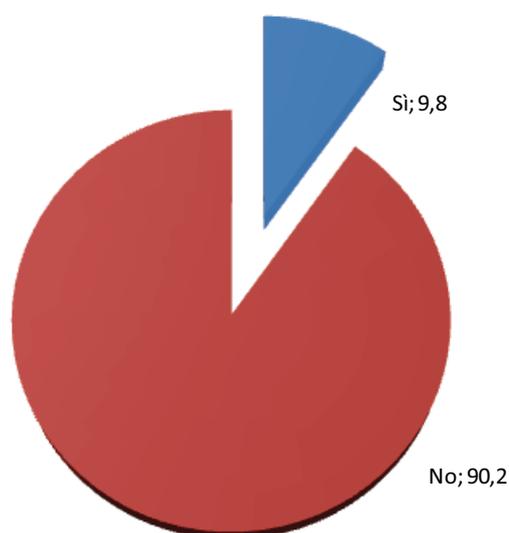
E' un sospetto, quello della non adeguata competenza tecnica di chi acquista, che è avanzato neppure troppo velatamente anche dalle imprese coinvolte nella *survey* parallela ed ovviamente in particolare da quelle che ritengono i propri prodotti non adeguatamente valorizzati dal mercato pubblico.

1.8 L'affidamento della progettazione

Se abbastanza frequentemente gli Enti pubblici si affidano al "privato" per l'esecuzione dei servizi, sono invece rari i casi in cui vi ricorrono per la loro progettazione: appena un Ente su dieci che esternalizzano vanta esperienza in tal senso.

In considerazione dei numeri limitati su cui è costruita, appena 16 risposte, assume anche poco valore l'informazione relativa al fatto che, sebbene siano da segnalare alcune lamentele circa l'ingerenza politica sulla decisione raccolte dalle "opinioni libere"¹³, gli operatori si dichiarino molto soddisfatti di una tale scelta. La convergenza di giudizio fa supporre l'assenza di un protocollo codificato di valutazione, che spiega in larga parte il tono prevalentemente autoreferenziale delle risposte.

Per la progettazione dei servizi oggetto della gara ha fatto in genere ricorso a soggetti esterni? (ripartizione percentuale dei 164 Enti che affidano all'esterno)



tema è stato diffusamente trattato nel rapporto Te.Be. Tecnologie e Beni Culturali, realizzato da promo PA Fondazione, IMT e Liberologico nel 2010, per verificare lo stato dell'arte delle tecnologie ICT nei Beni Culturali. Il Rapporto ha dimostrato che a fronte di un mercato settoriale "imperfetto" si registra nella PA una forte difficoltà ad acquistare servizi innovativi nel comparto, anche per la non conoscenza della stessa materia "tecnologie" e delle potenzialità che essa offre. su questo tema cfr. il Volume 2 di questo progetto: "I servizi innovativi dei beni culturali: come interpretarli, combinarli, innovarli, qualificarli".

¹³ Vedi in appendice "dettaglio delle risposte aperte".

Progettazione esterna della gara: modalità e valutazione (16 enti che affidano la progettazione all'esterno)

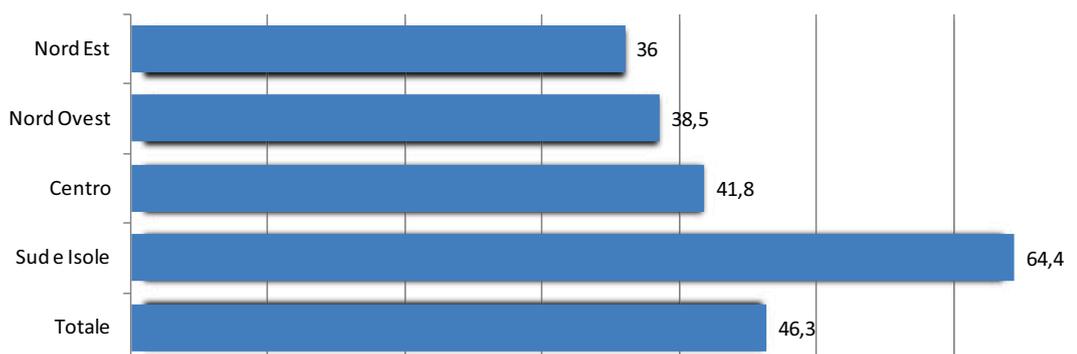
	n°	% su tot.
Modalità di affidamento della progettazione		
Contestualmente all'affidamento del servizio	9	5,5
Preventivamente e separatamente rispetto al bando del servizio come base del capitolato di gara	5	3,0
Altro (non nota/ generica)	2	1,2
La scelta di affidarsi a soggetti esterni per la progettazione dei servizi oggetto della gara ha portato a risultati positivi?		
Molto	7	4,3
Abbastanza	8	4,9
Poco	1	0,6
Per niente	-	-

1.9 La domanda del mercato pubblico dei Beni Culturali: le modalità di affidamento (o le procedure) e gli strumenti**L'AFFIDAMENTO DIRETTO**

Come già accennato una quota rilevante di coloro che affidano servizi all'esterno lo fanno esclusivamente attraverso la forma dell'affidamento diretto. Ciò avviene nel 46,3% dei casi, ovvero in quasi la metà dei casi in cui si ricorre a privati. E' un dato che poco si differenzia in relazione alla tipologia dell'Ente (anche se sale per Ministeri ed Università), ma che evidenzia una distribuzione territoriale interessante.

L'esclusivo ricorso all'affidamento diretto si impenna, infatti, nelle regioni del Meridione, dove raggiunge ben il 64,4% ed arriva a coinvolgere circa i due terzi degli Enti che esternalizzano.

Per una corretta interpretazione di questi dati, riteniamo utile sottolineare che se la procedura in oggetto si basa su un rapporto fiduciario e dunque su un criterio non concorrenziale, il suo ampio utilizzo è spesso connesso dalla necessità di limitare la spesa a piccoli interventi e dunque dipendere da una minore disponibilità di risorse finanziarie. Ciò anche se non si può evidentemente ritenere estranea una tendenza patologica alla frammentazione degli affidamenti anche per motivi clientelari che non è certo prerogativa esclusiva del Mezzogiorno.

Enti che si avvalgono di esterni attraverso il solo affidamento diretto (percentuale sul totale dei 164 Enti che affidano all'esterno)

Attraverso quali modalità di affidamento del codice degli appalti pubblici si è avvalso per la scelta dei soggetti esterni? (164 Enti che affidano all'esterno; possibile risposta multipla)

Procedura di gara	Totale	Tipologia ente					Regione	Università
		Comune / Unione di comuni	Enti e Soc. con capitale pubblico	Ministero / ammin. centrale	Provincia			
<i>valori assoluti</i>								
Affidamento diretto	104	68	6	8	14	4	4	
- di cui ha indicato solo l'affidamento diretto	76	49	5	7	9	3	3	
Gara con procedura ristretta (gara ad inviti)	24	17	1	-	4	-	2	
Gara con procedura aperta	44	33	2	2	5	-	2	
Negoziata previa pubblicazione di un bando di gara	9	7	-	-	2	-	-	
Negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara	3	2	-	-	1	-	-	
Dialogo competitivo	-	-	-	-	-	-	-	
Adesione ad accordi quadro/convenzioni	13	10	1	-	2	-	-	
Sistema dinamico di acquisizione	-	-	-	-	-	-	-	
Cottimo fiduciario	9	5	1	-	1	2	-	
Concessioni	2	2	-	-	-	-	-	
<i>valori percentuali</i>								
Affidamento diretto	63,4	60,2	54,5	88,9	66,7	80,0	80,0	
- di cui ha indicato solo l'affidamento diretto	46,3	43,4	45,5	77,8	42,9	60,0	60,0	
Gara con procedura ristretta (gara ad inviti)	14,6	15,0	9,1	-	19,0	-	40,0	
Gara con procedura aperta	26,8	29,2	18,2	22,2	23,8	-	40,0	
Negoziata previa pubblicazione di un bando di gara	5,5	6,2	-	-	9,5	-	-	
Negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara	1,8	1,8	-	-	4,8	-	-	
Dialogo competitivo	-	-	-	-	-	-	-	
Adesione ad accordi quadro/convenzioni	7,9	8,8	9,1	-	9,5	-	-	
Sistema dinamico di acquisizione	-	-	-	-	-	-	-	
Cottimo fiduciario	5,5	4,4	9,1	-	4,8	40,0	-	
Concessioni	1,2	1,8	-	-	-	-	-	

In assoluto, il livello del ricorso all'acquisizione in economia (cottimo o affidamento diretto) va valutato in primo luogo con riferimento a quanto stabilito dalla vigente normativa che, alla data della rilevazione (gennaio – maggio 2011) lo ammetteva per contratti di forniture o servizi di importo inferiore a € 20.000,00 (innalzato a € 40.000,00 con la L.106/2011 e successive modifiche)

Del possibile abuso di tale strumento, più volte stigmatizzato anche dall'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici nelle sue relazioni annuali al Parlamento si è ampiamente dibattuto ed è un fenomeno non certo circoscrivibile al settore dei Beni Culturali¹⁴.

Sta di fatto che il 63,4% degli Enti intervistati ha dichiarato di avervi fatto ricorso scegliendo una modalità che trova ragione nell'assicurare procedure più snelle e semplificate per acquisire lavori, opere, servizi o forniture di importo non elevato, nei casi in cui il ricorso alle gare ordinarie potrebbe comportare un rallentamento dell'azione amministrativa, oltre ad un notevole dispendio di tempi e risorse.

Queste valutazioni, tuttavia, devono tenere conto anche della natura particolare della domanda afferente il settore dei Beni Culturali che potrebbe oggettivamente essere caratterizzata da una elevata presenza di servizi e di attività di piccoli importi: una polverizzazione

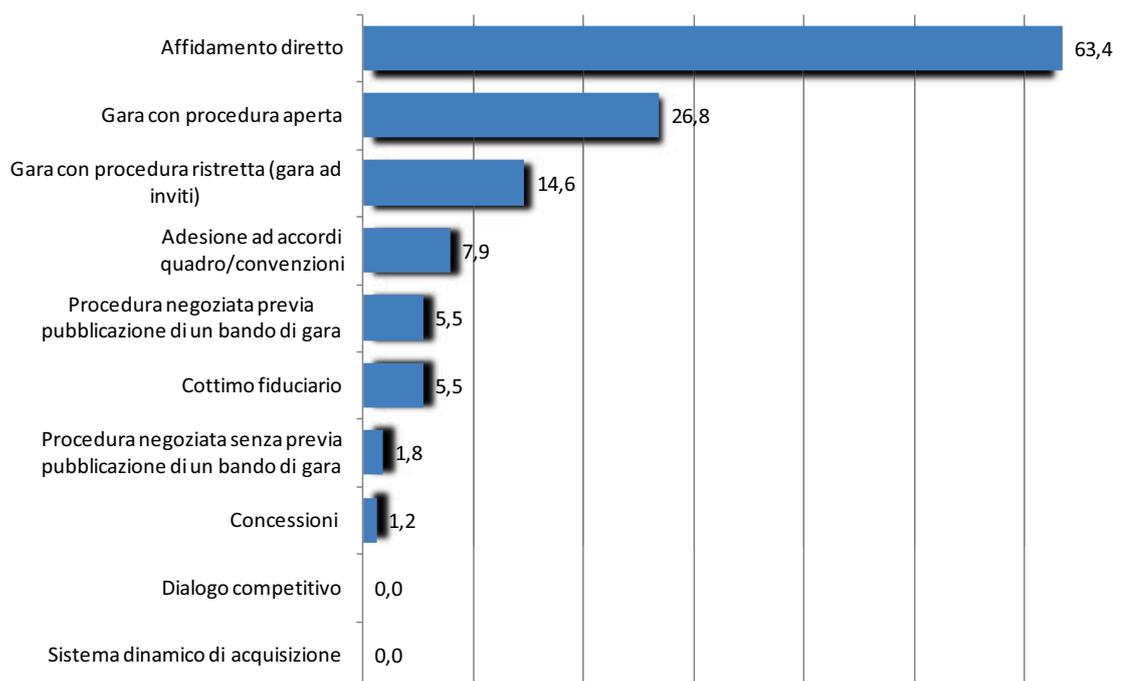
¹⁴ Il fenomeno del frazionamento, vietato dal Codice, si apprezza sia con riferimento agli acquisti di servizi e forniture appartenenti a categorie merceologiche omogenee o contigue e comunque per le quali si può ricorrere al medesimo fornitore (frazionamento verticale), sia con riferimento alla durata dell'affidamento (frazionamento orizzontale). Quanto al frazionamento verticale, spesso questo fenomeno si rileva con riferimento alle amministrazioni che dispongono di una pluralità di beni; per il frazionamento orizzontale non esiste una durata minima per gli appalti: l'ordinamento riconosce alla singola SA l'autonoma discrezionalità a determinarlo, stabilendo, però, che proprio per questa ragione dovrà determinarlo in maniera ragionevole con riferimento alla specifica categoria.

dunque che potrebbe originare da fattori assolutamente "fisiologici".

LE GARE PUBBLICHE

Se, come detto, l'affidamento diretto prevale, la diffusione delle altre procedure segue le tendenze generali del mercato dei contratti pubblici descritte dai risultati dell'attività di monitoraggio dell'Autorità per la Vigilanza¹⁵. Fra queste rientra l'ancora scarsa diffusione di procedure più innovative quali il dialogo competitivo o il sistema dinamico di acquisizione.

Modalità di affidamento (percentuale sul totale dei 164 Enti che affidano all'esterno; possibile risposta multipla)



L'OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA

Ai nostri fini più che il tipo di procedura interessa il criterio di aggiudicazione ed in particolare l'uso di un meccanismo, come quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che assicuri una reale valutazione del merito e della qualità della proposta tecnica.

E sotto questo profilo i risultati sembrano soddisfacenti seppur riferiti al solo, esiguo, sottocampione di Enti che affidano servizi tramite gara pubblica: su dieci stazioni appaltanti sono infatti sette quelle che scelgono in prevalenza il sistema dell'OEPV anziché orientarsi verso il criterio del massimo ribasso.

Ed è una preferenza che affonda basi solide nel concetto di qualità[□]. Lo confermano, se ce ne fosse stato bisogno, le indicazioni raccolte attraverso le "risposte aperte", ovvero le libere opinioni della PA sul tema, tutte pressoché orientate a indicare che il maggior ricorso all'"OEPV" è dovuto appunto alla necessità di assegnare valore (e peso in sede di valutazione di gara) alla qualità del progetto e/o del servizio e, dunque, a richiamare il motivo principale per il quale il criterio è stato creato ed il suo utilizzo, specie di recente, fortemente incentivato.

¹⁵ Vedi relazione annuale 2010 Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici.

I VANTAGGI DELL'OEPV SECONDO LE "RISPOSTE APERTE"

Degli 88 Enti che hanno risposto alla specifica domanda in quanto affidatari tramite gara pubblica, 61 hanno dichiarato di praticare più frequentemente il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto a quello del massimo ribasso. Di questi appena 15 hanno segnalato i motivi della loro preferenza, di fatto riconducibili per intero alla necessità di assegnare valore (e peso in sede di valutazione di gara) alla qualità del progetto e/o del servizio. Se un tale risultato era ampiamente atteso, se non scontato, l'analisi pare più interessante per quello che le risposte "non dicono". E non dicono, ad esempio, delle maggiori garanzie che il criterio offre anche rispetto alla tutela della concorrenza ed al conseguente maggior riparo dal rischio di turbative d'asta. E' un aspetto quest'ultimo di contro sottolineato dalle imprese, in particolare le piccole, che vi intravedono anche un mezzo per avere maggiori opportunità di ingresso nel mercato purtroppo spesso vanificato, come vedremo oltre, dagli sbarramenti imposti da requisiti di partecipazione rigidi soprattutto in termini di fatturato minimo.

Analizzando le risposte aperte delle Stazioni appaltanti che di contro adottano in via preferenziale il massimo ribasso (circostanza indicata da 19 Enti), le sei segnalazioni raccolte sulle relative motivazioni sono, per quanto numericamente scarse, comunque indicative e richiamano esigenze di risparmio o caratteristiche intrinseche del/i servizio/i.

Quale criterio di aggiudicazione ha maggiormente utilizzato? (88 Enti che affidano tramite gara pubblica)

Criterio di aggiudicazione	n°	% su tot.
Massimo ribasso	19	21,6
Offerta economicamente più vantaggiosa	61	69,3
Altri / non indicato	8	9,1
Totale	88	100,0
- ha utilizzato almeno una volta l'offerta ec. più vantaggiosa	68	77,3

I "PUNTEGGI" NEL SISTEMA DELL'OEPV

Tornando all'offerta economicamente più vantaggiosa, cruciale e pertanto delicata è la scelta sia dei punti da assegnare alla componente economica, sia dei criteri che la commissione dovrà far propri per la valutazione della componente tecnica (dal sistema generale di confronto all'individuazione dei punteggi da attribuire ai diversi elementi qualitativi).

Quanto al primo punto è evidente che tanto minore sarà la quota assegnata al prezzo e pertanto limitata la competizione basata su di esso, tanto maggior peso e valore si riconoscerà al contenuto della prestazione promessa¹⁶.

In questo gli Enti interpellati sembrano compatti, per prassi ed abitudine consolidata, nel concentrare le loro indicazioni sul peso della componente economica all'interno del ristretto intervallo di valori compreso fra i 30 e i 40 punti percentuali. Tale "classe modale" raccoglie nove segnalazioni su dieci da parte di chi non si astiene dall'indicazione e che rappresenta ancora la maggioranza degli 88 Enti che affidano con gara (la domanda è stata posta anche a chi non utilizza in prevalenza l'OEPV ma ne ha comunque esperienza).

Non molto dissimile è la quota da attribuire al prezzo che gli Enti considerano "ideale" per valorizzare adeguatamente la qualità del progetto: circa la metà di chi ha fornito risposta la

¹⁶ Per l'analisi di un caso "estremo", si veda la Deliberazione dell'AVCP del 23 marzo 2011 n. 41.

colloca infatti al di sotto dei 30 punti percentuali¹⁷.

La forbice fra i valori medi dei punti percentuali assegnati nelle esperienze maturate ed i valori medi di quelli ritenuti ottimali (33,6% effettivo contro 37,8% desiderato) evidenzia una apertura ridotta ma pur sempre significativa di un gap ancora da colmare per raggiungere il "meglio".

Quanto alle difficoltà della scelta dei criteri interni alla commissione per la valutazione dei singoli elementi di qualità dell'offerta tecnica, non investigate dalla nostra indagine, si richiama qui la particolare attenzione che l'Autorità di Vigilanza ha di recente dedicato al tema producendo apposite linee guida che propongono fra l'altro nuove tecniche di confronto dei progetti come quella cosiddetta "a coppie"¹⁸.

Il punteggio alla componente economica nel caso dell'offerta economicamente più vantaggiosa (88 Enti che affidano tramite gara pubblica)

Classe di punteggio	n°	% su tot.
Nel caso dell'OEPV, quanti punti percentuali sono stati assegnati in media alla componente 'offerta economica' (prezzo)?		
10%	3	3,4
20%	2	2,3
30%	17	19,3
40%	14	15,9
50%	1	1,1
60%	2	2,3
Non indica	49	55,7
<i>% media</i>	33,6	..
Nell'affidamento con l'OEPV, quale ritiene debba essere il punteggio percentuale da assegnare alla 'componente economica' per avere una migliore qualità del servizio reso?		
Fino al 30%	26	29,5
Dal 30 al 50%	17	19,3
Oltre il 50%	7	8,0
Non indica	38	43,2
<i>% media</i>	37,8	..

LA PREDISPOSIZIONE DEL BANDO E DEI DOCUMENTI DI GARA

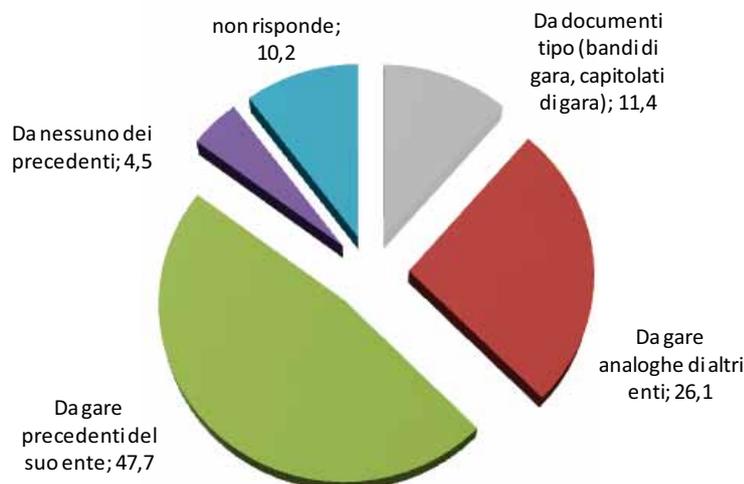
Nella "ricerca del bando ideale" - obiettivo ultimo del Progetto di ricerca da cui nasce il nostro intervento di indagine - non potevamo non dedicare attenzione alle modalità con le quali gli Enti che affidano tramite gara provvedono alla prima stesura del bando e degli altri documenti di gara.

Risulta dunque che il 47,7% utilizza documenti provenienti da gare dell'Ente stesso, il 26,1% rielabora documenti di gare "analoghe" di altre Satazioni Appaltanti, mentre solo l'11,4% assume a modello di partenza bandi o capitolati "tipo" per i quali, a specifica domanda di indicare gli estremi, non si sono raccolte che informazioni generiche sull'Ente che ha reso disponibili tali modelli (es. bandi del Comune di Siena, della Regione Toscana, del Comune di Parma).

¹⁷ Cfr. Cap 3. La risposta trova corrispondenza con quella fornita dalle imprese.

¹⁸ AVCP, Linee guida per l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa nelle procedure previste dall'articolo 153 del Codice dei contratti pubblici, Roma 2009

Nella prima impostazione dei bandi e degli altri documenti di gara, prende spunto (ripartizione percentuale degli 88 Enti che affidano tramite gara pubblica)



Dalle interviste si evince anche che la ricerca di strumenti di supporto è solitamente condotta sul web in via occasionale o sporadica e dunque senza alcuna sistematicità, nonostante sia l'AVCP, sia alcune Regioni (anche tramite l'associazione Itaca), sia iniziative a livello europeo (EU Public Procurement LAB) promuovano spazi di condivisione di bandi "tipo" per la PA¹⁹.

CRITICITÀ E PROBLEMATICHE

La sezione tematica dedicata alla segnalazione delle criticità delle diverse fasi del procedimento da parte del sottogruppo di Enti intervistati che affida tramite gara pubblica, restituisce un quadro, forse inaspettato, con poche ombre. Buona parte degli 88 rispondenti dichiara infatti di non riscontrare particolari difficoltà vuoi durante la fase della cosiddetta evidenza pubblica (59,1%) che in quella di esecuzione del contratto (65,9%).

¹⁹ Alcune ulteriori considerazioni sono utili su questo importante aspetto. È evidente che l'atteggiamento conservativo riduce il grado di innovazione delle SA che insistono su formule consolidate. Questo in parte spiega, come anticipato sopra, sia

Criticità riscontrate in fase di gara e di esecuzione del contratto? (88 Enti che affidano tramite gara; possibile risposta multipla)

Criticità	n°	% su tot.
Quali sono le 3 fasi di gara in cui ha riscontrato maggiori criticità?		
Progettazione della gara	9	10,2
Redazione bando	18	20,5
Redazione del capitolato tecnico	17	19,3
Selezione dei soggetti ammessi a procedura negoziale	5	5,7
Elaborazione criteri di aggiudicazione	8	9,1
Composizione commissione di valutazione	3	3,4
Scelta requisiti soggettivi di ammissibilità	7	8,0
Analisi offerte	6	6,8
Altro: verifica possesso requisiti	1	1,1
Nessuna criticità	52	59,1
Quali sono le 3 criticità principali che ha riscontrato in fase di esecuzione del contratto?		
Nella stipula del contratto	5	5,7
Nella esecuzione delle prestazioni per le seguenti cause:		
- ritardi nei tempi di esecuzione	6	6,8
- qualità del servizio inferiore ai livelli attesi	6	6,8
- revisione delle specifiche indicate nel bando/capitolato	7	8,0
- sostituzioni nel personale inizialmente assegnato all'esecuzione del servizio	4	4,5
- altro (aumento prezzi; inadempimento contrattuale; altro non indicato)	3	3,4
Nella irregolarità delle riscossioni	1	1,1
A seguito dei reclami del pubblico sul livello del servizio	1	1,1
Altro (piccole difficoltà in genere)	1	1,1
Non dichiara di non avere criticità ma non ne indica alcuna	10	11,4
Nessuna criticità	58	65,9

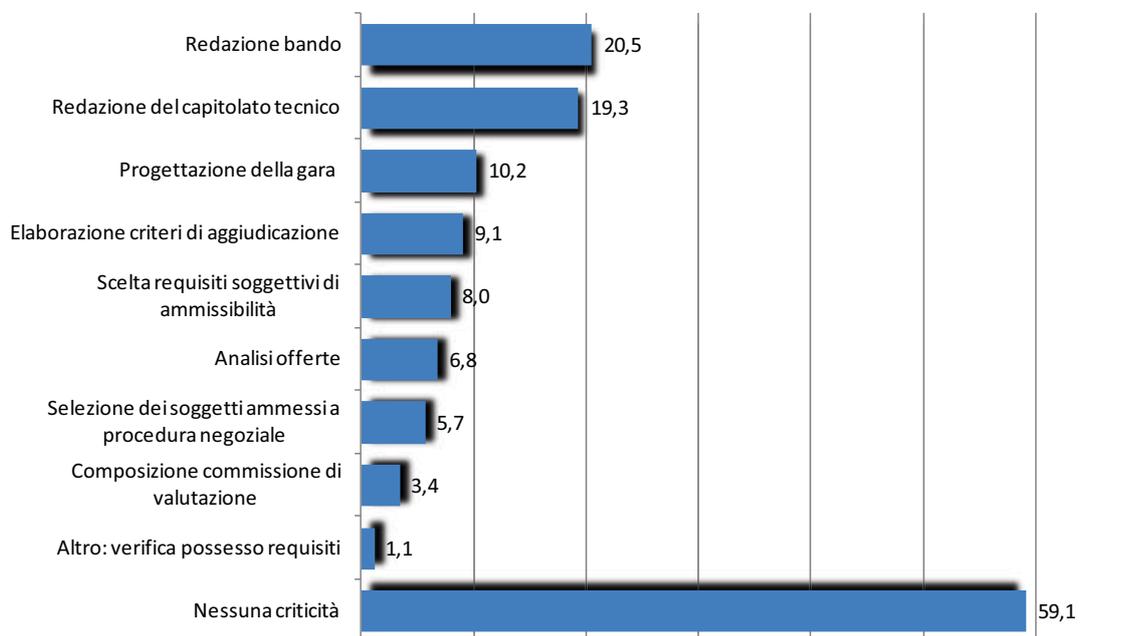
CRITICITÀ IN FASE DI GARA

Iniziando dalla fase di espletamento della gara, la prima sensazione che si ricava è che la consuetudine di fare prevalente affidamento a prassi e pratiche consolidate faccia sentire gli operatori al riparo da problematiche particolari. Una chiave interpretativa dell'assenza di segnalazioni di criticità reali può essere ricercata nella più volte richiamata preponderanza, all'interno del mercato della committenza pubblica nel settore dei Beni Culturali, di affidamenti e contratti di piccolo taglio che sono peraltro sovente - stando anche al già visto frequente ricorso, per la redazione degli atti, a gare svolte - riproposizioni o rinnovi di contratti precedenti.

Nessuna criticità particolare è riferita alla progettazione (segnalata infatti appena dal 10,2% degli interpellati a riprova del basso ricorso all'esternalizzazione) o alla selezione e scelta vuoi dei criteri di ammissione che di quelli di valutazione del progetto, per i quali, con ogni probabilità, vale ancora la prassi di riproporre tecniche già testate in precedenti occasioni.

la bassa incidenza del ricorso a contenzioso sia la scarsa capacità di valutare i contenuti tecnologicamente avanzati. Viene meno in questo modo la capacità progettuale dell'ente che non agisce più da stimolo nei confronti delle attività produttive in quanto frena le possibilità di innovazione tecnologica e di competizione.

Quali criticità riscontrate in fase di gara? (percentuale sul totale degli 88 Enti che affidano tramite gara; possibile risposta multipla)



L'unico indizio di una potenziale preoccupazione, nonostante si resti su livelli di criticità assoluta molto contenuti in quanto segnalati da appena un intervistato su cinque, riguarda la fase della predisposizione dei documenti di gara come il bando e/o il capitolato tecnico. Questo soprattutto se il dato viene letto alla luce di quello del paragrafo precedente, secondo il quale molto raramente la stazione appaltante elabora un bando o un capitolato ex novo o apporta elementi di novità specifica, mentre più frequentemente riutilizza in tutto o in parte i documenti di gara già disponibili o utilizzati da altre²⁰.

L'incrocio delle due indicazioni – ovvero che solo nel 30% dei casi si redigono di fatto nuovi documenti e che contemporaneamente il 20,5% segnali come critica tale redazione - porta in evidenza una “sofferenza” neppure troppo latente degli operatori rispetto alla fase di redazione dei documenti di gara e dimostra, per conseguenza, l'esigenza di un supporto forte da parte di soggetti competenti e specializzati che possano fornire adeguate linee guida o modelli affidabili.

Trovano dunque chiaro riscontro le preoccupazioni che hanno suggerito la realizzazione del Progetto di ricerca all'interno del quale la nostra indagine si colloca ed assume in particolare motivo e valore l'obiettivo della ricerca di un “bando ideale”: schemi, modelli e linee guida redatti e messi a disposizione da Istituzioni qualificate potrebbero dunque vantare una vasta platea potenziale.

Da sottolineare, in ultimo, come nessuno degli interpellati richiami tra le cause, o anche solo quale aggravante delle difficoltà rappresentate, quella polverizzazione delle procedure di cui si trova traccia indiretta in molte delle informazioni raccolte.

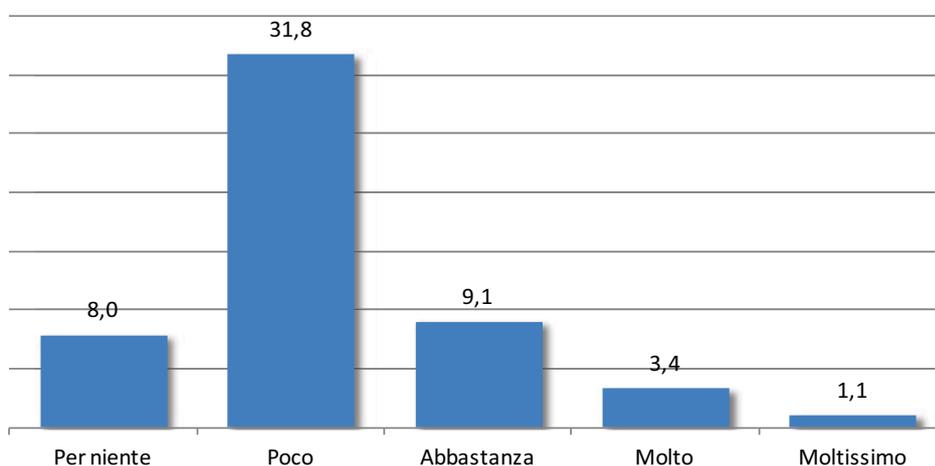
²⁰ In sostanza il problema non è il riuso di modelli collaudati, ma semmai la selezione di questi modelli che spesso vengono utilizzati non già per la loro efficacia o capacità di assolvere in maniera specifica alle esigenze della SA, quanto piuttosto per la semplice ragione che sono sempre stati utilizzati, ovvero, vengono importati da altre SA senza valutare le differenti specificità che, talvolta, li potrebbero rendere inadeguati.

L'E-PROCUREMENT

Riguardo alla possibilità che la diffusione del ricorso all'e-procurement contribuisca a rimuovere le (poche) criticità segnalate, il dato di maggiore evidenza è rappresentato dal fatto che oltre il 40% degli Enti interpellati non si pronuncia in proposito, con ciò alimentando il fondato sospetto che la conoscenza dello strumento sia ancora limitata.

E' certo vero che le gare telematiche ed i più avanzati strumenti quali il mercato elettronico, le aste on line etc., contribuiscono notevolmente a snellire le procedure, assicurando al tempo stesso maggiore trasparenza e concorrenza nel mercato anche grazie a criteri di aggiudicazione più certi. Ma è altrettanto vero che poco possono questi strumenti per rimuovere problematiche legate piuttosto alla tecnica amministrativa in fase progettuale, come nella redazione del bando e degli altri documenti di gara.

Ritiene che l'e-procurement possa ridurre alcune attuali criticità? (percentuale sul totale degli 88 Enti che affidano tramite gara; possibile risposta multipla)



Se da abbastanza a moltissimo, in quali delle seguenti fasi (possibile risposta multipla)?

Fasi	n°	% su tot.
Impostazione della gara	6	6,8
Redazione documenti bando	4	4,5
Ricezione delle offerte	3	3,4
Comunicazioni e chiarimenti	3	3,4
Analisi e valutazione delle offerte	2	2,3
Stipula del contratto	1	1,1
Altro	1	1,1

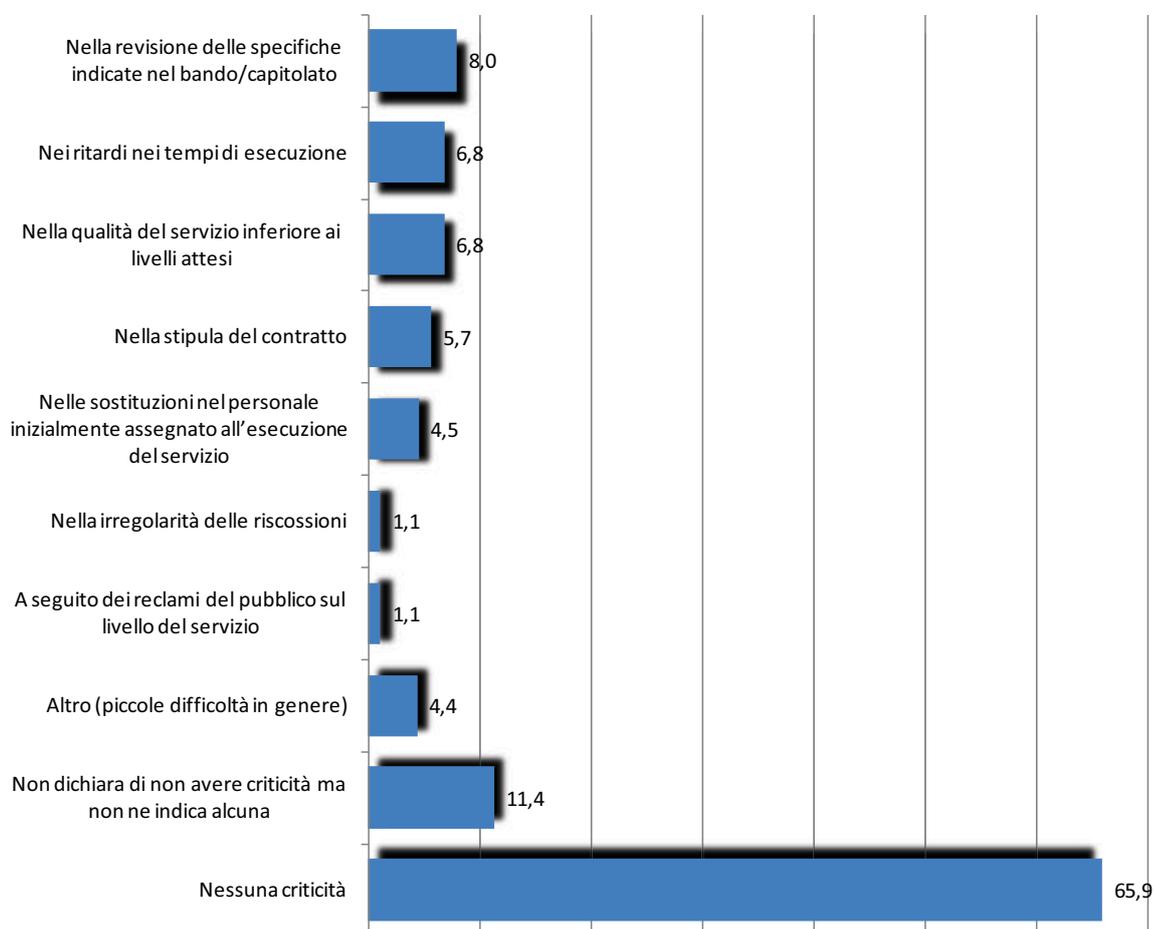
Lo scetticismo che affiora verso la reale capacità dell'e-procurement di contribuire ad allentare le criticità (con il 31,8% dei rispondenti che lo reputa esplicitamente poco utile a tali fini) è da considerare, tuttavia, in qualche modo legata anche alla preferenza degli operatori pubblici, già in fase di gara, ad un rapporto più diretto – dunque non mediato dalla

tecnologia - con i potenziali affidatari e dunque per modalità tradizionali che si fa fatica ad abbandonare.

CRITICITÀ IN FASE DI ESECUZIONE DEL CONTRATTO

Quanto detto circa i motivi che limitano l'insorgere di criticità in fase di gara, in particolare relativamente alla tendenza diffusa a replicare precedenti esperienze per l'esecuzione di contratti di piccolo taglio e spesso conseguentemente di non particolare complessità, vale anche in buona parte per quanto attiene la fase di esecuzione della gara.

Criticità riscontrate in fase di esecuzione del contratto? (percentuale sul totale degli 88 Enti che affidano tramite gara; possibile risposta multipla)



Sono probabilmente in questo caso da tenere presenti anche i vantaggi derivanti da un'offerta, come quella del settore dei Beni Culturali, caratterizzata da imprese con specifica qualificazione e che spesso vantano probabilmente un rapporto di collaborazione consolidato con il committente.

Sta di fatto che nessuna delle criticità proposte risulta "gettonata" oltre la soglia del dieci per cento e che quella più segnalata, la revisione delle specifiche indicate nel bando o nel capitolato, sia non a caso ancora legata alla problematica già esposta della redazione dei documenti di gara.

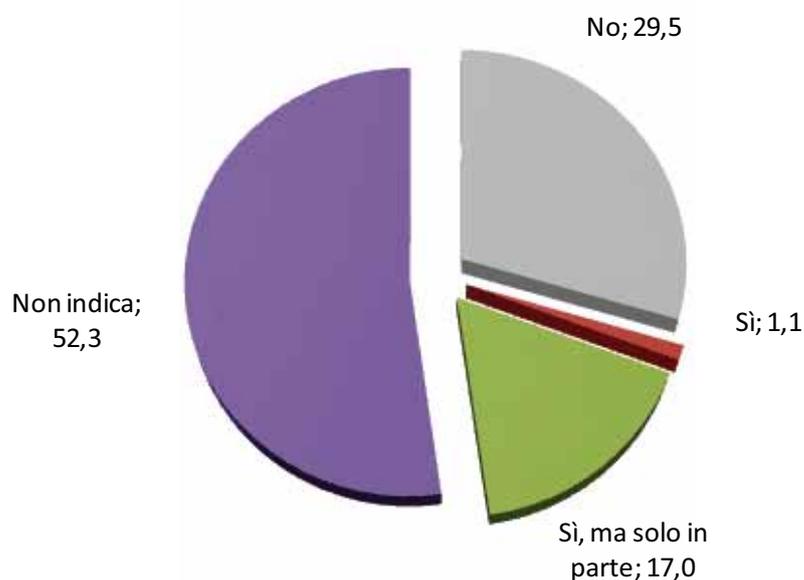
Neppure rappresentano un elemento di allarme il rispetto dei tempi di esecuzione previsti dal contratto o la rispondenza della qualità del servizio reso a quello atteso e che può essere letto come la conferma di un settore in cui molte prestazioni sono standardizzate e/o assicurate da un parco di soggetti particolarmente qualificati e talvolta anche per questo fidelizzati.

1.10 Risorse interne e competenze professionali

Sul fatto che le difficoltà evidenziate non siano da imputare in modo particolare ad una carenza di personale interno e/o alla inadeguatezza delle competenze disponibili, si registra, fra i rispondenti, una sostanziale convergenza.

Degli 88 interpellati appena il 18% (ma il dato si raddoppia se calcolato al netto delle “non risposte”) denuncia esplicitamente il fabbisogno di una maggiore e/o migliore dotazione organica. Le cause di criticità sembrano, dunque, piuttosto di natura esterna alla struttura dell'Ente, quali, ad esempio, la complessità delle “regole” e della normativa. Questo dato è confermato anche dai suggerimenti sulle azioni correttive da apportare al “sistema” di cui diremo oltre: qui è utile anticipare che le SA chiedono principalmente che sia semplificata la gestione amministrativa contabile (talvolta genericamente indicata come riduzione delle pratiche burocratiche) e che siano migliorate le procedure per la programmazione dei fabbisogni e per la definizione delle priorità della PA.

Ritiene che le difficoltà riscontrate siano connesse ad indisponibilità o inadeguatezza di competenza e profili professionali interni all'ente? (ripartizione percentuale degli 88 Enti che affidano tramite gara)



Nonostante non venga ricompresa fra le cause prevalenti delle criticità delle procedure di affidamento e/o di esecuzione del contratto, la carenza di competenze professionali non può essere trascurata. E, a ben vedere, la debolezza delle risorse umane interne va a completare la fotografia del “caso tipo” che pare emergere dalla nostra indagine: quello dell'Ente che affida all'esterno l'esecuzione dei servizi, magari proprio perché al suo interno non dispone di tecnici con competenze specifiche sul settore (carenza lamentata infatti dal

31,1% dei 164 intervistati²¹) e/o di personale di supporto per la tecnologia e l'innovazione (15,2%), ma che al tempo stesso non sente particolare esigenza di personale giuridico ed amministrativo. Non a caso gli Enti dichiarano un basso livello di criticità delle procedure di affidamento e di gestione dei contratti, rispetto alle quali sembrano soddisfatti del grado di qualificazione della propria dotazione professionale.

Competenze professionali di cui è maggiormente avvertita la carenza interna (164 Enti che affidano all'esterno; possibile risposta multipla)

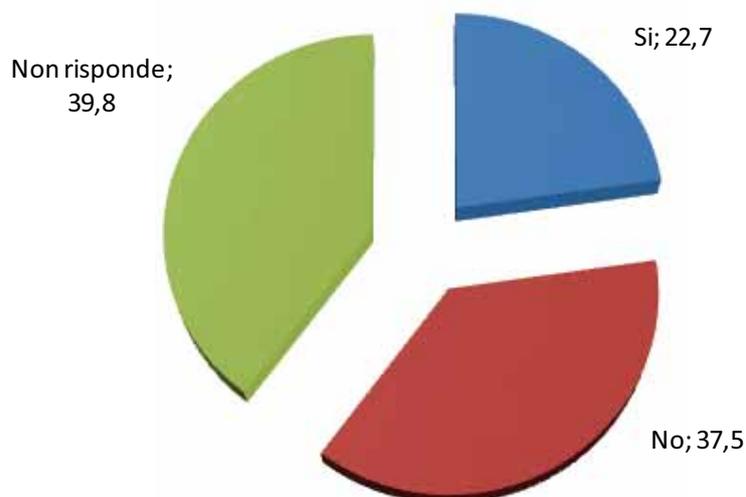
Competenze professionali	n°	% su tot.
Tecniche relative ai beni culturali	51	31,1
Tecniche relative all'innovazione	25	15,2
Giuridiche	17	10,4
Amministrative	17	10,4
Carenza generica	17	10,4
Economiche	16	9,8
Carenza generale un po' su tutti i settori	10	6,1
Carenza generica nel numero non nella qualità	5	3,0
Altro (esperto eventi, ufficio stampa, addetto didattica)	3	1,8
Non avverte carenza	22	13,4
Non indicato	4	2,4

1.11 La problematica dei criteri di ammissibilità

Il valore da attribuire all'esperienza e alla reputazione dell'impresa all'interno dei requisiti di ammissibilità e la scelta di un eventuale sbarramento alla partecipazione (piuttosto magari che nei parametri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa) è tematica più cara agli affidatari ed aggiudicatari - in quanto di loro diretto interesse - che non al committente. Questi ultimi ritengono, in una prevalenza comunque non netta, che i requisiti "tradizionali" debbano essere valutati con parametri "tradizionali". Ma non può sfuggire ancora che il 39,8% non prenda posizione e non dimostri particolare sensibilità al tema della tutela verso il rischio di possibile inaffidabilità dell'impresa.

²¹ La domanda è stata posta in questo caso anche agli Enti che esternalizzano esclusivamente tramite affidamento diretto.

Ritiene che l'esperienza e la reputazione come requisito di ammissibilità dell'impresa a partecipare al bando debba essere valutata sulla base di parametri diversi da quelli tradizionali del fatturato, dei servizi analoghi e delle credenzialità? (ripartizione percentuale degli 88 Enti che affidano all'esterno; possibile risposta multipla)



Secondo 30 Enti sui 164 intervistati che affidano servizi all'esterno, l'esperienza e la reputazione deve, dunque, essere valutata su parametri diversi da quelli del fatturato. Con le risposte aperte sono state raccolte anche le motivazioni (fornite da 29 intervistati, praticamente la totalità di chi ha risposto affermativamente al quesito), che, peraltro, non forniscono indicazioni particolarmente preziose o originali.

Le "parole chiave" più gettonate sono "esperienza", "curriculum", "competenza" o simili e servono soprattutto a rafforzare il concetto che tali elementi dovrebbero essere tenuti in maggiore considerazione rispetto a quanto non avvenga ora implicitamente ed indirettamente attraverso il requisito della soglia minima di fatturato. Ma in quale modo alternativo ciò possa avvenire le risposte non dicono.

Fra gli altri, infine, è stato raccolto un suggerimento ad inserire quale requisito (negativo) i "precedenti giudiziari dell'impresa", evidentemente intendendo in aggiunta a quelli già previsti dalla normativa.

1.12 Le azioni correttive

Come in parte già anticipato, le azioni correttive suggerite dagli Enti per rimuovere le criticità sopra segnalate, evocano la preoccupazione per la complessità e la pesantezza delle procedure amministrative e di quelle amministrativo-contabili in particolare (30,7%).

Più in generale, ad essere messo in discussione è un sistema in cui la semplificazione è ancora di là da venire e che stenta a funzionare: ad esempio, si segnala una discreta sofferenza per l'incapacità di una corretta e tempestiva programmazione dei fabbisogni e delle priorità che, se invece messa in opera, potrebbe avere effetti positivi sulla stessa qualità dell'offerta di servizi. Si tratta evidentemente di problematiche riferibili all'intera macchina della PA, dunque, da non considerare peculiarità o prerogativa esclusiva del settore dei Beni Culturali. Ciò che vale evidentemente per molte delle problematiche e criticità evidenziate sinora.

Quali azioni correttive potrebbero ridurre le criticità riscontrate? (88 Enti che affidano tramite gara; possibile risposta multipla)

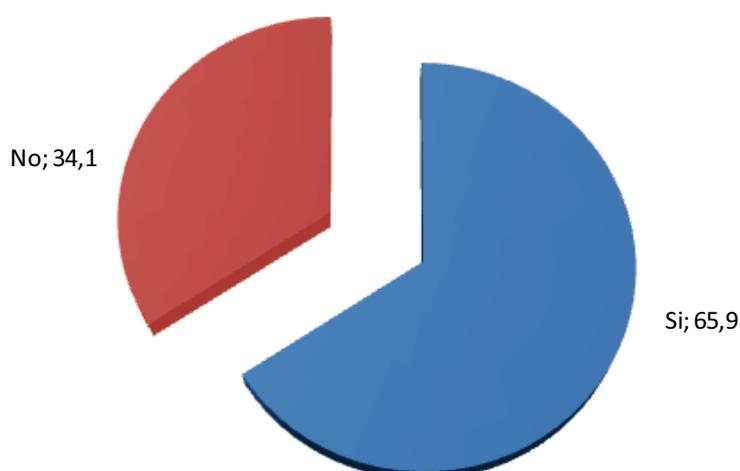
Azioni suggerite	n°	% su tot.
Migliorare la qualità della progettazione della gara e della preparazione degli atti da parte della pubblica amministrazione per consentire alle imprese di predisporre offerte esaustive dal punto di vista tecnico ed economico	15	17,0
Migliorare la capacità' di programmazione dei fabbisogni e delle priorità da parte delle pubbliche amministrazioni per consentire alle imprese di predisporre le offerte in tempi utili	22	25,0
Separare la progettazione dalla realizzazione della fornitura dei servizi	3	3,4
Nominare le commissioni che valutano le offerte, con membri aventi competenze specifiche che rendano quanto più possibile trasparente e selettiva l'applicazione dei criteri di selezione delle proposte soprattutto per le componenti a più elevato contenuto	15	17,0
Creare migliori condizioni di contesto per una efficace erogazione al pubblico del servizio	17	19,3
Semplificare la gestione amministrativo-contabile	27	30,7
Altro:	6	6,8
- creare un elenco di professionisti	1	1,1
- eliminare o semplificare cig e cup	1	1,1
- maggiore coordinamento	1	1,1
- migliorare le condizioni economiche	1	1,1
- semplificare le procedure	1	1,1
- tenersi al passo con le normative	1	1,1
Non indica azioni correttive (ma non hanno riscontrato criticità)	17	19,3
Altri / non indicato	9	10,2

1.13 Il sistema di monitoraggio e valutazione

IL CONTROLLO DELLA SODDISFAZIONE DEGLI UTENTI

Due su tre (il 65,9%) degli Enti che si avvalgono di soggetti esterni per l'esecuzione di servizi nel campo dei Beni e delle Attività Culturali, rilevano il grado di soddisfazione dell'utenza. Si tratta di un dato nell'insieme favorevole, anche se ancora lontano dall'ottimo.

L'ente rileva il grado di soddisfazione degli utenti e/ dei fruitori dei servizi erogati dai soggetti esterni? (ripartizione percentuale dei 164 Enti che affidano all'esterno)



La modalità più frequente con cui tale valutazione avviene è quella della somministrazione di questionari o schede di gradimento (28,7%), cui si può aggiungere un ulteriore 3% che più genericamente, ma anche più correttamente, la identifica in una indagine di *customer satisfaction*.

Il ricorso ad una procedura telematica o interattiva nella rilevazione della soddisfazione degli utenti è stata indicata con una frequenza elevata (22,6%).

L'informazione raccolta su questo tema non è in grado, tuttavia, di dirci se gli Enti si avvalgano concretamente dei risultati mettendo o meno in atto azioni correttive o comunque orientate a migliorare la qualità del servizio.

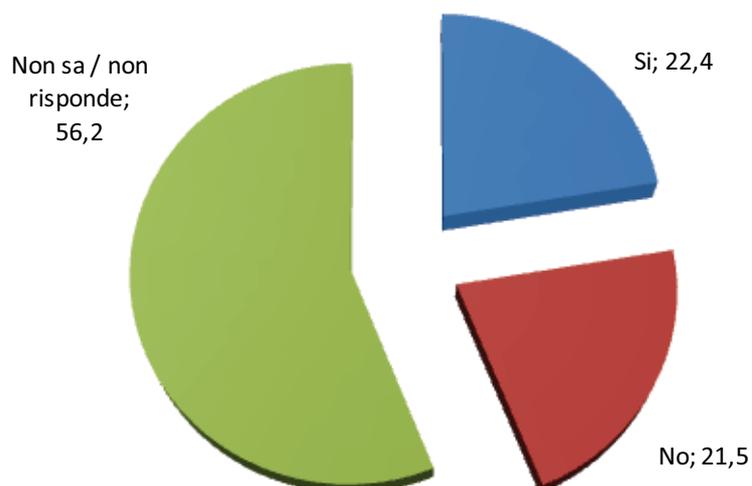
Con quali modalità l'ente rileva il grado di soddisfazione degli utenti e/ dei fruitori dei servizi erogati dai soggetti esterni? (108 Enti rilevano il grado di soddisfazione)

Modalità	n°	% su tot.
Interattive	37	22,6
Altro	71	43,3
- certificazioni di qualità	1	0,6
- conteggio presenze	1	0,6
- faccine brunetta	1	0,6
- fogli ministeriali sul gradimento e sulle capacità	1	0,6
- indagine / customer satisfaction / monitoraggio	5	3,0
- questionario /schede di gradimento	47	28,7
- rapporto diretto	1	0,6
- registri	3	1,8
- rilevazione numero delle adesioni	1	0,6
- non indica / non specifica	10	6,1

L'INIZIATIVA DEL MINISTRO BRUNETTA "METTIAMOCI LA FACCIA"

Alla recente iniziativa del Ministro della Funzione Pubblica, che prevede che i cittadini possano esprimere il loro giudizio sui servizi ricevuti dagli uffici pubblici utilizzando le cosiddette "faccine" o *emoticon*, ha dichiarato di aderire il solo 22,4% dell'intero campione dei 219 Enti, contro un 56,2% che non aderisce ed un ulteriore 21,5% che non risponde, con ogni probabilità in quanto non a conoscenza della stessa.

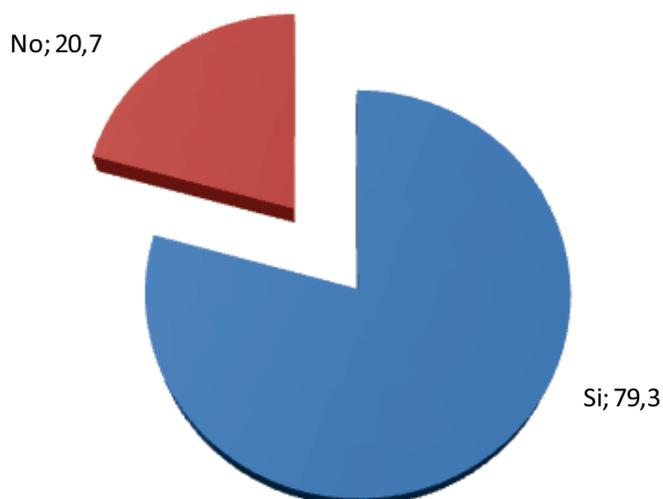
L'ente aderisce all'iniziativa del ministro Brunetta "mettiamoci la faccia"? (ripartizione percentuale del totale dei 219 Enti intervistati)



IL CONTROLLO DEI RISULTATI DEI SERVIZI

Il 79,3% degli Enti dichiara di metter in atto qualche forma di controllo dei risultati dei servizi affidati all'esterno. Un dato soddisfacente se la normativa sui contratti pubblici non imponesse al Responsabile del Procedimento di vigilare sulla corretta esecuzione dei contratti e dunque inducesse a pretendere un risultato ancora migliore.

L'ente controlla e rileva i risultati dei servizi affidati all'esterno? (ripartizione percentuale dei 164 Enti che affidano all'esterno)



Solo il 26,9% tuttavia rende pubblici i risultati e prevalentemente tramite il sito internet, mentre quasi due su tre (62,3%) li fa circolare solo internamente (e un restante 10,8% non risponde) confermando il sospetto che una volta adempiuti gli obblighi di legge poco ci si preoccupi della trasparenza dell'azione amministrativa.

Il sistema dei controlli dei risultati dei servizi affidati all'esterno? (130 Enti che controllano i risultati)

	n°	% su tot.
Esiste un sistema attraverso cui i risultati della valutazione vengono resi pubblici?		
Si	35	26,9
No	81	62,3
Non indica	14	10,8
E' possibile indicare come tali risultati sono resi pubblici?		
Comunicato stampa e sito internet	1	0,6
Conferenza stampa e sito internet	1	0,6
Delibere e bilanci	1	0,6
"Faccine Brunetta"	1	0,6
Mailing list	1	0,6
Pubblicati nel bilancio	1	0,6
Pubblicazione (generica)	2	1,2
Rapporto (generica)	4	2,4
Sito internet	16	9,7
Stampa	6	3,6
Conferenze	2	1,2

2. L'INDAGINE SULLE IMPRESE, OVVERO IL PUNTO DI VISTA DELL'OFFERTA PRIVATA PER I BENI CULTURALI

2.1 Numerosità e caratteristiche delle imprese coinvolte

LA COSTRUZIONE DEL CAMPIONE

L'indagine dedicata alle imprese del comparto dei Beni e delle Attività Culturali ha collezionato i risultati di 249 interviste rilasciate dal titolare dell'azienda o, in alternativa, dal direttore generale, amministrativo o da persona comunque dedicata alla gestione delle gare ed ai rapporti con la PA²².

L'indirizzario completo che, con 1746 contatti, ci ha consentito di portare a buon fine la *survey* è stato il frutto dell'unione di tre *database*. Il primo, fornito da Promo PA Fondazione, raccoglieva i dati di 535 responsabili di imprese attive, coinvolte nella filiera beni culturali - tecnologie - turismo iscritte e partecipanti a LuBeC - Lucca Beni Culturali, in particolare alla rassegna espositiva sulle nuove tecnologie. Il secondo, è un campione di 801 record estratto da Unioncamere dall'indirizzario della ricerca "Il sistema economico integrato dei beni culturali" e selezionati per codici ATECO specifici (come meglio descritto in appendice). Il terzo e ultimo elenco, infine, è naturalmente il medesimo utilizzato per la PA con gli esiti estratti dalla banca dati Telemat.

Dall'indirizzario così composto, per arrivare a 249 interviste andate a buon fine, sono stati contattati 820, ovvero oltre 3 volte il campione finale. La selezione delle unità è avvenuta nel rispetto di alcuni vincoli - definiti in appendice - al fine di garantire all'interno del campione la proporzionalità sull'universo per localizzazione geografica (per le consuete quattro macro aree Nord est, Nord Ovest, Centro e Sud) e dimensione aziendale (classe di addetti e classe di fatturato, ovvero appartenenza alle macrocategorie delle micro, piccole, medie e grandi imprese).

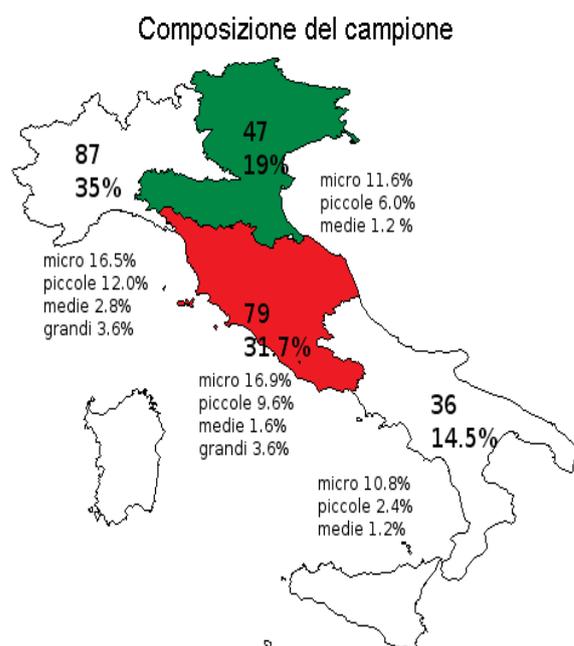
Al fine di tenere sotto controllo anche la ripartizione rispetto al settore di attività economica, si è altresì tenuto conto delle categorie merceologiche di appartenenza, avendo come riferimento quelle indicate nel citato rapporto Unioncamere - Ministero per i Beni e le Attività Culturali.

LA DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA E LA CLASSE DIMENSIONALE

A seguito del procedimento descritto, il campione "effettivo" si presenta, per le difficoltà riscontrate nella fase di selezione di cui si da conto nell'appendice metodologica, con un leggero sottodimensionamento delle imprese del Meridione, che coprono il 14,5% contro il 18,5% programmato corrispondente al peso stimato delle imprese del comparto presenti nel Sud Italia rispetto all'intero universo nazionale.

²² Si ringraziano Invitalia e Unioncamere per la disponibilità nel fornire come riferimenti le loro banche dati.

Imprese intervistate per area geografica e dimensione aziendale (valore assoluto e percentuale sul totale)



La mappa riporta la localizzazione territoriale delle imprese intervistate e la loro distribuzione per classe dimensionale: il 34,9% è costituito da imprese del Nord Ovest ed è un valore che si scompone per il 16,5% di micro imprese, 14,8% di piccole e medie (PMI) e 3,6% di grandi aziende. Le imprese del Nord Est rappresentano il 18,9% di cui un 11,6% solo di micro imprese; il Centro copre un 31,7% del campione, ancora per lo più composto da micro imprese (16,9%) e da PMI (11,2%); quelle del Mezzogiorno sono, infine, come detto, il 14,5% dell'insieme nazionale e fra queste in massima parte (10,8%) micro imprese.

Guardando alla sola dimensione, nel gruppo degli intervistati le micro imprese rappresentano il 55,8% del campione, le piccole il 30%, le medie e le grandi rispettivamente il 6,8% e il 7,2%. Una composizione che poco si discosta da quella osservata nell'universo delle imprese del settore Beni Culturali ricostruito attraverso l'ormai obsoleta informazione del censimento 2001 (l'unica purtroppo disponibile, in quanto completa delle informazioni necessarie allo scopo) che propone una ripartizione del 65% per le micro imprese, del 25% per le piccole e del 10% per le medie e le grandi aziende insieme considerate.

Imprese intervistate per area geografica e dimensione aziendale

Classe dimensionale	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	Totale
<i>valori assoluti</i>					
Micro (addetti < 10 e fatturato <= 2 ml€;)	41	29	42	27	139
Piccole (addetti < 50 e fatturato <= 10 ml€)	30	15	24	6	75
Medie (addetti < 250 e fatturato <= 50 ml€)	7	3	4	3	17
Grandi (addetti > 250 o fatturato > 50 ml€)	9	-	9	-	18
Totale	87	47	79	36	249
<i>percentuale sul totale dell' area</i>					
Micro (addetti < 10 e fatturato <= 2 ml€;)	47,1	61,7	53,2	75,0	55,8
Piccole (addetti < 50 e fatturato <= 10 ml€)	34,5	31,9	30,4	16,7	30,1
Medie (addetti < 250 e fatturato <= 50 ml€)	8,0	6,4	5,1	8,3	6,8
Grandi (addetti > 250 o fatturato > 50 ml€)	10,3	-	11,4	-	7,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

2.2 Il mercato di riferimento delle imprese del settore dei Beni Culturali

LA PRESENZA SUL MERCATO DELLA PA

Per procedere con l'analisi delle caratteristiche delle imprese coinvolte nell'indagine è necessario introdurre sin da ora la discriminante della partecipazione o meno dell'azienda al mercato della PA dei Beni Culturali.

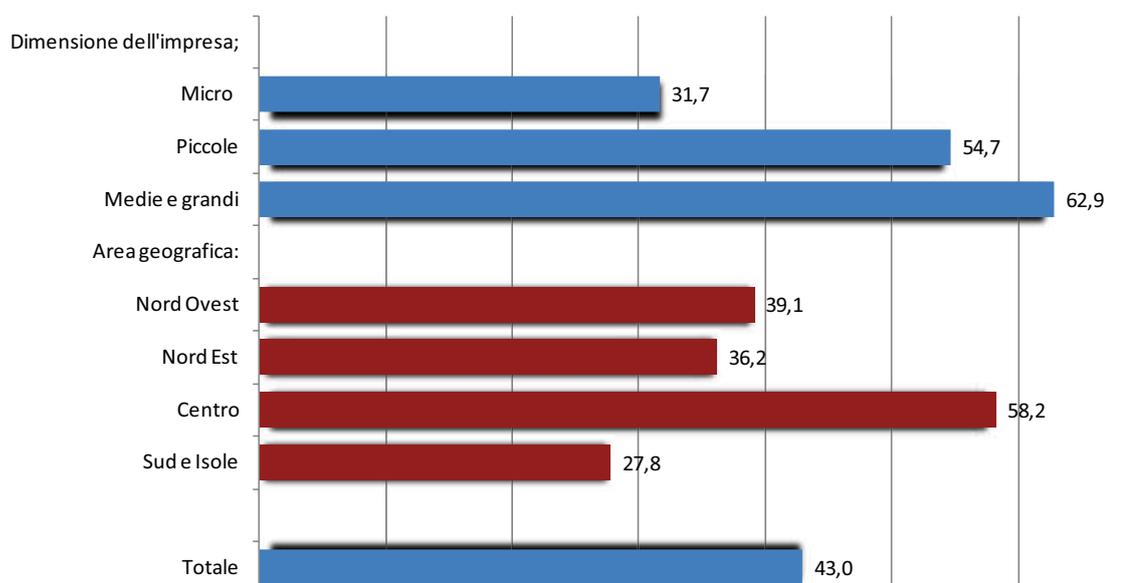
Dal parco delle interviste realizzate risulta infatti che solo 107 delle 249 coinvolte nella *survey* (dunque il 43%) annoverano, per tali servizi, un Ente pubblico fra la propria clientela.

Considerando le caratteristiche di un indirizzario come quello dal quale sono stati estratti i nominativi delle imprese che dovrebbe aver avvantaggiato l'inclusione di aggiudicatari di gare pubbliche, non si può non rilevare che, al di là della precisione delle cifre e della significatività statistica, la committenza pubblica riesce ad attrarre meno della metà delle imprese che operano nel settore²³.

A condizionare il fenomeno è soprattutto il dato delle imprese cosiddette "micro", le più rappresentate nel campione, fra le quali appena una su tre vanta esperienze di collaborazione con il "pubblico". Il livello di partecipazione al mercato pare direttamente proporzionale alla dimensione dell'azienda se è vero che arriva invece ad interessare oltre la metà delle "piccole" e quasi i due terzi delle medio-grandi.

Più sfumata è la differenziazione della situazione su scala territoriale. Un tasso di presenza nel mercato della PA particolarmente contenuto si registra al Sud ed è sicuramente connesso alla larga preponderanza, fra le quelle ricomprese nell'indagine con sede in tale area geografica, delle aziende "micro-piccole". Sul picco della partecipazione tra le imprese del Centro Italia (58%) è d'obbligo, invece, avvertire che è da considerare in parte conseguenza di una distorsione del campione, che in questa zona ha più che altrove privilegiato l'inclusione di soggetti di cui era nota a priori la partecipazione a gare pubbliche.

Imprese che lavorano con la PA per dimensione ed area geografica (percentuale sul totale)



²³ Come vedremo in seguito, dall'analisi delle risposte, emerge un dato discrepante dalla realtà: alcune delle imprese estratte dalla banca dati degli affidatari di gare nel settore hanno dichiarato di non lavorare con la PA (*sic!*).

Classe dimensionale	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	Totale
lavorano con la PA					
Micro (addetti < 10 e fatturato <= 2 ml€;)	13,8	19,1	20,3	19,4	17,7
Piccole (addetti < 50 e fatturato <= 10 ml€)	16,1	14,9	22,8	5,6	16,5
Medie (addetti < 250 e fatturato <= 50 ml€)	3,4	2,1	5,1	2,8	3,6
Grandi (addetti > 250 o fatturato > 50 ml€)	5,7	0,0	10,1	0,0	5,2
Totale lavora con la PA	39,1	36,2	58,2	27,8	43,0
non lavorano con la PA					
Micro (addetti < 10 e fatturato <= 2 ml€;)	33,3	42,6	32,9	55,6	38,2
Piccole (addetti < 50 e fatturato <= 10 ml€)	18,4	17,0	7,6	11,1	13,7
Medie (addetti < 250 e fatturato <= 50 ml€)	4,6	4,3	0,0	5,6	3,2
Grandi (addetti > 250 o fatturato > 50 ml€)	4,6	0,0	1,3	0,0	2,0
Totale non lavora con la PA	60,9	63,8	41,8	72,2	57,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

IL PESO DEL SETTORE BENI CULTURALI

Proseguendo in una descrizione delle caratteristiche del gruppo di intervistati utile, se non indispensabile, ad una più corretta lettura delle informazioni da essi fornite, è interessante sottolineare che nonostante l'attività prevalente indichi l'appartenenza al settore, nei fatti l'indagine registri come la prestazione di servizi nell'ambito specifico dei Beni Culturali copra in molte aziende una percentuale di fatturato minoritaria se non addirittura residuale.

Che la quasi totalità delle imprese sia presente sul mercato con un ventaglio di offerte diversificato e non esclusivamente dedicato al comparto è naturale. Se non che vi è il sospetto che il quadro ricostruito dai nostri dati risenta di una tendenza a riconoscere un contenuto "culturale" solo ad una quota-parte specifica dei propri servizi o prodotti intendendo in termini "riduttivi". Un fenomeno non inatteso se si considera che un po' tutti gli studi che ricostruiscono e delimitano il comparto, includono un gran numero di attività ricondotte alla filiera sulla base di procedimenti analitici che difficilmente trovano corrispondenza con il senso ed il percepire comune.

Ai nostri fini l'informazione è interessante, tuttavia, soprattutto per sottolineare che laddove l'impresa è coinvolta nel mercato della PA, cresce conseguentemente anche la quota di fatturato per servizi sul settore. Che è come dire che il mercato pubblico tende ad attrarre soprattutto le aziende più specializzate o, forse, se rovesciamo la prospettiva, a favorirne la specializzazione.

Con riferimento indicativo all'ultimo triennio, qual è indicativamente il peso relativo del fatturato derivante da servizi per il sistema dei Beni Culturali rispetto al fatturato complessivo dell'impresa? (percentuale sul totale)

Fatturato BBCC / fatturato totale x100	Ha lavorato con la PA nell'ambito dei BBCC		
	Si	No	Totale
Meno del 10%	29,9	31,7	30,9
Da 10% a 30%	15,9	1,4	7,6
Da 30% a 60%	9,3	1,4	4,8
Da 60% a 99%	14,0	0,7	6,4
100%	19,6	10,6	14,5
Non sa / non risponde	11,2	54,2	35,7
Totale	100,0	100,0	100,0
<i>Stima incidenza percentuale media</i>	<i>45,6</i>	<i>31,5</i>	<i>39,9</i>

L'ESPOSIZIONE SUL MERCATO ESTERO

Se andiamo ad osservare il mercato di riferimento delle aziende del campione, risulta inoltre che appena il 22,9% vanta commesse su quello estero, una percentuale che sale al 31,8% nel caso delle imprese che lavorano con la PA. Si tratta evidentemente dell'effetto di una correlazione cosiddetta "spuria": sono soprattutto le imprese più grandi che lavorano con il pubblico e che in quanto tali si orientano anche ad un mercato più ampio.

Ha commesse anche da paesi esteri? (percentuale sul totale)

Commesse da Paesi esteri	Ha lavorato con la PA nell'ambito dei BBCC		
	Si	No	Totale
Si	31,8	16,2	22,9
Non significativamente	5,6	3,5	4,4
No	62,6	80,3	72,7
Totale	100,0	100,0	100,0

IL SETTORE MERCEOLOGICO

Come detto la selezione degli intervistati è avvenuta cercando di garantire, pur sui numeri ridotti di cui si tratta, una qualche proporzionalità rispetto ai diversi comparti merceologici di interesse. La composizione del gruppo rispetto al settore di operatività è descritta nel prospetto che segue. Mettendo ancora a confronto i due distinti "sottogruppi" di chi lavora e di chi non lavora con la PA, si conferma come il mercato pubblico calamiti soprattutto i settori più tradizionalmente e più immediatamente associabili all'idea di "cultura" e di "Beni Culturali". Questo è, ad esempio, il caso della "catalogazione", della "gestione dei servizi museali e del patrimonio culturale in genere" e del "restauro e ripristino".

Il mercato pubblico esercita un "fascino" anche per le imprese operanti nei settori della comunicazione e dell'organizzazione di eventi, mentre il richiamo è più debole per tutti gli altri comparti.

In quali ambiti e per quali forniture relativamente al sistema dei Beni Culturali opera l'impresa? (percentuale sul totale; possibile risposta multipla)

Ambiti	Ha lavorato con la PA nell'ambito dei BBCC		
	Si	No	Totale
Catalogazione	7,5	0,7	3,6
- beni architettonici	0,9	-	0,4
- beni librari	5,6	0,7	2,8
- Beni mobili	0,9	-	0,4
Comunicazione	11,2	11,3	11,2
Design, grafica, pubblicità	2,8	3,5	3,2
Editoria	5,6	11,3	8,8
Formazione	2,8	5,6	4,4
Gestione servizi museali e patrimonio culturale in genere	17,8	2,1	8,8
Monitoraggio/Diagnostica (anche rilievi aerofotogrammetrici)	0,9	2,1	1,6
Multimediali / informatici	21,5	28,9	25,7
- digitalizzazione/informatizzazione/sviluppo software	8,4	23,9	17,3
- realtà virtuale	0,9	1,4	1,2
- ricostruzione 3d	4,7	0,7	2,4
- servizi per mobile	-	0,7	0,4
- video	0,9	-	0,4
- web /portali	2,8	0,7	2,4
- altro	1,9	-	0,8
- non indicato	1,9	-	0,8
Organizzazione eventi	6,5	9,9	8,4
Restauro e ripristino	16,8	7,7	11,6
Altro	4,7	16,2	11,2
Non indicato	1,9	0,7	1,2

2.3 Committenza pubblica e committenza privata

Abbiamo già anticipato il tema della posizione dell'azienda rispetto alle opportunità di mercato offerte dalla domanda pubblica, lo riprendiamo per approfondirlo rispetto al grado di coinvolgimento in tale mercato ed alla tipologia di clientela.

Per il primo aspetto, facendo ricorso alla stima dell'incidenza del fatturato derivante da commesse pubbliche (il riferimento è all'ultimo triennio) si evidenzia come queste ultime in media non siano preponderanti rispetto a quelle "private". Il dato medio restituisce, infatti, un 37,8% di fatturato che in maniera singolare tende a decrescere al crescere della dimensione dell'impresa (si passa dal 44,4% delle "micro" al 25,3% delle medio-grandi).

Nei casi in cui le imprese minori lavorano con la PA, il peso di quest'ultima si fa dunque avvertire in misura maggiore sul fatturato come naturale conseguenza di un portafoglio clienti mediamente più ristretto di quello delle imprese più grandi. L'informazione è purtroppo in parte compromessa dall'elevato numero di intervistati che, probabilmente per la difficoltà di richiamare alla memoria l'informazione richiesta, non l'hanno fornita.

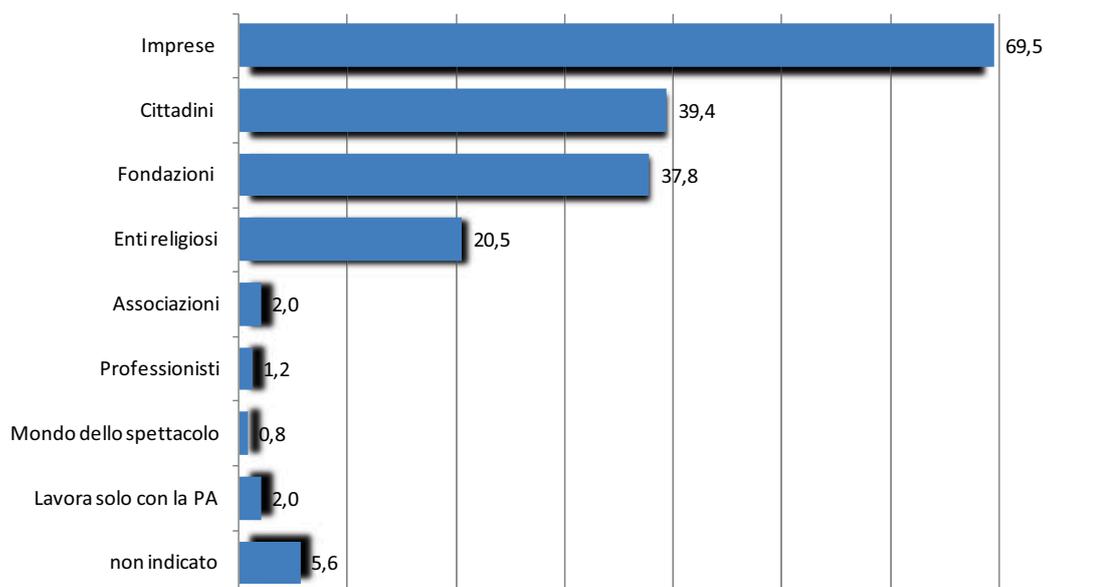
Con riferimento indicativo all'ultimo triennio, quanto incidono le commesse pubbliche sul suo fatturato nel settore dei Beni Culturali? (percentuale sul totale)

Fatturato PA / fatturato BBCC x100	Totale	Dimensione dell'impresa		
		micro	piccola	medio-grande
Meno del 10%	14,0	9,1	14,6	22,7
Da 10% a 30%	7,5	11,4	4,9	4,5
Da 30% a 60%	3,7	4,5	2,4	4,5
Da 60% a 99%	8,4	13,6	7,3	-
100%	2,8	2,3	2,4	4,5
Non sa / non risponde	63,6	59,1	68,3	63,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Stima incidenza % media fatturato PA</i>	<i>37,8</i>	<i>44,4</i>	<i>36,2</i>	<i>25,3</i>

I COMMITTENTI PRIVATI

Quanto alla tipologia, la clientela "privata" delle imprese coinvolte nell'indagine è costituita per lo più da altre imprese o da "famiglie e privati cittadini". Ma anche Fondazioni ed Enti religiosi, come prevedibile, esprimono una importante quota di domanda di servizi del settore.

Per quanto riguarda il committente privato può specificare le tipologie di privati? (percentuale sul totale; possibile risposta multipla)



Tipologia committente privato	Totale	Dimensione dell'impresa		
		micro	piccola	medio-grande
Imprese	69,5	66,9	70,7	77,1
Cittadini	39,4	45,3	33,3	28,6
Fondazioni	37,8	28,8	49,3	48,6
Enti religiosi	20,5	18,0	22,7	25,7
Associazioni	2,0	2,9	-	2,9
Professionisti	1,2	2,2	-	-
Mondo dello spettacolo	0,8	1,4	-	-
Non indicato	5,6	5,8	4,0	8,6
Lavora solo con la PA	2,0	1,4	2,7	2,9

Le aziende che non lavorano per la PA sono quelle che hanno maggiori relazioni con altre imprese o con i cittadini, mentre quelle che lavorano per la PA hanno più spesso rapporti commerciali con Fondazioni ed Enti religiosi, ovvero con soggetti che coprono un segmento di mercato particolare e complementare nel settore dei Beni Culturali. E' la conferma indiretta che gli operatori economici che hanno *un'expertise* e una reputazione consolidata nel comparto, abbiano anche più agevolmente accesso presso le istituzioni "non pubbliche" che si muovono sullo stesso campo.

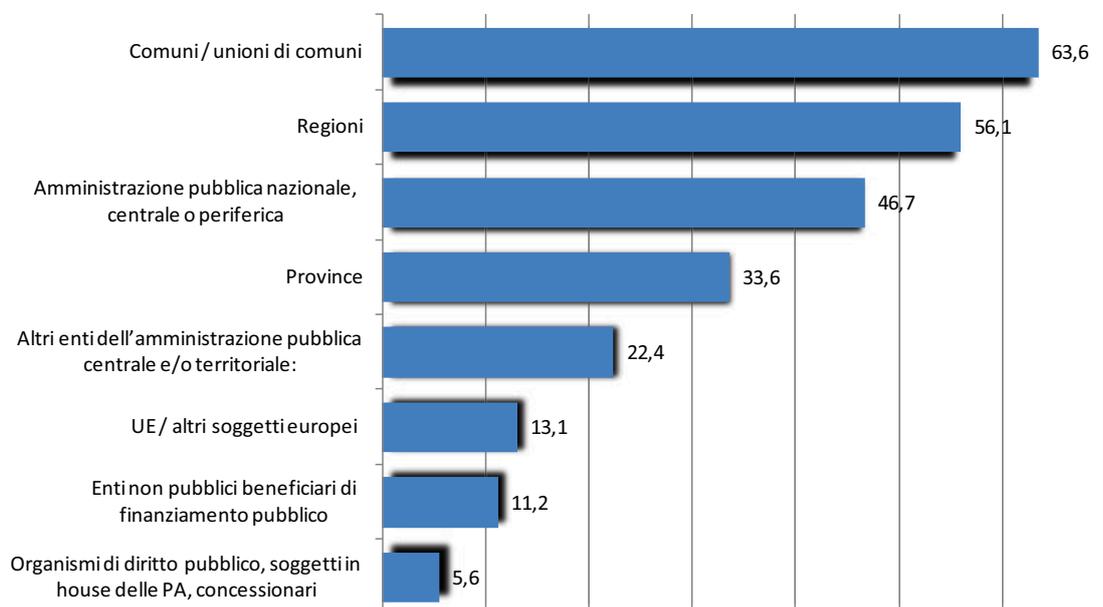
Nel novero delle ipotesi, questa qualche divaricazione fra i mercati di riferimento tra le imprese dello stesso settore potrebbe indurre a sospettare che le stesse non indaghino a fondo le reali potenzialità del mercato.

I COMMITTENTI PUBBLICI

Di contro, per le sole imprese che lavorano con la PA, le commesse arrivano soprattutto dai Comuni (per circa due aziende su tre), dalle Regioni (quasi per il 60%) e dagli Enti centrali o dalle loro articolazioni periferiche (poco meno della metà). Questi ultimi offrono opportunità soprattutto alle imprese medio-grandi mentre, in maniera speculare, sono i Comuni i clienti privilegiati delle imprese più piccole.

Il quadro non si distacca dunque da quello atteso di una proporzionalità diretta fra dimensione dell'Ente affidatario e dimensione aziendale.

Tipologia di Stazione Appaltante (percentuale sul totale delle 107 imprese che lavorano con la PA; possibile risposta multipla)



Tipologia stazione appaltante	Totale	Dimensione dell'impresa		
		micro	piccola	medio-grande
Comuni / unioni di comuni	63,6	70,5	58,5	59,1
Regioni	56,1	56,8	56,1	54,5
Amministrazione pubblica nazionale, centrale o periferica	46,7	34,1	51,2	63,6
Province	33,6	31,8	31,7	40,9
Altri enti dell'amministrazione pubblica centrale e/o territoriale	22,4	18,2	22,0	31,8
UE / altri soggetti europei	13,1	9,1	17,1	13,6
Enti non pubblici beneficiari di finanziamento pubblico	11,2	9,1	14,6	9,1
Organismi di diritto pubblico, soggetti in house, concessionari	5,6	2,3	9,8	4,5

2.4 Pubblico o privato?: i motivi della scelta di partecipare e gli ostacoli alla partecipazione al mercato PA

Abbiamo visto che circa il 57% delle imprese contattate resta all'esterno del mercato dei contratti pubblici. Si tratta di una scelta libera o obbligata? E su quali parametri le imprese valutano comunque se tentare o meno l'ingresso in tale mondo?

Le motivazioni che frenano le imprese dal partecipare a gare, vuoi per chi comunque vi partecipa e potrebbe o vorrebbe farlo in misura maggiore vuoi per chi non partecipa per rinuncia, porta in luce evidenze solo parzialmente attese.

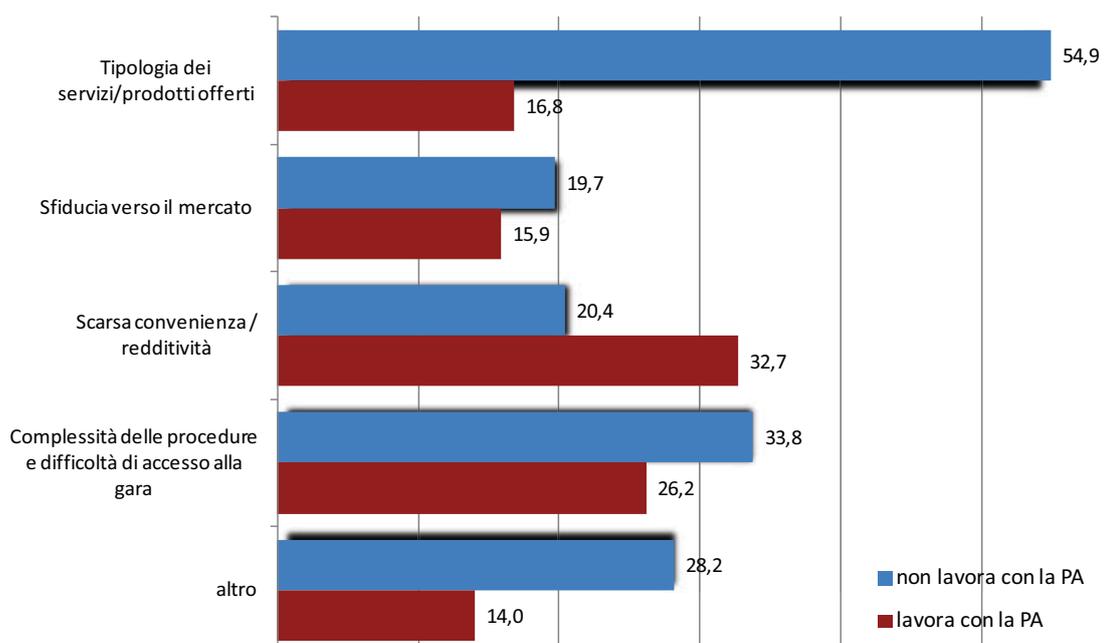
Fra le imprese che non vantano esperienze di lavoro con la Pubblica Amministrazione è ovviamente più ampia la quota di quelle che restano fuori a causa del fatto che i propri prodotti o servizi non rientrano fra quelli richiesti dalla PA. Ma al netto di questo fattore fisiologico, secondo la percezione delle aziende il principale elemento di sbarramento all'ingresso nel mercato è rappresentato dalla complessità delle procedure di partecipazione.

Di contro, per le imprese che già agiscono sul mercato della committenza pubblica, l'ostacolo maggiore ad una loro più efficace penetrazione è rappresentato dai (sempre più) ridotti margini di redditività che esso è in grado di garantire. Ciò che è da intendere vuoi in assoluto che rispetto al "privato".

Il quadro ci dice anche che, ove "rotti gli indugi" e dunque affrontate le procedure, la percezione della loro complessità tenda ad affievolirsi.

Il risultato del confronto si modifica apprezzabilmente se il peso dei diversi fattori di "resistenza" per i due target (chi lavora e chi non lavora con la PA) viene considerato al netto dei casi in cui l'azienda resta fuori per motivi oggettivi quali quelli legati alla tipologia dei prodotti offerti. Più determinante in questo caso si configura ad esempio per chi non è riuscito ad inserirsi, l'influenza dei fattori legati alla sfiducia verso la PA o alla scarsa redditività attesa.

Quali sono le principali motivazioni che frenano la sua impresa nel partecipare a gare? (percentuale sul totale; possibile risposta multipla)



Quali sono le principali motivazioni che frenano la sua impresa nel partecipare a gare? (percentuale sul totale delle 107 imprese che già partecipano a gare, possibile risposta multipla)

Motivazioni	Dimensione dell'impresa			
	Totale	micro	piccola	medio-grande
Tipologia dei servizi/prodotti offerti	16,8	20,5	12,2	18,2
- tratta prodotti/servizi tipicamente orientati al settore privato	2,8	4,5	2,4	-
- disinteresse della pa per i propri servizi/prodotti (scarse occasioni offerte dal sistema della gare pubbliche)	4,7	2,3	4,9	22,7
- i servizi richiesti non contemplano soluzioni alternative realizzate dall'impresa	8,4	13,6	2,4	9,1
- altro (non specificato)	1,9	2,3	2,4	-
Sfiducia verso il mercato	15,9	18,2	12,2	18,2
- competizione non basata sulla qualità	5,6	2,3	9,8	4,5
- presunzione di una importanza determinante delle relazioni e non trasparenza delle procedure (carenza di legalità)	6,5	6,8	7,3	4,5
- difficoltà ad entrare in un mercato bloccato per l'eccessiva tendenza della pa ad affidarsi ad imprese di propria fiducia;	6,5	-	4,9	9,1
- mercato in mano alle imprese di più grandi dimensioni	6,5	9,1	7,3	-
- mercato non concorrenziale in quanto condizionato dalla presenza di imprese che non rispettano le norme e le regole (evasione fiscale ed obblighi contributivi, minimi retributivi etc.);	4,7	11,4	-	-
- diffidenza nei confronti della pubblica amministrazione	2,8	-	2,4	9,1
- scarso interesse verso il mercato pubblico	0,9	2,3	-	-
- eccessiva concorrenza	-	-	-	-
Scarsa convenienza / redditività	32,7	29,5	34,1	36,4
- eccessivo costo dell'investimento iniziale in risorse professionali e tecniche adeguate;	7,5	6,8	4,9	13,6
- ribassi troppo alti (margini ristretti o inesistenti di redditività)	19,6	20,5	22,0	13,6
- eccessivo peso dei costi indiretti (ritardo di pagamento ...)	10,3	11,4	12,2	4,5
- costi e spese troppo elevati per la progettazione e la partecipazione in relazione alla probabilità di aggiudicazione delle gare	12,1	6,8	14,6	18,2
- dimensionamento della base d'asta considerato incongruo rispetto al livello minimo ritenuto necessario per il buon fine del servizio richiesto	2,8	-	7,3	-
- eccessiva concorrenza	2,8	2,3	4,9	-
Complessità delle procedure di partecipazione e difficoltà di accesso alla gara da parte dell'impresa	26,2	40,9	19,5	9,1
- complessità della documentazione di gara	11,2	13,6	12,2	4,5
- carenza di risorse professionali adeguate da dedicare alle procedure di partecipazione	2,8	4,5	2,4	-
- complessità e macchinosità delle procedure e lungaggini burocratiche	16,8	27,3	9,8	9,1
- difficoltà nella redazione del progetto laddove richiesto	0,9	2,3	-	-
- difficoltà ad individuare una congrua partnership	2,8	-	7,3	-
- indeterminazione dell'oggetto di gara e/o inadeguatezza delle specifiche tecniche dei servizi	0,9	2,3	-	-
- mancato possesso formale dei requisiti minimi richiesti	1,9	2,3	2,4	-
- mancato possesso formale dei requisiti minimi richiesti associata alla impossibilità di ricorrere all'avvalimento e nel presupposto di possedere individualmente la capacità necessaria per l'esecuzione delle prestazioni richieste	-	-	-	-
- impresa di recente costituzione	-	-	-	-
- altro	-	-	-	-
Altro	14,0	15,9	12,2	13,6
- scarsa cultura manageriale dei responsabili	0,9	-	-	4,5
- barriere/requisiti di ingresso troppo elevati/i	0,9	-	2,4	-
- difficoltà informative / di accesso alle informazioni	0,9	2,3	-	-
- dimensione dell'impresa	-	-	-	-
- non ha ancora/mai avuto occasione di partecipare	1,9	2,3	-	4,5
- non partecipano a gare in quanto hanno forme di collaborazione diverse con la PA	-	-	-	-
- non specificato o non chiaramente specificato	9,3	11,4	9,8	4,5

Quali sono le principali motivazioni che frenano la sua impresa nel partecipare a gare? (percentuale sul totale delle 142 imprese che non partecipano a gare; possibile risposta multipla)

Motivazioni	Totale	Dimensione dell'impresa		
		micro	piccola	medio-grande
Tipologia dei servizi/prodotti offerti	54,9	53,7	47,1	84,6
- tratta prodotti/servizi tipicamente orientati al settore privato	25,4	24,2	23,5	38,5
- disinteresse della pa per i propri servizi/prodotti (scarse occasioni offerte dal sistema della gare pubbliche)	19,7	24,2	2,9	30,8
- i servizi richiesti non contemplano soluzioni alternative realizzate dall'impresa	12,7	8,4	14,7	38,5
- altro (non specificato)	3,5	3,2	5,9	-
Sfiducia verso il mercato	19,7	22,1	17,6	7,7
- competizione non basata sulla qualità	4,2	4,2	5,9	-
- presunzione di una importanza determinante delle relazioni e non trasparenza delle procedure (carenza di legalità)	5,6	5,3	5,9	7,7
- difficoltà ad entrare in un mercato bloccato per l'eccessiva tendenza della pa ad affidarsi ad imprese di propria fiducia;	9,9	-	8,8	-
- mercato in mano alle imprese di più grandi dimensioni	9,2	11,6	5,9	-
- mercato non concorrenziale in quanto condizionato dalla presenza di imprese che non rispettano le norme e le regole (evasione fiscale ed obblighi contributivi, minimi retributivi etc.);	1,4	-	5,9	-
- diffidenza nei confronti della pubblica amministrazione	4,2	4,2	5,9	-
- scarso interesse verso il mercato pubblico	0,7	1,1	-	-
- eccessiva concorrenza	2,8	3,2	2,9	-
Scarsa convenienza / redditività	20,4	21,1	17,6	23,1
- eccessivo costo dell'investimento iniziale in risorse professionali e tecniche adeguate;	5,6	5,3	5,9	7,7
- ribassi troppo alti (margini ristretti o inesistenti di redditività)	10,6	10,5	8,8	15,4
- eccessivo peso dei costi indiretti (ritardo di pagamento ...)	9,2	5,3	14,7	23,1
- costi e spese troppo elevati per la progettazione e la partecipazione in relazione alla probabilità di aggiudicazione delle gare	11,3	11,6	11,8	7,7
- dimensionamento della base d'asta considerato incongruo rispetto al livello minimo ritenuto necessario per il buon fine del servizio richiesto	2,1	2,1	2,9	-
- eccessiva concorrenza	2,1	2,1	2,9	-
Complessità delle procedure di partecipazione e difficoltà di accesso alla gara da parte dell'impresa	33,8	33,7	35,3	30,8
- complessità della documentazione di gara	15,5	12,6	20,6	23,1
- carenza di risorse professionali adeguate da dedicare alle procedure di partecipazione	3,5	3,2	5,9	-
- complessità e macchinosità delle procedure e lungaggini burocratiche	14,1	12,6	20,6	7,7

COME FAVORIRE UNA MAGGIORE PARTECIPAZIONE DELLE MICRO E PICCOLE IMPRESE ALLA GARE PERI BENI CULTURALI: L'ANALISI DELLE RISPOSTE APERTE

Uno dei principali aspetti critici che si deduce dal quadro analitico ricostruito attraverso le libere indicazioni delle aziende e che trova conferma nei prospetti precedenti, è lo svantaggio competitivo delle imprese micro e piccole²⁴, che paiono oggi penalizzate dal mercato nonostante una domanda che, come visto dai risultati della *survey* dedicata agli Enti Pubblici, favorisce la proliferazione di affidamenti di importo limitato.

Quali azioni e strumenti possono favorire una maggiore apertura ad operatori, come quelli in oggetto, spesso in possesso di qualificazioni e specializzazioni mirate? Ad una tale domanda, posta anche alle imprese che non lavorano con la PA, hanno risposto in 186 sulle

24 In realtà sono elementi di criticità non solo la classe dimensionale, ma anche la forma societaria: l'elevata numerosità delle società a responsabilità limitata, presenti sul mercato, pone dubbi sulla capacità di questo tipo di imprese di soddisfare le esigenze delle SA sotto il profilo della solidità patrimoniale e di una gestione aziendale che investe sulla modernizzazione e sull'innovazione tecnologica.

249 intervistate. E' un dato che misura l'interesse suscitato dal tema proposto e che, implicitamente, conferma le difficoltà delle imprese di minori dimensioni, che rappresentano numericamente la maggioranza anche del nostro campione.

Con rare eccezioni gli imprenditori hanno ammesso il problema. Il fatto che molti abbiano indicato nella necessità di una maggiore informazione, pubblicità e semplicità delle procedure, la medicina per risolverlo non è necessariamente da interpretare come la tendenza a fare ricorso a categorie generali, quanto piuttosto il modo per ribadire che le prime a soffrire della complessità delle norme e delle procedure e di una comunicazione inadeguata siano proprio e soprattutto le aziende meno strutturate.

Altre segnalazioni richiamano problematiche note, quali, fra tutte, quelle dei ritardi nei pagamenti; dei tempi lunghi delle procedure (spesso coincidenti con tempi ristretti per la predisposizione dell'offerta); di "favoritismi" (verso le imprese più grandi); di una scarsa competenza e conoscenza del mercato da parte degli operatori pubblici, dunque percepita come atta a danneggiare prevalentemente le micro e piccole imprese.

Scandagliando le segnalazioni emergono tuttavia anche altre istanze assolutamente particolari, che più propriamente assumono la veste di suggerimenti specifici o mirati.

Si tratta, in ordine sparso della richiesta:

- di favorire i consorzi ed i raggruppamenti di piccole imprese ma anche della possibilità che piccole imprese possano aggregarsi alle più grandi;
- di allentare i vincoli di partecipazione ed in particolare e soprattutto, anche se non solo, di abbassare o eliminare le soglie minime di fatturato;
- di favorire un maggior dialogo ed occasioni di incontro e confronto fra imprese e PA per consentire (anche) ai più piccoli di farsi conoscere, sottolineando anche il ruolo delle associazioni di categoria come organi di rappresentanza.

Sono tutte, a ben vedere, indicazioni che mirano al superamento di una barriera: che sia quella di ingresso nel mercato o quella della concorrenza con la media e grande impresa, in fondo percepite come *un unicum*. Tutti e tre i casi richiamati sono da intendere insomma un diverso modo, per i più piccoli, di richiedere di gareggiare ad armi pari con i più grandi. Poco interessa se nel primo caso (favorire i consorzi e i RTI) si tratti di un suggerimento "alto", che non arriva a spiegare con quale mezzo tale obiettivo possa essere raggiunto e che attraverso il terzo si reclaims indirettamente un diritto di cittadinanza nel mercato spesso nei fatti soffocato anche dalle più scarse risorse che le aziende minori riescono a dedicare alla promozione commerciale. E che dunque solo l'allentamento dei requisiti di ammissione suggerisca un'azione concreta e quindi risponda compiutamente alla domanda specifica posta nel questionario.

Il problema dell'accesso delle micro e piccole imprese ai rapporti con le amministrazioni pubbliche dipende da molti fattori. Tra i più rilevanti, sicuramente, vi è quello dei ritardi nei pagamenti, secondo il monitoraggio effettuato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, nel 2010 particolarmente grave nel Mezzogiorno. Ritardi che influiscono negativamente sulla liquidità e complicano la gestione finanziaria delle imprese compromettendo, tanto più in fasi di crisi economica e finanziaria come l'attuale, la loro competitività e in alcuni casi mettendo a rischio la loro stessa sopravvivenza.

Per quando in parte scontata qualche riflessione è utile anche in merito ai casi in cui le imprese non partecipano ai bandi a causa della particolare tipologia dei prodotti e dei servizi immessi sul mercato e che richiama il nodo fondamentale dell'efficacia dei meccanismi di incontro fra domanda e l'offerta.

Avevamo rilevato nell'analisi dei risultati dell'indagine sugli Enti, come la tendenza degli operatori fosse quella di ispirarsi prevalentemente a bandi precedenti dell'Ente stesso, in

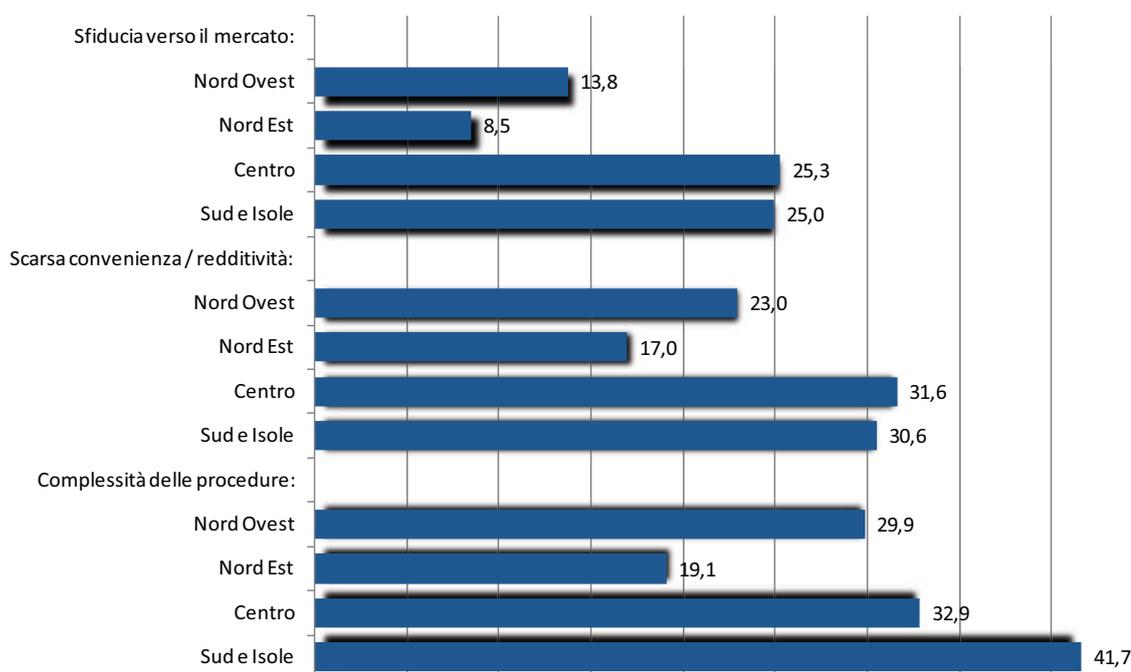
molti casi prevedibilmente rinunciando anche ad una verifica adeguata del proprio fabbisogno; parimenti si era sottolineato come fossero scarse le indicazioni su come sarebbe possibile valutare il contenuto innovativo dei prodotti e dei servizi. Questo doppio comportamento conservativo ha come effetto quello di appiattare la domanda su prodotti e servizi già conosciuti. Se consideriamo che, sul versante delle imprese, il 20% di quelle che non partecipano a gare lamenta un disinteresse della PA per i propri servizi, si avverte il rischio che, fatta salva la peculiarità di alcuni prodotti destinati al settore privato, il meccanismo dell'adozione di innovazione (di prodotto/servizi), non governato, si trasformi in un circolo improduttivo (ente → impresa → ente, etc.) per lo sviluppo del settore.

2.5 La differenziazione territoriale

Se dai prospetti emergono maggiori segnali di sofferenza da parte delle imprese di minori dimensioni, in particolare ad esempio in relazione alla sfiducia verso il mercato pubblico, l'analisi della differenziazione territoriale aggiunge elementi interpretativi importanti, ricordandoci che nella strada della rimozione degli ostacoli, che passa attraverso la semplificazione, la maggiore redditività e, in generale, la costruzione di un clima di fiducia nei rapporti fra Enti ed imprese, alcune parti del Paese sono un po' più avanti di altre.

Stando ai dati raccolti il Nord ed in particolare il Nord Est l'ha già percorsa per un tratto maggiore rispetto ad un mezzogiorno il cui ritardo si concretizza soprattutto sul fronte della complessità delle procedure.

Motivazioni che frenano l'impresa nel partecipare a gare: percentuale sul totale (percentuale sul totale delle 249 imprese intervistate; possibile risposta multipla)



2.6 Il mercato della PA

Esaurito il confronto fra il gruppo di imprese che non hanno rapporti di lavoro con la PA e quello delle aziende che invece annoverano un Ente pubblico fra la propria clientela, ci dedichiamo ora ad approfondire caratteri, dinamiche e criticità del segmento di mercato che

transita attraverso le gare pubbliche e gli affidamenti diretti degli Enti, avvalendoci, pertanto, delle informazioni rese dalle sole 107 interviste utili.

LA POSIZIONE DELLE AZIENDE SUL MERCATO E LE CARATTERISTICHE DELLA LORO OFFERTA

Se partiamo da una misura indiretta del livello di dipendenza delle nostre imprese dalla committenza pubblica, misura che possiamo ricavare dal dato già citato relativo all'incidenza del fatturato dei servizi per la PA nel settore dei Beni Culturali sul totale del fatturato aziendale, notiamo ancora come siano molto poche (appena il 3%) le imprese dedicate per intero al mercato pubblico e poco più del 10% quelle per le quali tale mercato si configuri come prevalente. Ciò che, come già osservato, avviene in prevalenza per le micro e per le piccole, anche in conseguenza del peso maggiore che in questo caso normalmente un singolo cliente riesce a coprire sull'intero portafoglio.

Con riferimento indicativo all'ultimo triennio, quanto incidono le commesse pubbliche sul suo fatturato nel settore dei Beni Culturali? (percentuale sul totale delle 249 imprese intervistate)

Fatturato PA / fatturato BBCC x100	Totale	Dimensione dell'impresa		
		micro	piccola	medio-grande
Meno del 10%	14,0	9,1	14,6	22,7
Da 10% a 30%	7,5	11,4	4,9	4,5
Da 30% a 60%	3,7	4,5	2,4	4,5
Da 60% a 99%	8,4	13,6	7,3	-
100%	2,8	2,3	2,4	4,5
Non sa / non risponde	63,6	59,1	68,3	63,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
<i>Stima incidenza percentuale media fatturato PA</i>	<i>37,8</i>	<i>44,4</i>	<i>36,2</i>	<i>25,3</i>

Ciò non significa tuttavia che l'attività e l'attenzione verso tale mercato sia occasionale o sporadica. Se infatti quasi la metà non partecipa a più di due gare pubbliche l'anno, la media complessiva calcolata sulle segnalazioni delle 107 imprese raggiunge le nove gare. Valore che è la risultante di una dedizione tanto più intensa quanto più grande e strutturata è l'impresa (per le medio-grandi si arriva ad una stima di circa 18 gare l'anno).

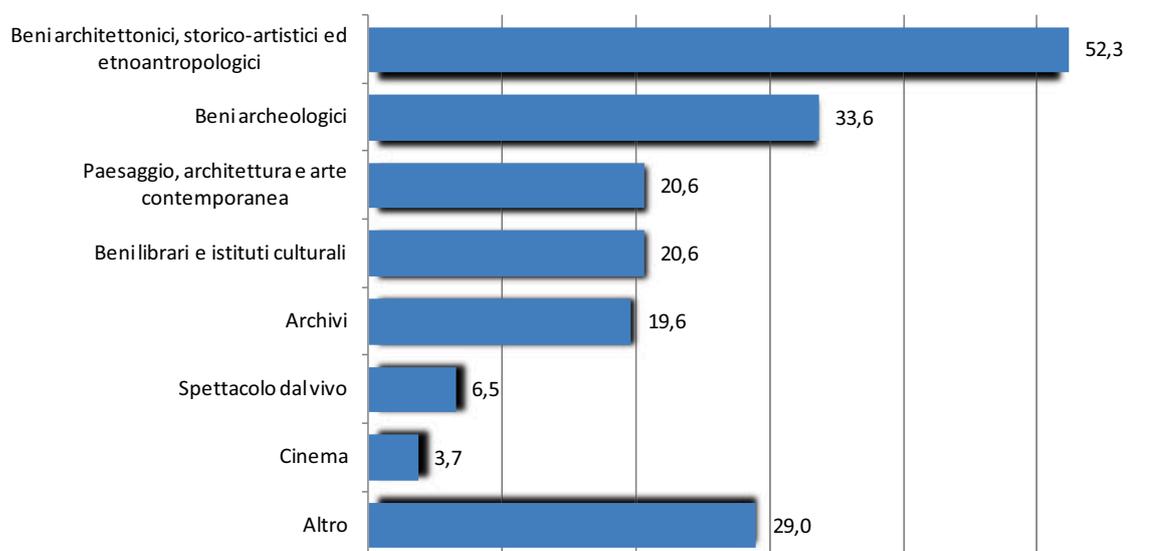
L'ambito della Cultura nel quale le imprese competono maggiormente, ovvero sul quale più si concentra la partecipazione, risulta quello dei beni architettonici, storici-artistici ed antropologici, ma è un dato, quello relativo al "luogo", che molto risente della particolare composizione del gruppo dei rispondenti ed è dunque utile esclusivamente per meglio contestualizzare le loro successive valutazioni.

È interessante, comunque, che per i beni architettonici lavorino soprattutto imprese di piccole e piccolissime dimensioni, mentre per gli archivi, per i beni librari, per il paesaggio e i beni archeologici, prevalgono quelle di dimensioni maggiori.

Numero di gare cui l'impresa ha partecipato nell'ultimo anno e luoghi della cultura per i quali ha partecipato (percentuale sul totale delle 107 imprese che lavorano con la PA)

Numero gare / "luoghi"	Totale	Dimensione dell'impresa		
		micro	piccola	medio-grande
A quante gare del settore ha partecipato nell'ultimo anno?				
0-2	43,9	50,0	39,0	40,9
3-5	27,1	29,5	29,3	18,2
6-10	11,2	11,4	14,6	4,5
Oltre 10	17,8	9,1	17,1	36,4
Numero medio	9,2	8,0	10,8	17,6
Per quali luoghi della cultura prevalentemente (possibile risposta multipla)				
Beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici	52,3	56,8	56,1	36,4
Beni archeologici	33,6	29,5	34,1	40,9
Paesaggio, architettura e arte contemporanea	20,6	15,9	22,0	27,3
Beni librari e istituti culturali	20,6	11,4	22,0	36,4
Archivi	19,6	9,1	22,0	36,4
Spettacolo dal vivo	6,5	11,4	2,4	4,5
Cinema	3,7	6,8	2,4	-
Altro	29,0	41,4	19,5	40,9

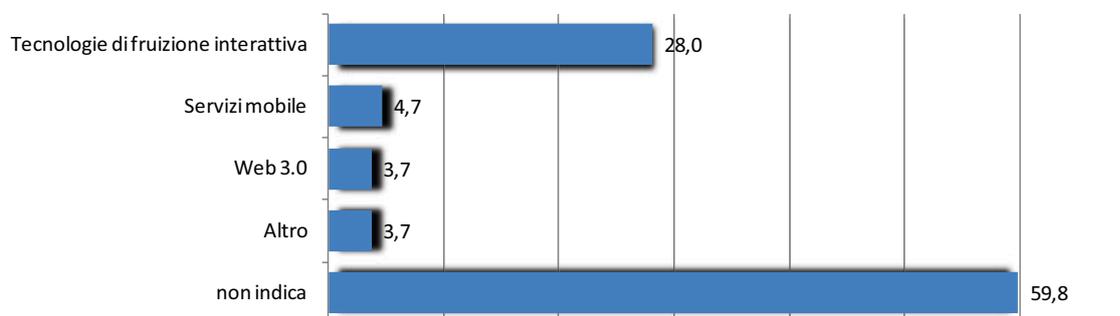
Luoghi della cultura per i quali ha partecipato (percentuale sul totale delle 107 imprese che lavorano con la PA; possibile risposta multipla)



2.7 Il "deficit tecnologico" fra offerta e domanda

Riprendendo un argomento già affrontato nell'indagine dedicata agli Enti e seppur sempre condizionato dalle particolarità del nostro ristretto gruppo di rispondenti è utile guardare alle tipologie di prodotti ad elevato contenuto tecnologico che le aziende ritengono ancora poco richiesti dalla committenza pubblica. Per rilevare che, al netto di una grossa fetta di non rispondenti (in prevalenza appartenenti a settori tradizionali e quindi non presenti sul mercato della tecnologia) le aziende lamentano ancora scarse opportunità per le quelle di fruizione interattiva.

Prodotti ancora poco richiesti di contenuto tecnologico (percentuale sul totale delle 107 imprese che lavorano con la PA; possibile risposta multipla)



LE AZIONI DELLA PA PER AUMENTARE IL CONTENUTO INNOVATIVO DELLA PROPRIA DOMANDA

Quanto sopra è utile soprattutto ad introdurre la più ampia tematica sulle possibili azioni che la PA potrebbe adottare per qualificare la propria domanda sotto il profilo del contenuto innovativo. Tematica che si analizza ancora attraverso i liberi suggerimenti forniti delle aziende.

Si deve premettere che le 54 risposte “aperte” raccolte non hanno quasi mai prodotto una indicazione coerente con quanto richiesto, ma sono apparse per lo più generiche (quando si chiedeva invece un’ indicazione specifica) ed in molti casi una ulteriore puntualizzazione, quasi un rafforzativo, di quanto segnalato altrove. Il richiamo alla necessità di una maggiore informazione e comunicazione, come alla chiarezza e semplicità delle procedure, nulla aggiunge dunque a quanto già emerso.

Espressione di una reale esigenza è da intendere invece la frequente denuncia di una scarsa competenza, conoscenza e professionalità degli operatori della PA, da riferire dunque in questo caso propriamente al contenuto tecnologico ed innovativo della domanda pubblica. Una “domanda pubblica”, dunque, che viene percepita dalle imprese come incapace di individuare ed esprimere al meglio le proprie necessità e di cogliere le opportunità offerta dal mercato.

La “denuncia” è rimarcata da un ripetuto richiamo alla necessità di coinvolgere esperti, se non anzi direttamente le imprese stesse, con i quali attivare un dialogo che consentirebbe allo “staff della PA di guadagnare un aggiornamento continuo sulle novità tecnologiche”.

Si avverte dunque, nelle opinioni degli imprenditori, neppure troppo sottotraccia, uno scarto fra le potenzialità del mercato, così come percepite dalle aziende e le capacità della PA di tradurre tali potenzialità in propri fabbisogni. Una distanza, insomma, fra domanda ed offerta che parrebbe ampiamente giustificare la quota rilevante di imprese che, nel nostro campione, hanno dichiarato di orientarsi esclusivamente o prioritariamente al mercato privato.

Va nella stessa direzione interpretativa anche il richiamo alla PA di mettersi al passo, oltre che dell’informatizzazione, anche delle tecniche di marketing.

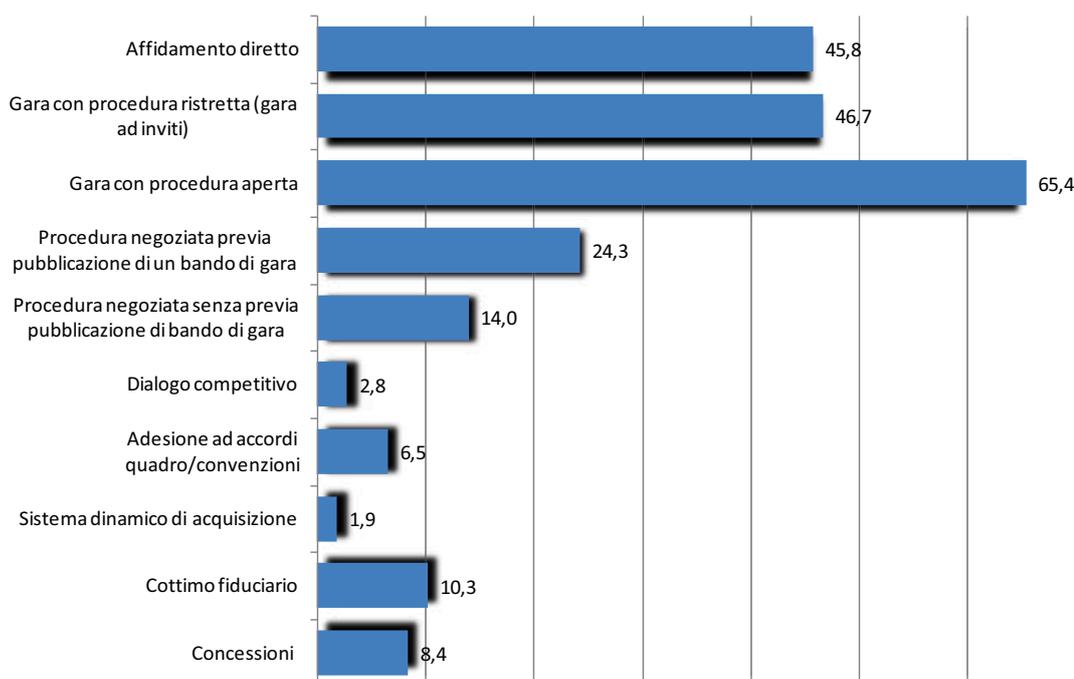
2.8 Le procedure di gara, il criterio di aggiudicazione e lo strumento dell’e-procurement

AFFIDAMENTO DIRETTO E GARA PUBBLICA

Sempre con la prospettiva di ricostruire le modalità con le quali le aziende rispondenti si “muovono” sul mercato della PA, la tipologia delle procedure attraverso le quali le aziende hanno attivato rapporti di lavoro con la PA, restituisce la gara con procedura “aperta” come la più frequente, seguita da quella “ristretta”, sostanzialmente in linea con l’affidamento

diretto. Quest'ultimo, benchè in terza posizione, ci dice che comunque quasi la metà delle imprese ha avuto occasione nell'ultimo triennio di assumere una commessa pubblica attraverso quella che abbiamo visto risultare la procedura cui la Pa fa più diffusamente ricorso.

Nell'ultimo triennio, attraverso quali procedure ha lavorato per la PA nell'ambito dei servizi dei Beni Culturali? (percentuale sul totale delle 107 imprese che lavorano con la PA; possibile risposta multipla)



Al di là di questa solo apparente contrapposizione (il dato non esclude infatti, per come è formulata la domanda, che anche per le aziende l'affidamento sia la procedura più frequente per attivare il rapporto di lavoro) resta l'evidenza di una tendenza positiva a diversificare le modalità di approccio al mercato, partecipandovi in maniera sostanzialmente indipendente dalla modalità di gara che la PA propone. Interessante infine segnalare alcune, in assoluto ancora molto rare, esperienze di procedure innovative come il dialogo competitivo o il sistema dinamico di acquisizione.

Nell'ultimo triennio, attraverso quali procedure e criteri di affidamento previsti dal codice degli appalti pubblici ha lavorato per la PA nell'ambito dei servizi dei Beni Culturali? (percentuale sul totale delle 107 imprese che lavorano con la PA; possibile risposta multipla)

Procedura di gara e criterio di aggiudicazione	Totale	Dimensione dell'impresa		
		micro	piccola	medio-grande
Affidamento diretto	45,8	43,2	41,5	59,1
Gara con procedura ristretta (gara ad inviti)	46,7	45,5	48,8	45,5
Massimo ribasso	15,9	13,6	14,6	22,7
Offerta economicamente più vantaggiosa	29,0	29,5	31,7	22,7
Non sa/non risponde	1,9	2,3	2,4	-
Gara con procedura aperta	65,4	56,8	65,9	81,8
Massimo ribasso	19,6	18,2	17,1	27,3
Offerta economicamente più vantaggiosa	43,9	36,4	46,3	54,5
Non sa/non risponde	1,9	2,3	2,4	-
Negoziata previa pubblicazione di un bando di gara	24,3	22,7	22,0	31,8
Massimo ribasso	3,7	4,5	-	9,1
Offerta economicamente più vantaggiosa	18,7	15,9	19,5	22,7
Non sa/non risponde	1,9	2,3	2,4	-
Negoziata senza previa pubblicazione di bando di gara	14,0	13,6	14,6	13,6
Massimo ribasso	0,9	2,3	-	-
Offerta economicamente più vantaggiosa	12,1	11,4	12,2	13,6
Non sa/non risponde	0,9	-	2,4	-
Dialogo competitivo	2,8	2,3	2,4	4,5
Massimo ribasso	-	-	-	-
Offerta economicamente più vantaggiosa	2,8	2,3	2,4	4,5
Adesione ad accordi quadro/convenzioni	6,5	4,5	7,3	9,1
Massimo ribasso	-	-	-	-
Offerta economicamente più vantaggiosa	6,5	4,5	7,3	9,1
Sistema dinamico di acquisizione	1,9	2,3	-	4,5
Massimo ribasso	0,9	2,3	-	-
Offerta economicamente più vantaggiosa	0,9	-	-	4,5
Cottimo fiduciario	10,3	9,1	7,3	18,2
Massimo ribasso	1,9	2,3	-	4,5
Offerta economicamente più vantaggiosa	8,4	6,8	7,3	13,6
Concessioni	8,4	11,4	2,4	13,6
Massimo ribasso	0,9	2,3	-	-
Offerta economicamente più vantaggiosa	7,5	9,1	2,4	13,6

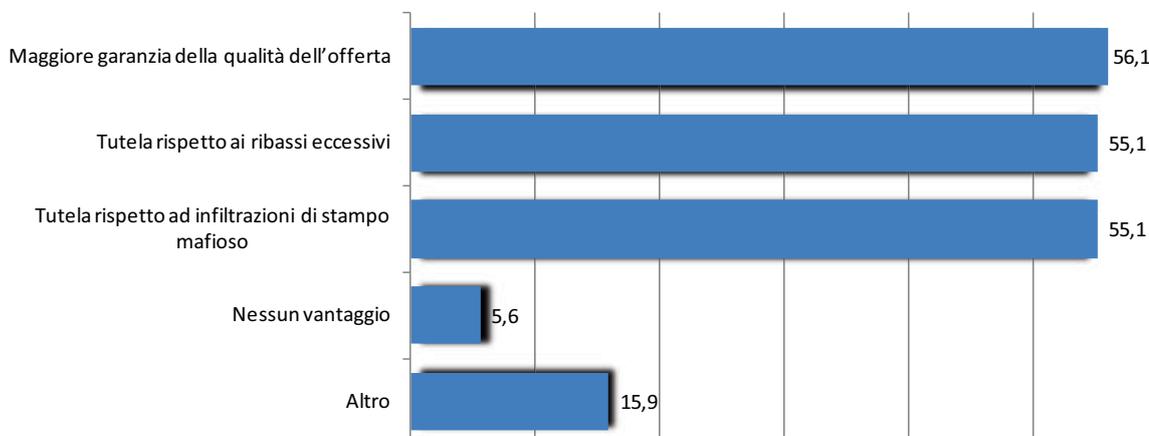
IL CRITERIO DI AGGIUDICAZIONE E L'OFFERTA ECONOMICAMENTE PIÙ VANTAGGIOSA

Restando alle caratteristiche della procedura, la distribuzione per criterio di aggiudicazione utilizzato conferma la netta prevalenza dell'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto al criterio del massimo ribasso, vuoi per l'impulso crescente che anche la normativa sta dando all'utilizzo di questo strumento, vuoi per l'adattabilità del comparto dei servizi (rispetto a quello delle forniture e dei lavori pubblici) e di quelli dei Beni e delle Attività Culturali in particolare.

Meglio si adatta infatti l'OEPV ai casi in cui la qualità del progetto e della prestazione rappresenta un elemento determinante e valutabile. Ed infatti tale criterio risulta essere stato prescelto nel 75% delle gare cui le nostre imprese dichiarano di aver partecipato. Ciò in pieno accordo con le risultanze dell'indagine parallela condotta sulle Stazioni Appaltanti.

E se la scelta del criterio dell'OEPV spetta all'Ente appaltante e non all'impresa partecipante, è importante ai nostri fini verificare come in ogni caso gli operatori lo apprezzino poiché in grado di garantire una migliore qualità dell'offerta, una tutela verso ribassi eccessivi ed una tutela verso le infiltrazioni di stampo mafioso. Vantaggi che, come dal grafico che segue, vengono considerati sostanzialmente equivalenti.

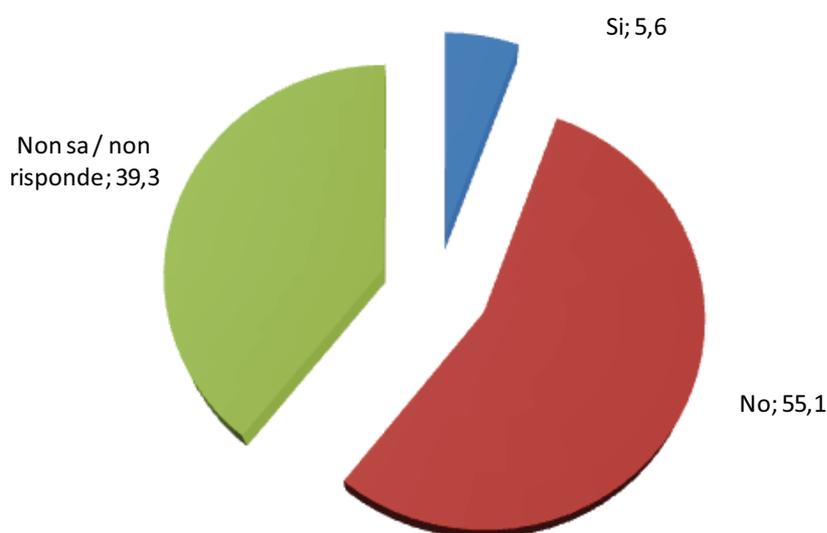
Quali sono i vantaggi del criterio di selezione dell'offerta economicamente più vantaggiosa? (percentuale sul totale delle 107 imprese che lavorano con la PA, possibile risposta multipla)



L' E-PROCUREMENT

Quanto agli strumenti tecnologicamente avanzati per il confronto domanda-offerta, il particolare mercato pubblico dei Beni Culturali sembra farne ancora scarso uso. A conferma di quanto emerso anche nelle interviste alla PA, l'e-procurement è poco utilizzato per le gare del settore: solo il 5,6% delle imprese dichiara di aver maturato un'esperienza in proposito.

Ha partecipato a gare attraverso strumenti di e-procurement? (ripartizione percentuale delle 107 imprese che lavorano con la PA; possibile risposta multipla) valori espressi in %



Nell'indicare i vantaggi le imprese sono state concordi nell'affermare che questo strumento favorisce procedure di negoziazione più snelle e meno burocratiche, riduce i costi come i tempi relativi al processo di vendita. Si tratta di una informazione interessante ma purtroppo poco "solida" in quanto raccolta dalle sole sei imprese che hanno avuto occasione di partecipare ad una "gara on line".

Quali sono i vantaggi dell'e-procurement? (percentuale sul totale delle 6 imprese che hanno partecipato; possibile risposta multipla)

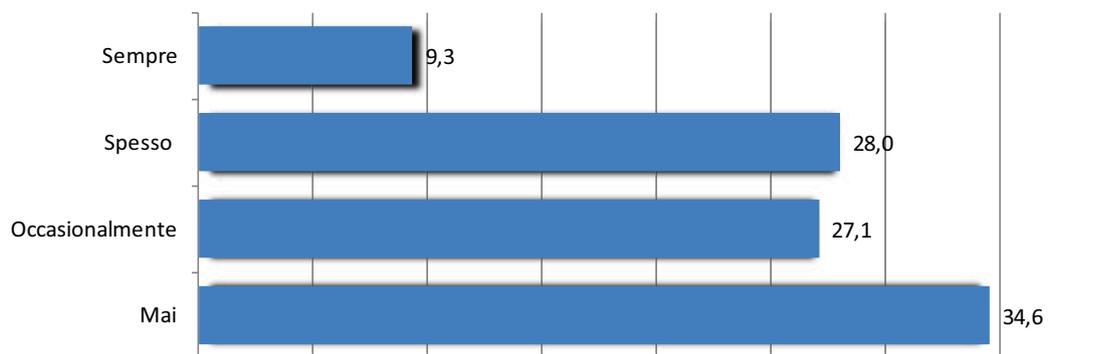


2.9 Le sinergie fra le aziende

La capacità di fare massa tra imprese e tentare di rafforzare di conseguenza la propria competitività sul mercato pubblico è, quantomeno per il gruppo di quelle interviste, un elemento piuttosto debole.

Circa un terzo di chi partecipa alle gare non lo ha mai fatto in collaborazione con altre aziende attraverso la costituzione di Raggruppamenti Temporanei, Consorzi o altro. Tale prassi è una consuetudine solo per una azienda su dieci ed una situazione frequente per una su tre.

Ha attivato collaborazioni con altre aziende per poter partecipare a gare? (percentuale sul totale delle 107 imprese che lavorano con la PA; possibile risposta multipla)



Ha attivato collaborazioni con altre aziende per poter partecipare a gare (107 imprese che lavorano con la PA), se sì (69 imprese) in quale forma, con chi e per quale motivo? (percentuale sul totale; possibile risposta multipla)

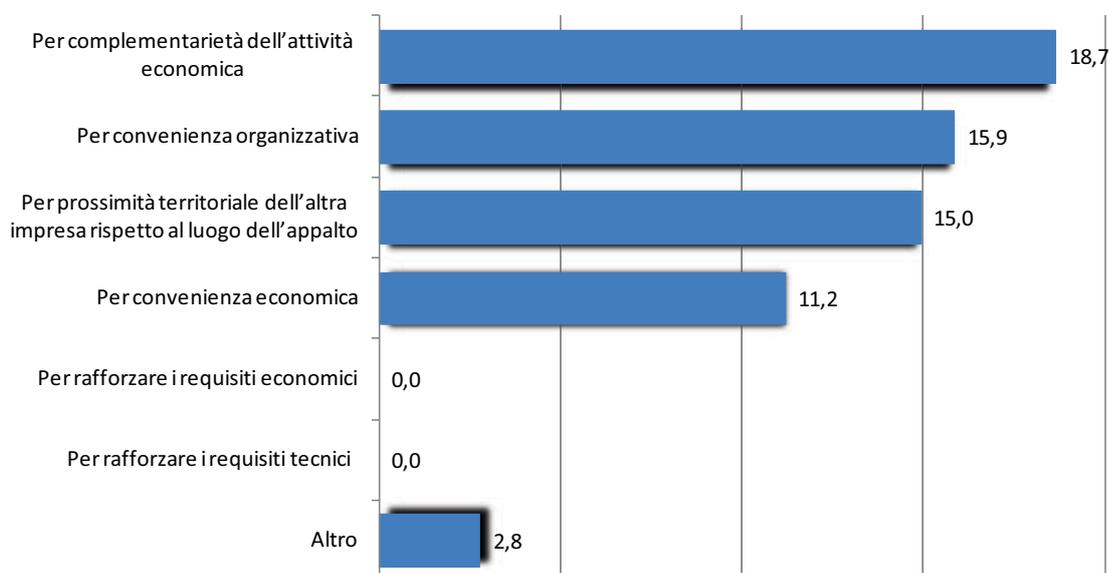
	Totale	Dimensione dell'impresa		
		micro	piccola	medio-grande
Ha attivato collaborazioni con altre aziende per poter partecipare a gare?				
Sempre	9,3	6,8	12,2	9,1
Spesso	28,0	20,5	26,8	45,5
Occasionalmente	27,1	22,7	31,7	27,3
Mai	34,6	47,7	29,3	18,2
Non sa / non risponde	0,9	2,3	-	-
se sì in quale forma (possibile risposta multipla)				
Raggruppamento temporaneo di impresa:				
- come capofila	68,1	68,2	55,2	88,9
- non capofila	68,1	81,8	62,1	61,1
Consorzio	14,5	22,7	6,9	16,7
Avvalimento	4,3	4,5	3,4	5,6
Impresa ausiliaria	11,6	18,2	6,9	11,1
Con sub – appalto:				
- come subappaltante	14,5	18,2	13,8	11,1
- come sub appaltatore	13,0	13,6	13,8	11,1
Di quali dimensioni sono le imprese con cui ha attivato collaborazioni? (possibile risposta multipla)				
Micro (addetti < 10 e fatturato <= 2 ml€;)	27,1	20,5	31,7	31,8
Piccole (addetti < 50 e fatturato <= 10 ml€)	40,2	38,6	43,9	36,4
Medie (addetti < 250 e fatturato <= 50 ml€)	34,6	29,5	26,8	59,1
Grandi (addetti > 250 o fatturato > 50 ml€)	23,4	11,4	24,4	45,5
Per quali motivi ha attivato collaborazioni con altre imprese ? (possibile risposta multipla)				
Per complementarietà dell'attività economica	18,7	20,5	9,8	31,8
Per convenienza organizzativa	15,9	11,4	2,4	50,0
Per prossimità territoriale dell'altra impresa rispetto al luogo dell'appalto	15,0	9,1	19,5	18,2
Per convenienza economica	11,2	11,4	7,3	18,2
Per rafforzare i requisiti economici	-	-	-	-
Per rafforzare i requisiti tecnici	-	-	-	-
Altro	2,8	2,3	-	9,1

Chi non si è mai unito a RTI, ATI e consorzi per partecipare a bandi rappresenta, dunque, una quota rilevante composta in prevalenza da imprese più piccole, quasi che al diminuire della dimensione diminuisca anche la propensione all'aggregazione: che è come dire che le imprese che ne fanno meno uso sono anche quelle che da una aggregazione potrebbero cogliere maggior vantaggio. L'unione per la realizzazione di un servizio, con le sue diverse varianti che comprendono oggi anche l'avvalimento, può rappresentare infatti una risposta concreta per favorire la partecipazione delle PMI ai bandi e con essa i presupposti per il loro ingresso nel mercato.

Il raggruppamento temporaneo d'impresa, in quanto il più tradizionale e consolidato, rappresenta lo strumento di aggregazione di più comune uso, anche se può comportare alcuni svantaggi legati al ruolo privilegiato, nei rapporti con il committente, della capogruppo che, pur mantenendo la propria individualità, tende a prevalere sulle altre.

Dal prospetto si rileva anche una tendenza sia delle piccole che delle medio-grandi imprese ad associarsi prevalentemente fra di loro. Non è così per le "micro" che logicamente, per rafforzarsi, tendono a scegliere partner più strutturati (ciò che avviene anche per piccole quando devono optare fra le micro e le medio-grandi).

Per quale motivo si è aggregata? (percentuale sul totale delle 69 imprese che hanno attivato collaborazioni; possibile risposta multipla)



Le micro imprese si aggregano principalmente per motivi di complementarità dell'attività economica e il loro interlocutore è la piccola-media impresa. L'interlocutore privilegiato delle piccole imprese, invece, è costituito dalle piccole imprese stesse, che si uniscono principalmente per prossimità territoriale. Le grandi lo fanno invece per convenienza organizzativa e per complementarità dell'attività economica.

Nessuna delle 69 imprese interpellate si associa per rafforzare requisiti economici e tecnici, cosa piuttosto insolita dati i parametri economici e tecnici restrittivi dei bandi.

2.10 Criticità e problematiche in fase di partecipazione alla gara e di esecuzione del contratto

Così come è stato chiesto a chi appalta e quindi domanda un servizio, è fondamentale ai nostri fini interrogare anche le imprese, ovvero chi rappresenta la controparte dell'offerta, su quali siano le principali problematiche e criticità legate alle procedure dei diversi momenti dell'iter di affidamento ed esecuzione di un contratto.

Le modalità con la quale le criticità sono state rilevate sono in questo caso diverse. Alle aziende è stato infatti richiesto di esprimere il proprio livello di valutazione della criticità su una scala di punteggi variabile da un minimo di 1 (per niente) ad un massimo di 5 (completamente) per una serie di "item" predefiniti.

L'analisi dei risultati di tali segnalazioni è di seguito condotta attraverso il valore di un indice sintetico costruito come media dei punteggi riportati su una scala da zero a dieci²⁵, in cui il valore minimo esprime assenza di criticità ed il valore massimo criticità "assoluta".

CRITICITÀ IN FASE DI PARTECIPAZIONE ALLA GARA

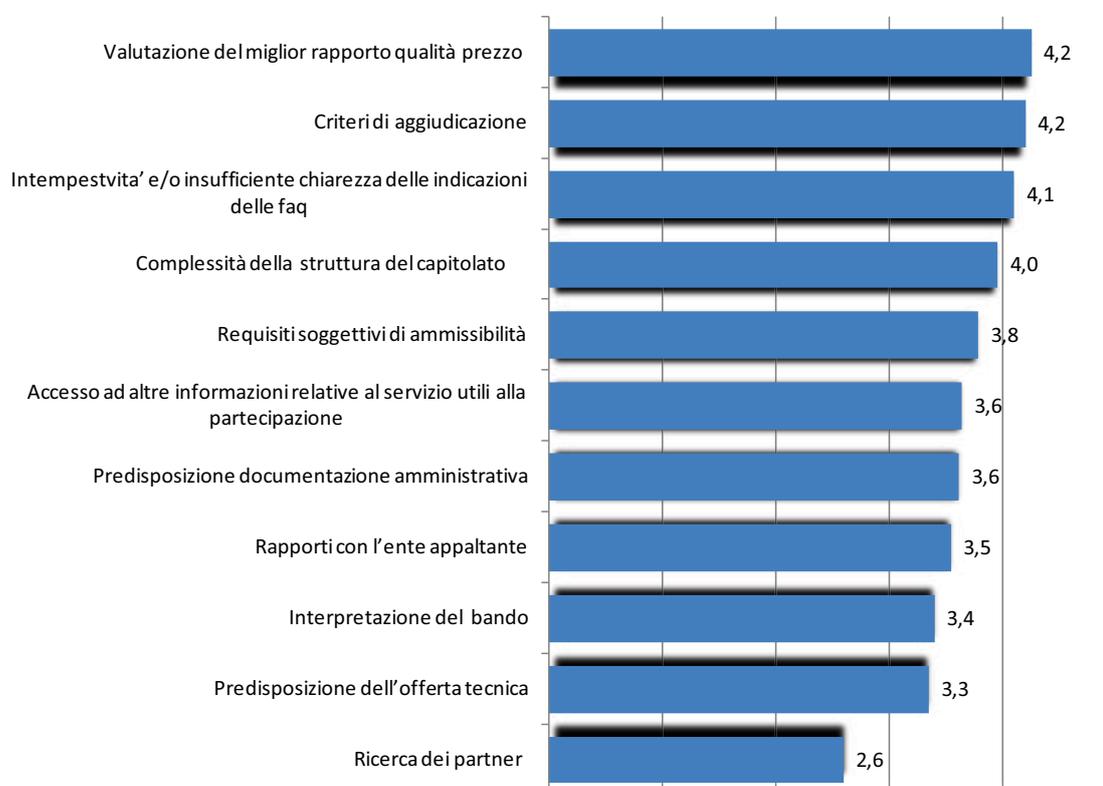
Per quanto attiene le difficoltà riscontrate in fase di gara, si sottolinea come in generale l'indice sintetico (o "voto medio") non superi mai la soglia critica dei cinque punti che indica equilibrio ed equidistanza tra soddisfazione ed insoddisfazione e come quindi il quadro si configuri nel suo insieme piuttosto confortante.

²⁵ Alla valutazione "per niente" è stato assegnato valore "zero", a "poco" valore 2,5, ad "abbastanza" valore 5, a "molto" valore 7,5 ed a "completamente" valore 10.

In una ideale graduatoria stilata sempre secondo lo stesso indice, le maggiori criticità/insoddisfazioni delle aziende si concentrano sull'aspetto legato vuoi ai criteri di aggiudicazione applicati dalle SA, vuoi alla valutazione del miglior rapporto qualità/prezzo. Si tratta chiaramente, per entrambi, di una un'indicazione della complessità che le imprese incontrano nel caso dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ovvero quando viene chiesto loro di offrire un prodotto o servizio, dotato anche di determinate caratteristiche di qualità e di contenuto tecnico.

Anche la complessità della struttura del capitolato si colloca ai primi posti, nonostante le stesse aziende non considerino particolarmente problematica l'interpretazione di un bando la cui redazione abbiamo visto di contro costituire un elemento di preoccupazione per l'Ente appaltante.

Se in fase di partecipazione ha riscontrato criticità, di che tipo sono state? (107 imprese che lavorano con la PA: indice sintetico di criticità in scala 0-10)



Criticità	Totale	Dimensione dell'impresa		
		micro	piccola	medio-grande
Valutazione del miglior rapporto qualità prezzo	4,2	3,3	5,1	5,0
Criteri di aggiudicazione	4,2	3,8	4,7	4,3
Intempestività e/o insufficiente chiarezza delle indicazioni delle faq	4,1	3,7	4,7	4,2
Complessità della struttura del capitolato	4,0	3,6	4,3	4,3
Requisiti soggettivi di ammissibilità	3,8	3,5	4,4	3,6
Accesso ad altre informazioni relative al servizio utili alla partecipazione	3,6	2,9	4,1	4,5
Predisposizione documentazione amministrativa	3,6	3,2	4,5	3,3
Rapporti con l'ente appaltante	3,5	3,1	4,0	3,8
Interpretazione del bando	3,4	3,3	3,8	3,1
Predisposizione dell'offerta tecnica	3,3	2,8	3,9	3,6
Ricerca dei partner	2,6	2,0	2,9	3,4

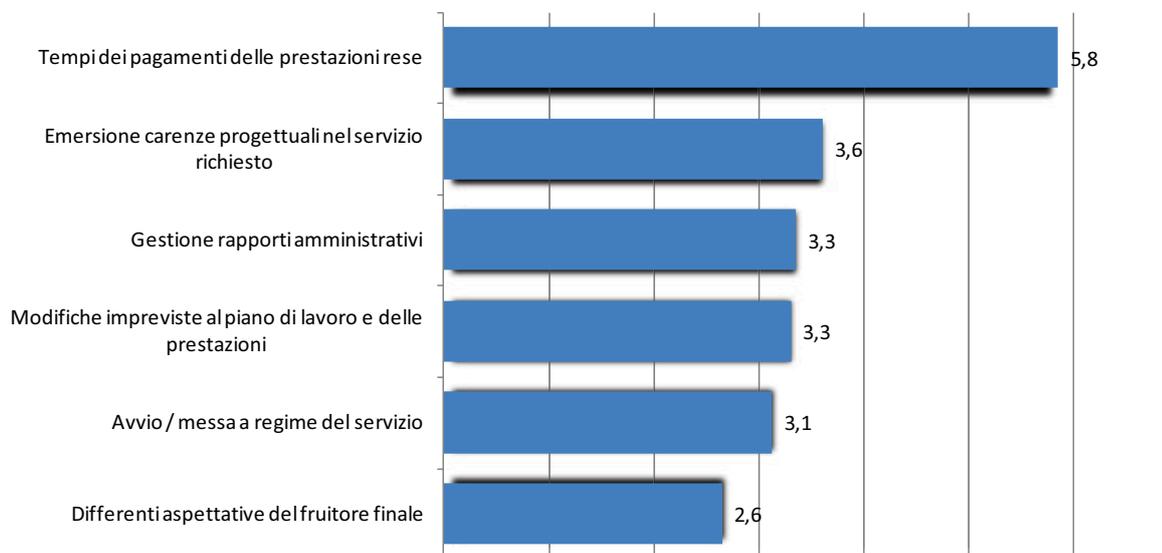
CRITICITÀ IN FASE DI ESECUZIONE DEL CONTRATTO

Seguendo lo stesso criterio analitico, l'indicazione sulle problematiche riscontrate in fase di esecuzione e pertanto principalmente ai rapporti con il committente, è più netta anche se riferita ad un più ristretto ventaglio di *item*.

Si staglia in questo caso su tutti la patologia nota del ritardo dei tempi con i quali il committente assolvono agli obblighi di pagamento. Si tratta di una debolezza dell'intero sistema dei contratti pubblici, non dunque certo prerogativa esclusiva del settore dei Beni Culturali, aggravatasi nell'ultimo periodo non tanto e non solo per il prolungarsi dei tempi medi di ritardo, ma per gli effetti sempre più pesanti che tali ritardi e la conseguente l'indisponibilità di liquidità, produce su aziende già gravemente provate dalla crisi economica. In questo senso il meccanismo degli interessi di mora a carico dell'Ente previsto dalla normativa non pare, nella attuale situazione, che un timido palliativo anche in quanto nei fatti molto raramente reso effettivo.

Se la criticità dei ritardi di pagamento raggiunge un "voto di negatività" pari a quasi sei decimali, tutti gli altri *item*, vuoi in assoluto che se rapportati a tale valore di punta, non sembrano richiamare elementi di allarme. Fra l'altro il loro peso sembra equivalente, essendo tutti, dalle carenze progettuali alla gestione dei rapporti amministrativi fino alla messa a regime del servizio, raccolti all'interno di un intervallo di pochi punti decimali.

Se in fase di esecuzione del contratto ha riscontrato criticità, di che tipo sono state? (107 imprese che lavorano con la PA: indice sintetico di criticità in scala 0-10)



Criticità	Totale	Dimensione dell'impresa		
		micro	piccola	medio-grande
Tempi dei pagamenti delle prestazioni rese	5,8	5,2	6,3	6,7
Emersione carenze progettuali nel servizio richiesto	3,6	3,3	4,0	3,8
Gestione rapporti amministrativi	3,3	3,0	3,8	3,4
Modifiche impreviste al piano di lavoro e delle prestazioni	3,3	2,9	3,3	4,3
Avvio/messa a regime del servizio	3,1	2,8	3,3	3,7
Differenti aspettative del fruitore finale	2,6	2,4	2,5	3,4

IL CONTENZIOSO

Il panorama rassicurante sopra delineato pare confermato anche dall'assenza di segnalazioni di esperienze di contenzioso da parte delle imprese. Si tratta dunque di casi episodici che non hanno almeno coinvolto il nostro ristretto gruppo di 107 aziende, con l'unica eccezione di un ricorso al Tar da parte di una impresa intervistata, inoltrato per contestare una aggiudicazione ad altra impresa.

LE PRINCIPALI AZIONI CORRETTIVE CHE LA PA POTREBBE ADOTTARE PER RIDURRE LE CRITICITÀ RICONTRATE

Come per il contenzioso anche i suggerimenti sulle azioni per porre dei correttivi alle problematiche dichiarate sono stati trattati attraverso la formula delle libere indicazioni (risposte a "domanda aperta"). Indicazioni fornite da ben 94 imprese sulle 107 che hanno dichiarato di lavorare con la PA. Si tratta di un tasso di risposta particolarmente elevato che denota un particolare interesse e coinvolgimento sul tema.

Scandagliando l'elenco completo che si fornisce in appendice emerge, come atteso, una grande richiesta di "chiarezza" (soprattutto nei bandi e nei capitolati) e di "semplificazione", ma anche di "certezza", soprattutto dei tempi di pagamento e di "equità" nei criteri e nelle procedure di scelta del contraente chiamate a valorizzare maggiormente la "qualità" dei progetti.

Quanto a quest'ultimo aspetto si fa strada ogni tanto il fastidio verso l'ingerenza della politica e più in generale verso un sistema di clientelismo che ancora è percepito pervadere il mondo degli appalti. Agli operatori della PA, più che una "malafede", le imprese imputano tuttavia, come già detto, una insufficiente competenza e professionalità che porta in alcuni casi a reclamare il ricorso di consulenti esterni.

Altri elementi più specifici ricorrono più volte nelle indicazioni fornite dagli imprenditori. Fra queste soprattutto si reclama l'abbandono definitivo del sistema del massimo ribasso a vantaggio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, vista come la migliore garanzia per premiare la qualità (ma in questo senso sono da sottolineare anche alcune istanze di revisione dei requisiti di ammissione che si vogliono meno basate sull'importo del fatturato).

Molto presente è inoltre la richiesta di tempi congrui, non solo per i pagamenti ma anche per le altre fasi dell'iter procedurale ed amministrativo, legate vuoi all'evidenza pubblica che all'esecuzione del contratto. Anche quest'ultima rientra, infatti, in quella più generale esigenza di "certezza", nei tempi e nelle regole, che affiora in molte risposte.

In ultimo l'incentivo allo sviluppo delle procedure di e-procurement (e in generale di informatizzazione delle procedure) che in alcuni casi viene esplicitato, pare ancora espressione di un fabbisogno di semplificazione, equità e riduzione dei tempi.

Non mancano, fra le segnalazioni raccolte, alcune originali e più acute, come nel caso della richiesta di riduzione del numero di SA o della maggiore separazione fra la gara di progettazione della prestazione e di quella esecuzione della stessa.

2.11 La problematica dei requisiti di ammissibilità

Rappresentando probabilmente uno dei principali punti di frizione fra le controparti di una procedura di gara pubblica, anche alle imprese, come già agli Enti appaltanti, è stata chiesta una valutazione in merito al tema dei requisiti di ammissibilità.

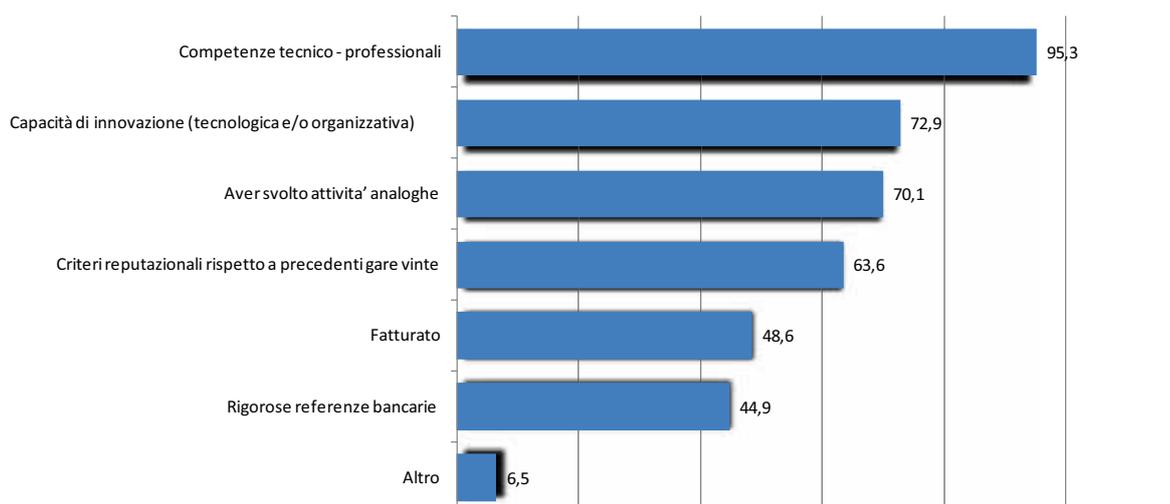
Le imprese in questo si sono dimostrate molto compatte nell'esigere dalla PA una valutazione, già in fase di definizione dei criteri di ammissibilità, delle competenze tecnico-professionali come anche più in particolare della capacità di innovazione e dell'esperienza sullo specifico segmento di servizi richiesti.

Specularmente, da quanto è emerso dalle interviste con la PA, gli Enti non sembrano mostrare un orientamento chiaro e definito in proposito. E probabilmente il problema sta soprattutto nella incomunicabilità tra i due mondi, avvertita soprattutto da quelle imprese che, come le più specializzate, non hanno nel fatturato e nelle referenze bancarie solidi requisiti di ammissibilità, ma che hanno nel know how e nell'innovazione i loro punti di forza.

Si tratta di una divergenza non tanto nel contenuto quanto nella modalità. Quello che le aziende chiedono è insomma un sistema più severo di selezione e più efficace nell'esclusione delle imprese meno affidabili, con minori competenze ed esperienza e che agisca già in fase di definizione dei requisiti di ammissibilità anziché costituire semplice elemento di valutazione in fase di analisi dell'offerta ed attribuzione di punteggi nelle OEPV.

Altrettanto netta è la bocciatura, che viene dalle imprese più piccole, del fatturato come elemento di discriminare per l'ammissione alla gara. Questo è considerato il primo ostacolo all'accesso al mercato dello stesso target di aziende.

Tra i requisiti di ammissibilità quali ritiene sia giusto valutare? (percentuale sul totale delle 107 imprese che lavorano con la PA; possibile risposta multipla)



Competenze professionali	Totale	Dimensione dell'impresa		
		micro	piccola	medio-grande
Competenze tecnico - professionali	95,3	93,2	100,0	90,9
Capacità di innovazione (tecnologica e/o organizzativa)	72,9	79,5	63,4	77,3
Aver svolto attività analoghe	70,1	70,5	73,2	63,6
Criteri reputazionali rispetto a precedenti gare vinte	63,6	54,5	73,2	63,6
Fatturato	48,6	40,9	53,7	54,5
Rigorose referenze bancarie	44,9	31,8	46,3	68,2
Altro:	6,5	9,1	2,4	9,1
- esistenza accordi di ricerca istituzionali stabili con organismi di ricerca	1,9	4,5	-	-
- nessuna risposta	0,9	2,3	-	-
- conoscenza del territorio	1,9	-	2,4	4,5
- regolarità della ditta	0,9	2,3	-	-
- non indica	0,9	-	-	4,5

3. LA LETTURA INCROCIATA DELLE VALUTAZIONI DEGLI ENTI E DELLE IMPRESE

3.1 Considerazioni generali di sintesi

Gli operatori della PA e gli imprenditori intervistati hanno fornito indicazioni, valutazioni, suggerimenti e spunti sulle possibili disfunzioni, sui malfunzionamenti e sulle problematiche di un mercato che se da un lato li pone in contrapposizione, in quanto controparti prima di un procedimento di gara e poi di un contratto da eseguire, dall'altro li chiama a collaborare per il perseguimento di uno stesso fine, quello della realizzazione di un servizio i cui destinatari ultimi sono i cittadini.

Questo tipo di relazione fra le parti caratterizza l'intero comparto dei contratti pubblici. Se non che la particolarità del contenuto dei servizi e delle prestazioni di cui si occupa la nostra indagine, quel richiamo alla "Cultura" che porta in sé un valore intrinseco legato alla qualità, ma anche all'innovazione, obbliga gli attori ad un confronto che deve essere sostenuto da conoscenze e competenze specifiche, se non specialistiche e deve essere supportato da strumenti adeguati.

Dall'indagine si evince in maniera chiara che per gli Enti appaltanti del comparto dei Beni Culturali non è banale definire compiutamente il proprio fabbisogno e, dunque, trascrivere su un bando o su un capitolato "cosa chiedere".

Questo stato di cose si rileva nelle segnalazioni delle SA che manifestano difficoltà nella redazione dei documenti di gara e trova conferma nella neppure troppo latente critica sulle scarse competenze tecniche che le imprese muovono agli operatori pubblici. Dal lato loro la committenza pubblica non si sottrae al problema, denunciando anzi essa stessa la carenza di professionalità interne "specifiche relative ai Beni Culturali".

In generale molte, se non tutte, le principali criticità, attengono alle difficoltà che domanda ed offerta hanno di parlarsi, di integrarsi e di allineare il fabbisogno del pubblico alle opportunità offerte dal privato. Si tratta di una problematica nota e non certo prerogativa esclusiva del comparto dei Beni e delle Attività Culturali, se è vero che la normativa europea prima e quella nazionale poi ha previsto un istituto ad hoc come il "dialogo competitivo". Uno strumento, tuttavia, ad oggi di fatto ancora non praticato, vuoi per la resistenza all'abbandono di prassi e procedure radicate, vuoi perché a torto o a ragione ritenuto poco adatto ad affidamenti di piccolo importo come gran parte di quelli del settore di cui trattiamo.

La distanza fra PA ed imprese si misura attraverso più aspetti. Fra questi la scelta convinta di molti Enti di non esternalizzare i propri servizi, pure spesso adducendo la valida motivazione che, così facendo, creano i presupposti per formare o rafforzare competenze interne che potranno poi restare patrimonio proprio. Come anche la larga predominanza degli Enti che provvedono in proprio alla progettazione dei servizi, rinunciando a priori alla verifica di un know how che sta più probabilmente sul mercato.

L'idea che si ricorra all'esterno per necessità o per mera convenienza economica e non per sfruttare occasioni (quanti sono i bandi che realmente valutano all'interno dell'offerta tecnica le cosiddette "proposte aggiuntive e/o migliorative"?) pervade un po' trasversalmente tutta la domanda pubblica. E se oggi trova un alleato in una crisi economica che obbliga gli Enti a stringere i cordoni della borsa, pare costituire, stando a quanto raccolto, il principale limite peculiare del mercato pubblico dei Beni Culturali.

Gli altri elementi, pur non trascurabili, della lunga lista che emerge in modo sia sistematico che occasionale dalla nostra indagine parallela su Enti e imprese, come la cosiddetta "polverizzazione degli affidamenti" e l'eccessivo ricorso a procedure di gara non concorsuali, o l'elevata complessità delle procedure, fino alla carenza di concorrenzialità che per più

motivi va a svantaggio delle imprese minori, sono a ben vedere tutti malfunzionamenti conosciuti dei meccanismi di mercato, che il settore dei Beni Culturali ampiamente condivide con l'intero comparto dei contratti pubblici. Su questo, non a caso, già da tempo puntano il dito gli organismi di vigilanza e l'Authority in particolare, che più volte ha denunciato – purtroppo con scarsa efficacia - tale patologia nelle proprie Relazioni annuali al Parlamento.

Quello che oggi diventa urgente, anche e soprattutto in virtù delle necessità di contenimento della spesa pubblica cui entrambe le parti in gioco devono fare i conti, è pensare e realizzare azioni che alleggeriscano la frizione fra domanda ed offerta e consentano di realizzare guadagni di efficienza in grado di controbilanciare la crescente ristrettezza di risorse. E per un settore come quello dei Beni Culturali che ha l'imperativo di non scontare le minori disponibilità sulla qualità dei servizi resi – senza la quale il servizio stesso perderebbe senso – la scommessa impone un impegno ancora maggiore.

3.2 PA ed imprese: posizioni ed opinioni a confronto

Gli elementi raccolti dall'indagine sono stati molti, ampiamente sufficienti a popolare il quadro delle diverse aree di discussione. Molti di essi, secondo gli obiettivi più tipici dell'indagine qualitativa che ci eravamo posti, sono emersi spontaneamente, attraverso le “chiacchierate” con Enti e imprese.

Ciò premesso, di seguito scorreremo i temi che consentono un confronto a distanza fra le posizioni e le opinioni delle SA e degli imprenditori.

MERCATO PA O NON MERCATO PA: QUANDO GLI ENTI PREFERISCONO FARE “DA SOLI” E LE IMPRESE PREFERISCONO GUARDARE AL MERCATO PRIVATO

Non può sfuggire in partenza come l'area di intersezione fra la potenziale domanda e la potenziale offerta del mercato pubblico dei Beni Culturali non sia particolarmente estesa. Da un lato circa un Ente su quattro di quelli intervistati non si avvale di esterni per l'esecuzione di servizi; dall'altro più della metà delle imprese contattate (il 57%) non vanta esperienze di lavoro con la PA almeno recenti e si rivolge esclusivamente al mercato privato. Peraltro anche quando l'azienda esegue servizi per la PA, il fatturato coperto dalla committenza pubblica raramente raggiunge soglie significative (solo per il 40% di chi la indica la quota supera il 30%).

Per lo più gli Enti che decidono di fare da soli motivano la propria scelta con una sufficiente dotazione di risorse/competenze interne (42%) o con una convenienza economica - “il servizio se esternalizzato costerebbe di più”(10%) - anche se in misura non infrequente (31%) la causa dichiarata è piuttosto da ricercare nella indisponibilità di risorse economiche.

Qualunque sia il motivo, gli Enti sono sostanzialmente compatti nel ritenere che l'aver mantenuto all'interno l'esecuzione del servizio non abbia determinato effetti negativi sulla qualità dello stesso (78%) o che addirittura abbia favorito risultati più soddisfacenti (73%). Non vi è insomma alcun senso di rammarico per quella che appare, infatti, più scelta che necessità.

Necessità che invece per lo più guida chi si affida all'esterno, se è vero che in un caso su due ciò avviene per carenza di personale e/o competenze. In un minor numero di casi si ricorre all'esternalizzazione per “opportunità”: è infatti ritenuto più conveniente sotto il profilo economico per il 16% e ravvisato come esigenza di acquisire know how specialistico (motivo che richiama ancora indirettamente la carenza di personale) per il 16%.

Le imprese di contro quando non si tengono lontano dal mercato pubblico perché il loro prodotto o servizio non è richiesto dalla PA (55%) - e dunque per un motivo in qualche modo oggettivo o fisiologico - trovano il principale ostacolo all'ingresso nella complessità delle procedure (34%), ma anche nella generalizzata scarsa fiducia nei suoi meccanismi (20%),

soprattutto a causa del basso livello di concorrenzialità e dei vantaggi che il mercato riserva alle imprese più grandi o a quelle già "fidelizzate" dal committente.

Sono dubbi e resistenza, peraltro, che nemmeno chi agisce già dentro al mercato dimostra di aver superato: il 26% di chi lavora con la PA soffre comunque la complessità delle procedure ed ha poca fiducia nel sistema (16%), anche se paga soprattutto le conseguenze di una scarsa redditività dovuta ai ribassi troppo elevati che è sempre più costretta a praticare pur di aggiudicarsi la gara, o alle conseguenze dei ritardi dei pagamenti – che hanno effetti sempre più pesanti in tempi di crisi economica come gli attuali.

Questi elementi di maggior dettaglio rendono più netti, specificandoli, i contorni del solco che separa la Committenza pubblica dal mondo delle imprese. Ed è una forbice che si amplia quando dal lato dell'offerta assumiamo ad osservazione la sola "micro impresa" come anche quando dal lato della domanda facciamo riferimento agli Enti del meridione.

LA DIFFICOLTÀ DI FARE MASSA

Un tratto comune delle SA e delle imprese del settore, è una qualche resistenza ad aggregarsi fra loro.

Solo poco più di un Ente su quattro, ha infatti esperienze di collaborazione con altri Enti, definite solitamente in accordi di programma, convenzioni o accordi quadro, nonostante tre su quattro invece lo ritengano potenzialmente conveniente.

Sull'altra sponda ben il 35% delle aziende, soprattutto delle più piccole, non ha mai partecipato ad una gara in ATI o con altre forme di associazione o parternariato, mentre solo per una percentuale analoga (37%) l'aggregazione rappresenta una consuetudine e non è quindi occasionale.

E' singolare come si rinunci alla possibilità: da un lato, di realizzare non solo economie di scala, ma talvolta addirittura di creare i presupposti per realizzare progetti che altrimenti rischiano di restare nel cassetto; dall'altro di implementare una modalità per rafforzare la propria competitività e concorrenzialità specifica (ovvero più concretamente aumentare le chances di aggiudicarsi una gara).

Ciò sebbene per le imprese si rilevi almeno una tendenza delle aziende più piccole a cercare partner più strutturati a cui agganciarsi anche solo allo scopo di entrare nel mercato. Non è del resto da escludere che questa bassa propensione a fare massa dipenda anche dalla preferenza degli Enti per gli affidamenti diretti a Società con le quali vantano un rapporto consolidato ed alle cui ultime pertanto poco o niente gioverebbe un partner.

LO SCOLLAMENTO FRA DOMANDA ED OFFERTA

Su un ventaglio tanto ampio come quello delle possibili opzioni di prodotti, servizi e prestazioni offerte da un comparto variegato e per certi versi altrettanto indefinito come quello dei Beni Culturali, è in qualche misura inevitabile che la domanda pubblica si limiti o concentri solo su alcune particolare tipologie più tradizionali per il settore come quelli della catalogazione o della gestione di servizi museali o del patrimonio culturale in genere. E che in minor misura, e forse solo da poco, guardi ad aree come quelle della promozione e del marketing (comunicazione, organizzazione eventi) o alle frontiere della nuova tecnologia digitale.

Ma resta il fatto che ancora raramente, ed anche se ciò avviene in maniera non trascurabile ed in misura probabilmente crescente per servizi come quelli della comunicazione, del restauro e della catalogazione, l'Ente richiede un elevato contenuto tecnologico. Il contrario di quanto le aziende, in specie quelle dei settori più avanzati, ovviamente richiederebbero.

Si richiama qui quanto già detto a proposito della difficoltà, dovuta anche e forse in primo luogo alla carenza di professionalità tecniche specialistiche dichiarata dagli Enti stessi, di

seguire il mercato e di apprezzare le opportunità che esso è in grado di offrire. In altre parole di definire correttamente i propri fabbisogni.

Ma, se si considera l'incertezza e la genericità con la quale gli operatori pubblici hanno sostenuto di valutare i contenuti innovativi e tecnologici nell'ambito dell'offerta tecnica (appena uno su dieci prevede un punteggio mirato, mentre due si affidano ad una valutazione nell'ambito di altre quote di punteggio assegnate alla qualità ed i restanti non rispondono o non sanno rispondere alla domanda), il problema, più che di competenze, diviene culturale. Ovvero legato alla reale volontà di dare peso a tali elementi, affidandone, ad esempio, la valutazione ad una commissione tecnica di esterni con competenze adeguate, come fra le righe alcune imprese suggeriscono.

LE CRITICITÀ

L'analisi incrociata delle criticità in fase di gara e di esecuzione del contratto segnalate dalle due parti richiede che si sottolinei in premessa che, se facessimo esclusivo riferimento ad esse per una radiografia del mercato, lo stato di salute del sistema risulterebbe buono se non ottimo. Basti dire che, fra gli operatori degli Enti, solo quattro su dieci hanno ritenuto di segnalarne, mentre secondo le imprese l'unica reale, se guardiamo al "voto" assegnato a ciascuna problematica, è rappresentata dal ritardo dei pagamenti da parte del Committente.

Resta da comprendere se tale quadro sia realmente un sintomo positivo o non sia piuttosto, per gli Enti, la conseguenza di una abitudine a ripetere e ripercorrere prassi e procedure consolidate (il ricorso a documenti utilizzati in precedenti occasioni per la redazione dei bandi e dei capitolati parrebbe esserne una prova) e per le imprese di una presa di confidenza con le stesse.

Il sospetto è, insomma, che serpeggi una resistenza a cercare il meglio attraverso un rinnovamento. Emblematico sotto questo aspetto che gli Enti non giudichino di particolare difficoltà la definizione dei punteggi di valutazione di una offerta tecnica, ma che contemporaneamente si dichiarino in qualche modo distratti, come visto, di fronte all'eventualità di dedicarne una quota specifica ai contenuti innovativi e tecnologici.

LE CRITICITÀ IN FASE DI GARA

Se poniamo al centro della nostra attenzione la fase di gara e proviamo a vederla ora con gli occhi di chi l'aggiudica, ora con quelli di chi vi partecipa, l'immagine non sempre rimane ovviamente la stessa.

Da entrambe le parti appare chiaro, ad esempio, che tale fase ruota intorno ai due documenti cardine del bando e del capitolato che ne dettano le regole, ma mentre per l'Ente la redazione del bando rappresenta un qualche problema (è infatti la criticità più segnalata per quanto solo da un intervistato su cinque), tanto che per prima cosa si cerca di riadattare, se disponibile, un modello precedente proprio (così fa la metà) o di altri Enti (così fa un quarto), l'interpretazione dello stesso bando da parte dell'impresa non pare porre, invece, particolari problemi.

Diversamente viene valutato, invece, il capitolato, la cui redazione segue ad un dipresso, nella lista delle difficoltà, quella del bando, ma che riesce meno nei suoi scopi se è vero che le imprese ne avvertono una qualche, seppur non marcata, complessità. E ciò tanto più l'impresa è grande, ovvero, si ritiene, quanto più la gara è di importo maggiore.

Quella "ricerca del bando ideale" che ispira il Progetto andrebbe, dunque, estesa in senso più ampio ai documenti di gara e, in primis, a quel capitolato attraverso il quale l'Ente descrive concretamente cosa richiede e sulla base del quale l'impresa definisce il contenuto della propria offerta. In tal senso, per quanto detto nel paragrafo precedente e più in generale sulla difficoltà di dialogo e confronto fra le parti, non stupisce che sia proprio il capitolato

tecnico a rappresentare il punto di snodo del sistema e come tale a catalizzare le maggiori segnalazioni di criticità.

Qualche elemento, per quanto debole, di fastidio, si rileva da parte degli Enti anche per la progettazione del servizio e per l'elaborazione dei criteri di aggiudicazione (ci si riferisce in particolare alla scelta dei punteggi da assegnare alle diverse componenti in caso di offerta economicamente più vantaggiosa) e di scelta dei requisiti di ammissibilità. Tutti fattori che trovano riscontro nelle criticità procedurali lamentate dalle aziende, che vedono ai primi posti gli aspetti connessi ai "criteri di aggiudicazione" ed alla "valutazione del miglior rapporto qualità/prezzo".

Ma è evidente che i criteri di aggiudicazione, i requisiti di ammissibilità e la messa a punto del sistema di valutazione all'interno dell'offerta economicamente più vantaggiosa, possono ancora essere visti come elementi specifici che devono trovare la loro definizione e disciplina all'interno di un capitolato tecnico che si conferma fulcro cruciale del sistema di gara. Si deve accennare in ultimo ad una qualche insoddisfazione delle imprese anche relazione alla scarsa tempestività o insufficiente chiarezza delle *faq*, che dovrebbero servire proprio a dirimere dubbi sui contenuti dei documenti di gara.

LE CRITICITÀ IN FASE DI ESECUZIONE DEL CONTRATTO

Stando alle criticità segnalate relativamente alla fase di esecuzione, le SA si dichiarano soddisfatte dei loro rapporti con le imprese aggiudicatrici. Rari sono i casi in cui la qualità del servizio è ritenuta insufficiente o inadeguata o i tempi di esecuzione eccessivi (entrambi segnalati da appena il 6%). Un qualche leggero scontento è manifestato semmai per la revisione delle specifiche del bando o del capitolato (7%) che riguarda poco o niente la relazione con l'impresa.

Del resto un gradimento indiretto si rileva nel fatto che oltre i tre quarti degli Enti non solleva alcun tipo di rilievo: il 66% dichiara infatti di non vedere criticità ed un ulteriore 11% comunque non le segnala.

Ma se la soddisfazione fra le parti in fase di esecuzione della prestazione non è propriamente reciproca ciò è a causa esclusivamente del ritardo dei tempi di pagamento, vera spina nel fianco di tutte le imprese che collaborano con la PA, e non dunque solo di quelle del settore dei Beni Culturali, dalle conseguenze tanto più devastanti in periodi di crisi come l'attuale e di fronte alle quali le norme di tutela come quelle che prevedono un interesse di mora a carico della PA, molto poco riescono ad arginare anche in quanto di fatto inattuate.

E' evidente che si tratta di un elemento determinante per la qualità dei rapporti fra Committente ed esecutore e che non si sa quanto spinga le imprese a disimpegnarsi progressivamente dal mercato pubblico, visti anche i sempre più limitati margini di redditività che esso è in grado di garantire, per orientarsi verso un mercato privato, che, peraltro, oltre che in fase di stagnazione se non di declino, potrebbe presentare in prospettiva il problema ben più grave dell'incertezza, più che del ritardo, del pagamento.

Unico parziale elemento di conforto è che del problema sembrano soffrire soprattutto le imprese di dimensioni maggiori, solitamente quelle con un portafoglio clienti più diversificato e quindi meno soggetti al gioco della singola commessa.

Ben al di sotto della soglia allarme, e dunque nell'insieme tollerabili, sono altri aspetti legati più prettamente all'esecuzione fisica del servizio come l'emersione di carenze progettuali o le modifiche impreviste al piano di lavoro, o ancora i rapporti amministrativi con il Committente.

STRUMENTI E OPPORTUNITÀ

La complessità delle procedure amministrative, rese sempre più pesanti in alcuni loro aspet-

ti da nuove disposizioni normative come quella recente sulla tracciabilità dei pagamenti, è in primo luogo un elemento di preoccupazione della committenza, al punto che la stessa vi assegna molta più attenzione nella formulazione delle richieste di azioni correttive al sistema di quanto non faccia per aspetti più prettamente tecnici quali quello della necessità di migliorare la qualità della progettazione.

Si tratta di una richiesta di semplificazione di ampio raggio, non limitata a specifici momenti come quelli delle procedure di gara al cui snellimento può contribuire un e-procurement ancora poco conosciuto e poco praticato sia dalle SA che dalle imprese del comparto.

Ma, quanto alle procedure, il mercato pare almeno aver trovato un punto di forza su cui continuare a scommettere e sulla cui necessità entrambe le parti convergono: quello del ricorso al sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Imprescindibile in un settore come quello dei Beni Culturali in cui la qualità non è componente aleatoria ma essenza stessa del servizio e come tale necessita di essere valutata ai fini dell'affidamento.

Il mercato pare aver dunque positivamente reagito all'impulso generale ad un utilizzo sempre più massiccio di un tale criterio di aggiudicazione, sebbene ancora, dalle opinioni degli operatori pubblici, pare non si sia colta in pieno la sua valenza di maggiore tutela della concorrenza e di ostacolo a fenomeni di turbativa d'asta.

E' evidente alle parti, infine, che un corretto utilizzo dello strumento dell'OEPV può costituire un presupposto indispensabile alla maggiore apertura del mercato a quei segmenti di offerta che ne restano escluse o che fanno fatica a mantenersi nonostante la qualità e la specializzazione che esse sono in grado di portarvi.

LE MAGGIORI DIFFICOLTÀ DELLE MICRO-PICCOLE IMPRESE E LA PROBLEMATICHE DEI REQUISITI DI AMMISSIBILITÀ

La questione dello svantaggio competitivo, nella attuali condizioni di mercato, delle imprese più piccole che a tale ultimo aspetto si ricollega, pone problematiche di ampio raggio e chiama in causa a ben vedere l'intero sistema. A partire dalle sue radici e dalle sue abitudini (ci riferiamo al clima di sospetti, presunti o reali, di un clientelismo ancora presente a favore delle imprese più grandi) per finire al suo corretto funzionamento per il quale è facile ed immediato considerare come tutte le criticità evidenziate (dalla complessità delle procedure, ai ridotti margini di redditività, ai ritardi di pagamento etc.) si scarichino sulle spalle delle imprese e producano una selezione naturale che va a svantaggio di quelle, come le più piccole, che meno riescono a sopportarle.

E si tratta spesso, per il settore dei Beni e delle Attività Culturali, di unità produttive in cui risiedono esperienze, professionalità e specializzazioni di valore. Non è un caso che le stesse imprese chiedano, per vedere aumentate le proprie opportunità di ingresso, che sia dato maggior peso, in sede di valutazione dell'offerta come anche nella definizione dei requisiti di ammissibilità, all'esperienza ed alla "reputazione" dell'impresa.

Fra le istanze raccolte in maniera trasversale, non dunque solo dalle micro-piccole imprese, per favorire una maggiore apertura del mercato, sono da segnalare la richiesta di favorire aggregazioni e consorzi (abitudine che tuttavia, come visto, le imprese intervistate, pur potendo, praticano raramente) e di un maggior dialogo o di occasioni per farsi conoscere. Ma anche la proposta concreta di allentare i vincoli di partecipazione alle gare ed in particolare di abbassare o eliminare le soglie minime di fatturato.

Una ipotesi quest'ultima che fa registrare una reazione abbastanza tiepida da parte degli Enti. Solo un quarto delle PA interpellate prende posizione netta a favore dell'idea che l'esperienza e la reputazione come requisito di ammissibilità debba essere valutata su un parametro diverso da quello del fatturato, mentre più di un terzo è contrario ed il restante 40% non prende posizione, forse per il timore di abbandonare un sistema basato su ele-

menti quantitativi certi.

Ciò non esclude che, più genericamente, gli Enti siano concordi nella necessità di valutare maggiormente il “curriculum” o la competenza. L'indecisione sta evidentemente non nella sostanza ma nelle modalità con le quali realizzare poi concretamente tale proposito.

Più decise sotto questo profilo sono le imprese, compatte, ad esempio, nel ritenere che le competenze tecnico-professionali debbano essere mantenute e rafforzate come criterio di sbarramento alla partecipazione.

APPENDICE DOCUMENTARIA

Nota metodologica

L'indagine di campo è stata articolata in due fasi, ciascuna dedicata alle due componenti, domanda ed offerta, del mercato pubblico dei Beni e delle Attività Culturali ed entrambe condotte attraverso la somministrazione telefonica di un questionario strutturato con tecnica Cati (Computer Assisted, Telephon Interview) su un campione costruito in maniera cosiddetta ragionata, ovvero in modo da assicurare la presenza delle diverse componenti interne ai vari gruppi ed una proporzionalità territoriale (macroaree). L'esiguità della numerosità campionaria, rispetto ad un universo particolarmente vasto per quanto di difficile quantificazione e che comprende tutte le imprese e gli Enti del settore che operano sull'intero territorio nazionale, oltre al criterio di scelta delle unità da intervistare, non consentono di riconoscere al campione una significatività statistica che non rientrava, comunque, negli obiettivi dell'intervento di ricerca.

L'indagine ha dunque rispettato, nella sua progettazione, impostazione e realizzazione, la finalità che la vede come mezzo e strumento per raccogliere dagli operatori indicazioni sulle caratteristiche, le anomalie e le peculiarità del "mercato pubblico dei Beni Culturali" ed i suggerimenti e spunti utili alla individuazione di possibili linee e strategie di intervento e miglioramento, raggiungendo pienamente l'obiettivo prefissato.

Una finalità più tipica di un intervento di indagine cosiddetta "qualitativa" alla quale pertanto la nostra rilevazione telefonica, per quanto abbia necessariamente richiesto la somministrazione di un questionario "strutturato" e si debba ascrivere a rigore alla famiglia delle "quantitative", molto si avvicina. E' per tale motivo che, nei limiti concessi dalla tecnica CATI, si è cercato di dare spazio a domande a risposta aperta o semiaperta che consentissero di rilevare suggerimenti liberi. Ed inoltre che i risultati sono stati integrati con quelli di interviste, sempre telefoniche, che seppur partendo dalla stessa traccia del questionario, hanno avuto uno sviluppo più ampio consentendo di raccogliere quei suggerimenti e quegli "umori" che lo schema rigido di un questionario "quantitativo" più difficilmente riesce a fare emergere.

Organizzazione della rilevazione e predisposizione degli strumenti

DEFINIZIONE DELLA POPOLAZIONE OBIETTIVO

A seguito delle indicazioni ricevute dal Tavolo Interistituzionale per la realizzazione del progetto "Qualità dei bandi per l'acquisto dei servizi nel settore Beni Culturali" (di seguito indicato "tavolo"), è stato come da prassi preliminarmente definito l'universo di riferimento (cd. "popolazione obiettivo"²⁶) dell'indagine per i due distinti "target" delle imprese e delle Pubbliche Amministrazioni.

Le imprese operanti nel settore delle Attività e dei Beni Culturali sono state individuate come quelle operanti nell'elenco dei settori²⁷ indicato dal suddetto tavolo e già utilizzato in

26 Per POPOLAZIONE OBIETTIVO o TARGET POPULATION si intende l'insieme degli individui, di ampiezza finita, scopo dello studio, per POPOLAZIONE SOTTO INFERENZA si intende invece l'insieme degli individui che sono oggetto di studio, in un intervallo di tempo ben definito.

27 Si tratta in particolare dei settori corrispondenti alle seguenti voci della nota classificazione "Ateco 2002":

22.11.0 Edizione di libri

22.12.0 Edizione di giornali

22.14.0 Edizione di registrazioni sonore

22.15.0 Altre edizioni

22.21.0 Stampa di giornali

22.24.0 Lavorazioni preliminari alla stampa

22.25.0 Lavorazioni ausiliarie connesse alla stampa

22.31.0 Riproduzione di registrazioni sonore

22.32.0 Riproduzione di registrazioni video

22.33.0 Riproduzione di registrazioni informatiche

precedenti studi sul tema.

Sull'altro fronte è stato invece considerato l'insieme degli Enti della PA, centrale e locale, direttamente attivi o comunque con competenze sullo stesso settore. Solo una parte di questi sono risultati essersi avvalsi (tramite affidamento diretto ovvero gara di appalto o concessione) di consulenti o imprese per l'esecuzione di servizi attinenti al comparto delle attività e dei Beni Culturali, i rimanenti avendo invece operato esclusivamente tramite risorse professionali proprie.

PIANO DI CAMPIONAMENTO

Ferma la premessa già richiamata che la numerosità delle interviste programmate, in numero di 250 comprensivo della integrazione delle interviste "qualitative" di cui si è detto in premessa, per ciascun blocco (imprese e PA) non era in grado di assicurare, considerato un universo che, per citare qualche cifra di riferimento, alla data del Censimento 2001 contava oltre 101.000 imprese ed oltre 15.000 Enti, non era tale da assicurare la stima di un errore campionario compatibile con una pur minima significatività statistica dei risultati, il campione è stato disegnato in modo da assicurare una proporzionalità rispetto all'universo in relazione ai due caratteri di numerosità nota dell'area geografica e, per le imprese, anche della classe di addetti.

-
- 52.47.10 Commercio al dettaglio di libri nuovi
 - 52.47.20 Commercio al dettaglio di giornali, riviste, periodici
 - 52.50.10 Commercio al dettaglio di libri usati
 - 72.21.0 Edizione di software
 - 72.22.0 Altre realizzazioni di software e consulenza software
 - 73.20.0 Ricerca e sviluppo sperimentale nel campo delle scienze sociali e umanistiche
 - 74.20.1 Studi di architettura e di ingegneria
 - 74.20.3 Attività di aerofotogrammetria e cartografia
 - 74.40.1 Studi di promozione pubblicitaria
 - 74.40.2 Agenzie di concessione degli spazi pubblicitari
 - 74.81.1 Studi fotografici
 - 74.81.2 Laboratori fotografici per lo sviluppo e la stampa
 - 74.81.3 Attività di aerofotografia
 - 74.85.1 Videoscrittura, stenografia e fotocopiatrice
 - 74.85.2 Traduzioni e interpretariato
 - 74.87.3 Agenzie di distribuzione di libri, giornali e riviste
 - 75.12.4 Regolamentazione dell'attività degli organismi preposti ai servizi ricreativi, culturali e sociali vari
 - 80.30.1 Corsi di laurea e di diploma universitario
 - 80.30.2 Corsi post-universitari
 - 80.30.3 Altre scuole e corsi di formazione speciale
 - 91.33.1 Attività di organizzazioni per la tutela degli interessi e dei diritti dei cittadini
 - 91.33.2 Attività di organizzazioni che perseguono fini culturali, ricreativi e la coltivazione di hobby
 - 91.33.3 Attività di organizzazioni patriottiche e associazioni combattentistiche
 - 91.33.4 Attività di organizzazioni per la cooperazione e la solidarietà internazionale
 - 91.33.5 Attività di organizzazioni per la filantropia
 - 91.33.6 Attività di organizzazioni per la tutela e la promozione del prodotto e del marchio
 - 91.33.7 Attività di organizzazioni per la promozione e la difesa degli animali e dell'ambiente
 - 91.33.8 Attività di altre organizzazioni associative nca
 - 92.11.0 Produzioni cinematografiche e di video
 - 92.12.0 Distribuzioni cinematografiche e di video
 - 92.13.0 Gestione di sale di proiezione cinematografiche
 - 92.20.0 Attività radiotelevisive
 - 92.31.0 Creazioni e interpretazioni artistiche e letterarie
 - 92.32.0 Gestione di teatri, sale da concerto e altre sale di spettacolo e attività connesse
 - 92.33.0 Attività dei parchi di divertimento
 - 92.34.3 Altre attività di intrattenimento e di spettacolo
 - 92.40.0 Attività delle agenzie di stampa
 - 92.51.0 Attività di biblioteche e archivi
 - 92.52.0 Gestione di musei e del patrimonio culturale
 - 92.72.3 Altre attività ricreative nca

Lo schema che segue che propone una traccia simile, seppur semplificata, a quella che di solito si segue per la costruzione di un campione cosiddetto “stratificato”, è stato dunque predisposto ed utilizzato come prima guida di riferimento per la selezione delle unità da intervistare (crf. “campionamento per quota”). La composizione interna a ciascuno strato è stata quindi “aggiustata”, seguendo ed ispirandoci al cosiddetto “criterio ragionato”, in modo che la composizione complessiva finale del campione vedesse orientativamente proporzionalmente rappresentati anche i settori di attività (per le imprese) e le tipologie istituzionali (per gli Enti).

Per le aziende private, in particolare, la ripartizione per le prime 200 interviste, integrate con le ulteriori 50 interviste “in profondità” estratte in maniera mirata (ulteriore contributo al cd. “campione ragionato”), è stata la seguente:

Imprese : universo e campione programmato

Classe di addetti	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	Totale
Universo (censimento 2001)					
Meno di 10 addetti	32.119	19.745	24.713	21.534	98.111
10-49 addetti	1.196	651	683	375	2.905
oltre 50 addetti	231	74	105	42	452
Totale	33.546	20.470	25.501	21.951	101.468
Interviste programmate					
Meno di 10 addetti	79	49	61	53	242
10-49 addetti	3	2	2	1	7
oltre 50 addetti	1	0	0	0	1
Totale	83	50	63	54	250

Per quanto invece attiene le interviste alla PA è stata accolta l’indicazione del Committente di provvedere, in sede di programmazione delle interviste, ad un leggero sovradimensionamento degli Enti dell’area “Sud e Isole” rispetto alle altre canoniche ripartizioni territoriali (Nord Ovest, Nord Est e Centro), anche in quanto una rigida riproposizione della ripartizione dell’universo avrebbe comportato l’inclusione di un numero di interviste alquanto esiguo per il Meridione. Di questo si trova riscontro nel riepilogo delle interviste effettuate (valide) di cui oltre.

MESSA A PUNTO DEL QUESTIONARIO E DEGLI STANDARD DI CLASSIFICAZIONE DELLE VARIABILI

Il questionario per la somministrazione telefonica è stato costruito a partire, sia per l’indagine imprese che per l’indagine “PA”, dalle indicazioni del “tavolo”, ed a seguito di alcuni aggiustamenti concordati con lo stesso resisi necessari al fine:

- di adattare la struttura e la formulazione delle domande alla tecnica Cati;
- di contenerne la durata e la difficoltà per limitare il rischio delle cd. “cadute”, ovvero interviste rifiutate o non validabili per incompletezza ed al contempo di assicurare circa una buona affidabilità delle risposte fornite dall’intervistato.

Le proposte di modifica di cui sopra sono state formulate anche a seguito dell’effettuazione di 25 interviste di “test”, in parte (19) poi recuperate nel database finale utilizzato per le elaborazioni in virtù della loro soddisfacente qualità.

Il test ha consentito di raccogliere indicazioni preziose anche ai fini della più corretta elencazione delle modalità di risposta possibili per ciascuna domanda, per le quali, laddove disponibili, si è fatto ricorso a standard di classificazione ufficiali (Istat o Ministero per i Beni e le Attività Culturali) o comunque condivisi.

Sono state inoltre definite le “scale” cui riportare le indicazioni di soddisfazione o gradimento (crf. indagini di customer satisfaction), prediligendo quelle a cinque (es. “per niente”,

“poco”, “abbastanza”, “molto”, “completamente”) o a quattro modalità anche ai fini della costruzione degli indici sintetici in scala decimale di cui diremo oltre.

In ultimo è stato ricostruito il diagramma di flusso della somministrazione dell'intervista ed individuati dunque filtri (“salti logici”) e regole di coerenza fra *item* ed *item* e, per ciascuno di essi, sono state definite le caratteristiche in relazione a:

- domanda chiusa / aperta / semi-aperta (quest'ultima frequente tipologia contrassegnata dalla presenza in chiusura della modalità “altro: specificare ____”);
- domanda a risposta singola / multipla;
- domanda con lettura / indicazione libera delle possibili modalità di risposta.

Il questionario così perfezionato è stato sottoposto al Committente per approvazione.

ACQUISIZIONE ARCHIVI (ELENCHI ED INDIRIZZARI) DI BASE E SELEZIONE DELLE UNITÀ DA CONTATTARE

La qualità, in termini di rappresentatività, affidabilità e completezza degli indirizzari o elenchi (cd. archivi di base) utilizzati per la selezione e l'attivazione dei contatti, è di evidente importanza per favorire vuoi la migliore e più efficiente organizzazione della rilevazione che la significatività dei risultati finali.

Raramente gli archivi possono essere considerati perfetti e quelli utilizzati per l'indagine inevitabilmente non hanno potuto fare eccezione così creando alcune difficoltà al reperimento effettivo di nominativi utili che hanno in qualche modo rallentato le operazioni di intervista.

Per l'indagine “imprese” è stata utilizzata in partenza una lista di 820 imprese fornita dal Committente ed ottenuta per estrazione dal Registro della CCIAA di quelle con “Ateco 2002” di cui al paragrafo precedente.

Causa una qualche inaccuratezza ed obsolescenza dell'archivio di partenza ed una relativa imprecisione delle informazioni contenute in relazione in particolare all'effettiva operatività all'interno del settore dei Beni Culturali ed alla correttezza dei riferimenti telefonici necessari a rintracciare l'impresa, esso non è stato sufficiente a far fronte al numero di interviste programmate e ciò a causa dei frequenti e sempre inevitabili “rifiuti” a concedere l'intervista. Si è dunque resa necessaria una sua parziale integrazione con un elenco di aggiudicatari di gare pubbliche nel settore fornito da “Telemat” e per quanto lo stesso abbia presentato alcuni limiti in termini di aggiornamento.

Per l'individuazione dei contatti per l'indagine sulla PA” è stato utilizzato in partenza lo stesso archivio “Telemat” ed inoltre un ampio indirizzario di dirigenti di Enti Pubblici operanti nel settore delle Attività e dei Beni Culturali fornito da PromoPa Fondazione e particolarmente accurato anche in quanto base di una indagine on-line sui dirigenti della PA. Le principali difficoltà in questo caso sono derivate dall'elevato numero di uffici o Enti per i quali non era disponibile il recapito telefonico, dunque ricercato a parte.

Più elevata, come prevedibile, è la difficoltà di ottenere l'intervista dagli operatori pubblici, quasi sempre gestita, come diremo, ricorrendo ad appuntamento.

REALIZZAZIONE SOFTWARE CATI E PREDISPOSIZIONE DELLE POSTAZIONI

Per la somministrazione del questionario tramite intervista telefonica assistita da computer (tecnica CATI – computer assisted telephon interview) è stata realizzata una apposita procedura sulla base di un software ampiamente testato nelle indagini del Centro Statistica Aziendale. Lo sviluppo del questionario elettronico è avvenuto in modo da assicurare la gestione automatica della sequenza delle domande e la coerenza delle risposte secondo i percorsi, i filtri e le regole di compatibilità quale quelle previste per il controllo sul range di un quesito e sulla coerenza fra quesiti.

AZIONI PREVENTIVE DEL SISTEMA DI QUALITÀ

Il sistema dei controlli di qualità sulle attività di indagine è stato pianificato e realizzato in

coerenza con gli standard CSA. Nel rispetto della letteratura di riferimento e della logica organizzativa, il sistema dei controlli di qualità adottato dal Centro di Statistica, è costituito da un insieme di azioni predisposte nell'indagine e finalizzate al trattamento dell'errore non campionario che si possono classificare in tre grandi classi:

- azioni preventive, predisposte al fine di rendere meno probabile l'insorgere dell'errore attraverso l'esecuzione di pratiche che forniscano garanzie in tal senso;
- azioni di controllo in corso d'opera, predisposte al fine di individuare e correggere gli errori nel momento in cui questi insorgono durante il processo di produzione.
- azioni di valutazione, predisposte per quantificare il livello di errore non campionario contenuto nei dati prodotti.

Tale piano è stato rispettato, in particolare per le prime due classi, anche per le due indagini in oggetto per quanto le stesse a rigore non vincolate dall'obiettivo della significatività statistica dei risultati.

DEFINIZIONE REGOLE DI VALIDITÀ ED AZIONI PER RIDURRE L'ERRORE NON CAMPIONARIO

Rientrano nel primo gruppo in particolare:

- la previsione e pianificazione dei tempi di esecuzione dei contatti e delle interviste anche ai fini di minimizzare gli errori di copertura;
- la definizione delle regole:
 - di validità dell'intervista;
 - per l'attribuzione dei nominativi ai rilevatori;
 - per la gestione dei contatti e degli appuntamenti telefonici;
 - generali per la conduzione dell'intervista e l'individuazione del rispondente

In particolare per la validità dell'intervista si è definito di considerare tale quella conclusa con almeno l'80% delle risposte dovute (ovvero delle risposte alle domande formulate in numero variabile a seconda del percorso specifico di intervista).

L'attribuzione dei nominativi ai rilevatori è stata effettuata affidando agli stessi la gestione di una quota parte eguale dell'indirizzario di partenza ordinato in modo casuale.

Per la gestione dei contatti è stato definito:

- di selezionare i contatti procedendo in ordine casuale dalla lista assegnata nel rispetto dei vincoli posti dalle "quote" programmate per ciascuna area geografica (e classe addetti per le imprese);
- di abbandonare il contatto al quinto tentativo mancato operato in giorni diversi o in caso di nominativo o ruolo non corrispondente;
- di proporre all'interlocutore, qualora al momento non disponibile, un appuntamento per la somministrazione dell'intervista e di abbandonare il contatto dopo il terzo appuntamento mancato;
- di sostituire le cd. "cadute" (per rifiuto, irrintracciabilità, errori di lista etc.) con il primo nominativo utile della lista appartenente alla stessa area geografica (e per le imprese alla stessa classe di addetti).

SELEZIONE E FORMAZIONE DEI RILEVATORI

La selezione degli intervistatori è stata operata all'interno del parco di collaboratori estremamente qualificato e professionalizzato di cui CSA già dispone, dando preferenza a personale con esperienza specifica nel campo delle indagini Cati ad imprese e PA.

Gli intervistatori selezionati sono stati sottoposti ad un briefing tecnico e teorico che ha avuto ad oggetto: la lettura critica del questionario; fornitura istruzioni e materiali informativi di supporto, test di prova dell'intervista.

Realizzazione delle interviste

Come anticipato, le interviste CATI sono state precedute da alcune interviste di test somministrate sulla traccia degli item previsti dal questionario ma formulate in modo da raccogliere indicazioni libere che fossero di utilità alla messa a punto definitiva del questionario ed al tempo stesso potessero fornire spunti di approfondimento. Le interviste che per la qualità e precisione delle risposte fornite hanno consentito la ricomposizione delle risposte richieste dal questionario definitivo, sono state considerate valide a tutti gli effetti e pertanto ricomprese nel database finale su cui sono state condotte le elaborazioni statistiche.

Pur con qualche ritardo nei tempi pianificati, le interviste sono state realizzate ricorrendo in larga misura, in specie per dirigenti ed altri operatori della PA, alla formula dell'appuntamento che ha obbligato l'intervistatore ad una gestione in proprio degli stessi ma ha d'altro canto garantito, per il giusto tempo che l'intervistato ha potuto dedicare, una maggiore affidabilità delle risposte fornite.

Come da prassi l'intervistatore ha proceduto preventivamente a verificare la cosiddetta "eleggibilità" della persona contattata, ed in particolare il ruolo e la posizione ricoperta in azienda o nella Pa, l'effettiva operatività dell'impresa o della PA nel settore dei Beni Culturali, l'appartenenza dell'impresa o della PA allo "strato" di riferimento (area geografica e, per l'impresa, classe di addetti).

MONITORAGGIO IN ITINERE

L'azione dei rilevatori è stata monitorata grazie a verifiche periodiche del rispetto dei tempi programmati e della qualità delle interviste.

Il responsabile field, in costante contatto con gli intervistatori in particolare per la corretta gestione degli indirizzari, ha potuto fra l'altro rilevare alcune particolarità.

Fra queste principalmente una frequenza superiore alle attese:

- delle imprese che non avevano tuttavia esperienze di lavoro con la PA;
- delle PA che non si avvalgono di imprese e/o consulenti esterni e che non lo scelgono a seguito di una procedura di gara.

Si è ritenuto comunque pertinente che i "gruppi" di cui ai fenomeni sopra richiamati, rientrassero a pieno diritto nella popolazione obiettivo e dunque nel campo dell'indagine e che tali unità non dovessero essere pertanto escluse dal campione per quanto non potesse essere loro somministrata parte del questionario (relativa rispettivamente appunto alle esperienze di lavoro con la PA ed alle esperienze con consulenti o di gestione di una procedura di una gara).

CONTROLLO DI QUALITÀ DEI DATI, VALIDAZIONE E CREAZIONE DEL DATABASE

Alla conclusione della rilevazione il database delle interviste effettuate, alimentato in tempo reale grazie alla procedura Cati, è stato sottoposto ad un controllo di qualità in particolare per una verifica del rispetto delle regole interne al questionario (rispetto del range dei diversi quesiti; congruità fra risposte ai diversi quesiti etc.) non direttamente gestite dal questionario. Si è quindi proceduto al controllo della validità delle singole interviste e per ciascuna di esse provveduto alla correzione degli eventuali errori di digitazione nel caso di risposte aperte o semi-aperte (specificazioni della voce "altro").

Quadro riassuntivo delle interviste effettuate

Le interviste valide effettuate a seguito del processo descritto sono state in numero di 249 per le imprese e di 219 per la PA.

La ripartizione per area geografica e tipologia è risultata per le imprese e per la PA quella di cui ai prospetti che seguono. Nel computo finale sono comprese le interviste di approfondi-

mento che hanno comunque prodotto “risposte” codificabili sul questionario semi-strutturato e che si sono potute pertanto includere nelle elaborazioni.

Imprese: campione effettivo

Classe dimensionale	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	Totale
Micro (addetti < 10 e fatturato <= 2 ml€;)	41	29	42	27	139
Piccole (addetti < 50 e fatturato <= 10 ml€)	30	15	24	6	75
Medie (addetti < 250 e fatturato <= 50 ml€)	7	3	4	3	17
Grandi (addetti > 250 o fatturato > 50 ml€)	9	-	9	-	18
Totale	87	47	79	36	249

Enti pubblici: campione effettivo

Tipologia Ente	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole	Totale
<i>valori assoluti</i>					
Comune / Unione di comuni	23	40	37	55	155
di cui (classe demografica):					
- meno di 10mila ab.	1	-	2	-	3
- 10-15mila ab.	17	10	9	10	46
- 15-30mila ab.	15	9	14	17	55
- 30-50mila ab.	4	2	4	13	23
- 50-100mila ab.	1	1	5	10	17
- 100-200mila ab.	1	-	2	3	6
- 200-500mila ab.	-	1	-	-	1
- oltre 500mila ab.	1	-	1	1	3
Ente di diritto pubblico	3	5	4	2	14
Ministero / amministrazione centrale	1	2	4	4	11
Provincia	9	2	8	8	27
Regione	3	1	-	3	7
Università			2	3	5
Totale	39	50	55	75	219

L’elaborazione dei dati

L’elaborazione statistica dell’archivio, “validato” ed opportunamente riorganizzato secondo quanto sopra esposto, è stata in primo luogo orientata a compilare una griglia (piano di spoglio) composta da una serie prevalentemente composta da distribuzioni di frequenza che prevedevano (tabelle a doppia entrata ed entrata multipla) l’incrocio dei risultati ottenuti per ciascuna variabile “domanda” con le seguenti variabili di classificazione:

- area geografica e dimensione dell’impresa (per le imprese);
- area geografica e tipologia di Ente (per la PA).

I risultati sono stati prodotti nella duplice forma di “valori assoluti” e di “percentuali” sui totali di volta in volta considerati e sono stati arricchiti da indici costruiti ad hoc al fine di consentire una più immediata e sintetica lettura del fenomeno osservato e dunque soprattutto di apprezzare le differenze di comportamento e valutazione dei diversi gruppi all’interno della variabile di osservazione del fenomeno relativamente allo spazio (territorio) o alla tipologia. Salvo il caso di calcolo di valori medi (esempio numero di affidamenti all’esterno della PA o gare cui ha partecipato o che si è aggiudicato nel caso delle imprese) tali “rapporti statistici” sono stati utilizzati per sintetizzare i giudizi che l’intervistato era chiamato ad esprimere.

E' questo il caso dell'indice in scala 0-10 utilizzato per le valutazioni sulla soddisfazione, sull'efficienza o sull'importanza, ovvero in tutti i casi in cui sono state proposte all'intervistato cinque modalità ordinate di risposta (es. per niente, poco, mediamente, abbastanza, molto). L'indice è stato costruito, al netto delle "mancate risposte" (non so, non risponde) come media dei valori ottenuti assegnando punteggio zero alla valutazione più negativa (es. per niente) ed a crescere 2,5 punti fino ai 10 punti della valutazione massima

DEFINIZIONE GRIGLIE ED ANALISI RISPOSTE LIBERE ED A DOMANDE "APERTE"

Le risposte a domande libere e le diverse indicazioni fornite dall'intervistato in aggiunta a quanto richiesto (in particolare nella tipica voce "altro: specificare ____"), sono state oggetto, previo opportuno trattamento, di una analisi qualitativa a parte. In particolare tutti i suggerimenti e le indicazioni raccolte sono state elencate e per ciascun gruppo sono state evidenziate e analizzate le ricorrenze.

Dettaglio delle risposte aperte PA

A1 d. L'ente ritiene che l'esecuzione diretta favorisca il conseguimento di risultati maggiormente soddisfacenti?

Se si perché:

- è più consona alla piccola realtà del comune;
- a causa della dimensione del comune non è possibile un'esecuzione esterna dei servizi;
- è garantita una maggiore continuità; si acquisiscono competenze che non vanno perdute;
- la filiera è maggiormente sotto controllo;
- garantisce l'autosufficienza;
- si ottengono buoni risultati;
- l'affidamento con gara rallenta i meccanismi;
- garantisce maggiore professionalità;
- è più adatta ai tipi di servizi che l'ente gestisce;
- il controllo diretto è migliore, anche in considerazione della dimensione del comune,;
- vi è possibilità di un controllo diretto;
- vi è possibilità di un controllo maggiore;
- con la gestione diretta c'è un'attenzione maggiore nei confronti dell'utenza anche se possono mancare alcune competenze che invece possono avere soggetti esterni;
- si tratta di un piccolo comune;
- essendo un piccolo comune è più facilmente gestibile dall'interno;
- favorisce una crescita della professionalità e delle competenze delle risorse umane;
- è più semplice;
- consente maggiori controlli;
- consente maggiore conoscenza del territorio;
- consente maggior controllo;
- si ha una maggiore e più diretta conoscenza delle problematiche;
- un dipendente interno ci mette maggiore passione nello svolgimento dei propri compiti che di uno esterno;
- migliore rapporto costo benefici;
- più consapevolezza e maggiore responsabilità diretta;
- le dimensioni dell'associazione favoriscono l'esecuzione diretta;
- il comune è piccolo quindi si gestisce meglio;

- le risorse interne garantiscono risultati efficaci;
- consente la valorizzazione del personale interno;
- si tratta di un piccolo comune;
- garantisce maggiore controllo, maggiore efficienza e maggiore elasticità;
- professionalità già acquisita;
- consente una maggiore chiarezza e fruibilità;
- consente un maggiore controllo dell'attività.

A6 b. Quale criterio di aggiudicazione ha maggiormente utilizzato? Per quale motivo?

Offerta economicamente più vantaggiosa

- tutela la qualità dei servizi;
- garantisce maggiore sicurezza;
- garantisce qualità del servizio;
- per avere maggiore qualità;
- più adatta per il settore dei Beni Culturali;
- per avere maggiore qualità;
- per le caratteristiche del servizio era richiesta la qualità;
- sono gare molto specifiche, beni e servizi che devono essere controllati da noi, il prezzo viene abbassato in favore della qualità della gestione del servizio e della fornitura;
- garantisce maggiore qualità;
- consente di attribuire un peso rilevante agli elementi qualitativi;
- assegna maggiore valore alla qualità;
- consente di valutare anche la qualità;
- garantisce maggiore qualità;
- garantisce maggiore qualità;
- garantisce qualità del servizio.

Massimo ribasso

- per la tipologia di servizio;
- per risparmiare;
- per impostazione dell'appalto nei computi metrici e capitolati;
- per convenienza;
- perchè non ci sono più soldi;
- non serviva particolare qualità del servizio.

C3 a. Ritiene che l'esperienza e la reputazione come requisito di ammissibilità dell'impresa a partecipare

al bando debba essere valutata sulla base di parametri diversi da quelli tradizionali del fatturato, dei servizi analoghi e delle credenziali di solidità finanziaria? Se sì perchè e con quali alternative?

- certificazioni che un'impresa può aver acquisito;
- attenzione maggiore al curriculum e alla professionalità;
- valutare le esperienze pregresse;
- maggior attenzione alle prestazioni artistiche;
- importanza delle competenze più che della solidità finanziaria;
- rendere tracciabili i precedenti giudiziari dell'ente;
- a parte il cottimo fiduciario noi richiediamo come requisito il curriculum per i servizi museali; perchè richiediamo esperienza in strutture analoghe a museo;
- importanza del curriculum;
- parametro di qualità;
- necessaria attenzione alle esperienze passate e al curriculum;
- esperienza;
- vanno valutate di volta in volta le garanzie delle ditte;
- con esperienze lavorative specifiche;
- maggiore esperienza;
- attenzione alle esperienze precedenti;
- maggiore specializzazione;
- attenzione alla qualità del servizio;
- solo per competenze;
- maggiore preparazione nella materia;
- su parametri di capacità;
- importanza del curriculum e delle precedenti esperienze;
- sicurezza per antimafia;
- tenendo conto della professionalità;
- valutare l'esperienza e il curriculum;
- competenza;
- maggior attenzione all'esperienza;
- attenzione alla tipologia dell'attività svolta;
- una maggiore specificità.

principali azioni correttive che la pa potrebbe adottare per ridurre le criticità riscontrate?

- aumentare i controlli
- libero accesso a tutti- non dare troppo peso al fattore fatturato
- Più tempo fra l'uscita del bando e la gara (tempi troppo brevi)
- pagamenti ad importo e pagati entro 30 giorni, non c'è comunicazione tra il responsabile del procedimento di competenza e dei cantieri
- tempi di pagamento e affidamento diretto
- ritornare alle gare con le medie, prezzo giusto
- bandi più chiari e con requisiti meno specifici
- partecipazione evidente e chiara delle associazioni
- uniformare i criteri di elaborazione richieste
- Fare in modo che chi fa bene le cose possa lavorare e chi non le fa bene no (equità)
- maggiore semplificazione
- maggiore chiarezza, altri sistemi di aggiudicazione
- chiarezza nel bando
- requisiti minimi inizialmente e in fase di aggiudicazione fare le giuste verifiche
- Snellimento delle procedure
- fare bandi meno rigidi
- semplificazione delle procedure
- dovrebbe informare di più le imprese dell'esistenza dei bandi
- trasparenza
- chiarezza descrittiva
- semplificando la burocrazia
- maggiore chiarezza, buon dialogo con l'ente appaltante
- maggiore snellezza nel bando e più facile interpretazione del bando stesso
- standardizzare i contenuti dei bandi e snellire le pratiche
- semplificazione della documentazione
- maggiore chiarezza dei bandi e una maggiore consapevolezza sull'importanza dell'investimento nel settore dei Beni Culturali
- tempistiche più veloci

C.1 Quali ritiene possano essere le

- che la politica non metta il naso nelle gare
- adeguatezza tariffari - eliminazione massimo ribasso
- semplificazione dei processi e rendere i criteri di valutazione oggettivi e paragonabili (equità) . Tempistica più snella
- semplificazione e riduzione del valore dell'offerta più bassa
- maggiore trasparenza
- far intervenire un esperto nel settore nella redazione del bando - velocizzare il pagamento
- fare bandi mirati ad uno specifico servizio
- maggiore competenza nel settore - ente che tuteli imprese e ente pubblico in fase di gara e di esecuzione
- tempi di pagamento più corti e certi
- puntualità pagamenti chiarezza trasparenza nell' elaborazione offerta riduzione dei tempi per l' assegnazione dei bandi
- meno burocrazia
- che i requisiti ultimi siano stabiliti e non ci siano altre modifiche in fase di gara
- rendere più semplice il bando
- pre incontri con il settore
- formazione dei Rup al project management; affidamento direzione lavori alle imprese e non a consulenti esterni
- rapidità nell' erogazione dei pagamenti
- più comunicazione
- pubblicare i bandi x tempo - le cifre dell'offerta spesso non corrispondono a quelle del mercato
- maggiore attenzione nella redazione dei capitolati
- tempistica ridotta e tempi certi di attuazione
- maggiore semplificazione e chiarezza
- semplificazione
- tempi di assegnazione più brevi e maggiore chiarezza
- preselezionare i candidati o i progetti ed instaurare un rapporto con i selezionati. Es. selezionare due progetti e poi analizzare in dettaglio la qualità e il rapporto qualità prezzo
- separazione tra gara di progettazione e gara di esecuzione 2) in tempi di crisi il sistema 80-20 è preferibile al 70-30 perché non espone ad eccessivi ribassi 3) rendere obbligatorio l'anonimato delle offerte tecniche
- bandi, capitolati, disciplinari più chiari e trasparenti (aperti al mercato) maggiore durata dei contratti per consentire investire
- più informazione e più professionalità nella pa
- utilizzare il sistema "dell'offerta economicamente vantaggiosa" attraverso criteri di correttezza e maggiormente coerenti
- riduzione drastica del numero di SA 2. migliore definizione degli oggetti dei contratti attraverso una maggiore autorevolezza della committenza pubblica 3. coerenza in ambito territoriale dei progetti dal punto di vista dei contenuti
- soprattutto modalità di avvio, definire regole avvio servizio (manca responsabile)
- esiste un sommerso che nei Beni Culturali pesa forse il 20-30%: evitare si saltare, con il cottimo fiduciario, le procedure evidenza pubblica si saltano; 2) moralizzare il sistema
- essere più precisa nelle tempistiche e nella progettazione e competenza professionale della dirigenza e supporto tecnico ai bandi
- maggiore chiarezza e spesso ciò che è messo a bando è obsoleto
- Possibilità di introdurre l'upgrade dell'hardware e del software sempre nell'arco di più anni
- la redazione di tutta la documentazione deve essere scritta in maniera chiara coordinata; 2. dedicarsi alla redazione di un conto economico di gestione sul capitolato redatto anche attraverso consulenti esterni laddove non ci sono esperti interni
- ridurre i tempi lunghi tra redazione del progetto e aggiudicazione (2 mesi)
- ridurre questione tempi e burocrazia (grande formalità che non garantisce il raggiungimento della sostanza).
- contratti per azioni di digitalizzazioni 2D e 3D il punto è critico il settore è nuovo, la conoscenza è diffusa, l'offerta è privata da parte di piccole società. Non c'è la competenza della pa per emettere un bandi adeguati
- rendere operativa la qualificazione del personale - maggiore personalizzazione
- seguire le elaborazioni da vicino
- ufficio tecnico più versatile duttile e compren-

- sibile, maggiore professionalità
- maggiore chiarezza per dire come viene valutato ogni singolo punto
- maggiore preparazione di funzionari
- maggiore chiarezza e trasparenza
- persone più idonee e preparate, maggiore professionalità e serietà
- maggiore chiarezza nel definire progetti
- semplificazione del bando
- valutare la qualità più che il fatturato
- aumentare e snellire procedure telematiche
- valore remunerativo più equo
- snellire le procedure interne
- più accessibilità, meno restrizioni
- rispettare tempi pagamenti
- meno clientelismo - requisiti in linea con richiesta
- non ci sono grosse criticità; alcuni punti e/o passaggi dei bandi dovrebbero essere più specifici
- maggiore competenza di chi redige il bando - maggiore corrispondenza tra il contenuto del bando e ciò che deve essere realizzato
- coinvolgere specialisti nella stesura bandi
- alzare le basi d'asta ed evitare il massimo ribasso
- non avere tempi ristretti
- maggiore semplificazione
- maggiore preparazione nelle procedure di gara - snellimento
- dare risposte in tempi brevi per la risoluzione delle problematiche che emergono
- più chiarezza e facilità all'accesso ai chiarimenti
- ridurre i tempi di pagamento
- personale più preparato nel settore di cui si occupa - maggiori competenze
- puntualità nei pagamenti - definizione di base d'asta congrue all'applicazione dei contratti - analisi più puntuale delle offerte anomale
- migliore comunicazione
- non crede nell'efficacia dei bandi pubblici (troppo corrotti)
- comunicazione
- maggiori incentivi
- più informazione
- più informazione
- investimenti in tecnologia
- più informazione
- maggiore informazione
- maggiore informazione
- razionalizzazione interventi
- più comunicazione
- semplificando le procedure e formulando bandi con scadenze a più lungo termine
- più informazione
- più informazione
- meno burocrazia
- procedure più celeri
- più qualità e utilità
- collaudi su parti opere realizzate
- maggiore coinvolgimento dei tecnici del settore
- essere più chiari e più limpidi
- investire di più
- più rete
- documentazione più semplice - meno burocrazia - tempi più brevi
- più comunicazione
- chiarezza maggiore e più competenza
- capacità di proporre soluzioni alternative
- più contatto con operatori di settore - più soluzioni adeguate e meno burocrazia
- rapporti con associazioni
- più attenzione alle aziende di informatica
- più chiarezza
- affiancarsi al privato (che realmente innova) che fa questo lavoro
- vedere mercato internazionale più al passo con i tempi
- il privato non investe nel pubblico perché non garantito dagli attuatori
- professionalità della dirigenza
- attraverso una maggiore valorizzazione tec-

C.2 Quali ritiene possano essere le principali azioni che la PA potrebbe adottare per aumentare il contenuto innovativo della domanda pubblica di servizi e prodotti?

nologica a supporto di Beni Culturali che caratterizzano il nostro territorio e che di conseguenza hanno valenza sui fruitori.

- progetti pilota riconosciuti su base nazionale e replicati sul territorio
- avvalersi di consulenti specializzati super partes che li guidino nelle loro scelte
- una formazione qualitativa mirata dei quadri della pa; molta formazione è di basso profilo.
- aumentare la competenza professionale della dirigenza e supporto tecnico ai bandi
- azione di analisi delle best practices
- un dialogo più frequente ed attento con le imprese del settore sarebbe auspicabile per entrambe le parti: lo staff della PA guadagnerebbe un aggiornamento continuo sulle novità tecnologiche
- adottando delle commissioni di gara composte da veri esperti
- partecipando a convegni e incontri i responsabili dei bandi possono conoscere nuove tecnologie e imporle nei bandi
- richiedere esplicitamente nei bandi
- aumentare la domanda di servizi e prodotti 3d in un ottica di marketing più evoluto e lo dovrebbe vendere.
- concentrarsi sulla diagnostica e ricerca - puntare sulla qualità
- progetto su come prevede di innovare e valutazione chiaro e trasparente
- maggiore trasparenza nel risultato
- database più completi con dati storici reali per avere una panoramica dell'offerta esistente
- aprire alle tecniche del web
- guardare alle esigenze dell'utente
- coinvolgere specialisti nella stesura bandi
- semplificare le procedure

C.3 in che modo la pa potrebbe favorire una maggiore partecipazione delle micro e piccole imprese alle gare per i Beni Culturali?

- aprirle a tutti senza idee politiche.
- maggiore comunicazione
- possibilità di realizzare consorzi tra imprese
- cambiare metodo, non fare più bandi ma affidarsi a fornitori che già si conoscono sul terri-

torio per maggior professionalità

- facilitare i consorzi
- maggiore condizioni di professionalità e cancellazione di tutte le condizioni di fatturato che sono limitanti per la partecipazione ai bandi
- maggiore trasparenza e maggiore comunicazione
- facendo riferimento e/o coinvolgendo le piccole categorie di rappresentanza (tipo la confartigianato)
- maggiore informazione
- più considerazione all'aspetto umano ovvero alle professionalità
- maggiore chiarezza e comunicazione
- maggiore informazione
- maggiore comunicazione e informazione
- abbassando i limiti del fatturato
- favorire i consorzi
- facendo vincere qualche piccola impresa
- maggiore comunicazione e informazione
- più informazione
- favore i consorzi
- favorire raggruppamenti
- criteri meno stringenti, maggiore apertura
- eliminare i vincoli di fatturato
- ricerche di mercato in base al settore
- informazione maggiore, aiuto maggiore nella ricerca di fondi, più riconoscimento da parte di provincia e regione rispetto al lavoro svolto
- più progettazione specifica
- diffusione dei bandi in modo alternativo
- non c'è possibilità
- rendendo meno stringenti i requisiti
- maggiore informazione
- meno burocrazia
- formazione e trasparenza
- bandi più accessibili
- modulistica più semplice e più istruzioni
- non vede particolari restrizioni
- non esiste un'impossibilità
- criteri uniformi; più legalità
- maggiore accessibilità, abbassando i requisiti tipo: 3 anni di costituzione dell'azienda, fatturato e numero di addetti

- maggiore comunicazione
- strutturando in modo opportuno i bandi
- mettere le piccole imprese allo stesso livello delle grandi
- più chiarezza
- fatturato, competenza territoriale
- snellire le procedure
- requisiti economici più accessibili anche dalle pubbliche imprese
- meno rigidità
- apertura maggiore verso micro imprese
- punto di osservazione troppo limitato
- più apertura per le piccole aziende
- maggior flessibilità
- più chiarezza e semplicità nello spiegare opportunità e servizi
- non ci sono particolari problemi
- più informazione
- semplificando le procedure e formulando i bandi con scadenze a più lungo termine
- incentivare le gare on line
- semplificando i criteri di collaborazione
- requisiti economici meno elevati
- minor requisiti economici
- minori vincoli
- meno burocrazia - meno richiesta di garanzie
- più informazione!
- attraverso più informazione e contratti più vantaggiosi
- maggiore comunicazione, rispettare i criteri di equità
- abbassando le soglie dei requisiti
- non sa perché non crede nelle gare
- risolvendo il problema dei pagamenti
- più chiarezza
- eliminare l'ingerenza della politica
- burocrazia sproporzionata all'importo
- più informazione
- coinvolgere le piccole imprese, bandi più semplici
- maggiore pubblicità, semplificare la burocrazia
- semplificare le procedure iniziali
- maggiore informazione - individuare i prodotti presenti sul mercato per favorire anche imprese che lavorano in campi ristretti
- maggior informazione e requisiti economici più contenuti
- semplificare le procedure
- più informazione anche su internet
- favorendo i consorzi fra imprese
- creare dei bandi rivolti proprio alle piccole imprese
- maggiore semplificazione
- incentivare le piccole imprese affinché possano partecipare ai bandi; più semplificazione, meno burocrazia
- pubblicità dei bandi
- non chiedendo il progetto ma vedere in passato i lavori dell'azienda (esperienza)
- ridurre fatturato, appurare la professionalità, anzianità dell'azienda, verificare la veridicità del cv
- più informazione
- maggiore attenzione agli oggetti del bando
- semplificando le procedure e la documentazione; maggiore comunicazione e maggiore semplicità per entrare nel sito internet
- rispettando i tempi di pagamento e riducendo la burocrazia
- migliorare la pubblicità dei bandi
- maggiore pubblicità della gara. Comunicazione più capillare.
- promuovendo meglio le gare, più pubblicità
- semplificazione della documentazione
- burocrazia eccessiva per le piccole gare
- renderle più aperte e richiedendo delle professionalità più elevate
- procedure mirata
- garanzia finanziaria
- spesso il fatturato è un limite alla partecipazione delle piccole imprese
- riducendo i vincoli di budget
- favorire l'accesso ai bandi a tutte le imprese e non sempre alle stesse (equità)
- favorire i consorzi
- pianificando con loro le possibili azioni
- diminuendo la burocrazia
- semplificare procedure acquisto

- abbassando i requisiti economici
- bandi specifici per ciascun servizio
- maggiore partecipazione e conoscenza
- più semplificazione
- snellimento procedure - più chiarezza ed affidabilità - pagamenti più celeri
- maggiore informazione relativa ai bandi
- puntualità pagamenti chiarezza trasparenza nell' elaborazione offerta riduzione dei tempi per l' assegnazione dei bandi
- puntualità nei pagamenti
- più informazione con strutture che raggiungano le micro imprese
- tempi pagamento più brevi
- requisiti non troppo alti- a volte i requisiti economici sono poco convenienti
- maggiore informazione, più pubblicità
- snellimento procedure
- favorire dei raggruppamenti tra grandi e piccole imprese
- facendo più pubblicità e dando maggiori informazioni
- rendere più semplice
- rendere più semplice il bando
- invitando le associazioni di categoria
- semplificazione
- ponendo meno vincoli
- ponendo meno vincoli
- ponendo meno vincoli
- eliminando i limiti di fatturato
- togliere come requisito il fatturato
- valutare quello che di nuovo possono portare
- non richiedendo tanti requisiti
- abbassare requisiti economici
- bandi meno corposi dividendo il bando complesso in più competenze specifiche. tempistica migliore.
- ci vuole una maggiore preparazione da parte della PA
- semplificazione delle procedure
- non affidando sempre le attività a poche imprese di riferimento
- semplificazione della normativa
- tempi di assegnazione brevi e maggiore chiarezza
- favorendo il consorzio tra piccole dandogli favorendo il territorio
- separazione gara di progettazione ed esecuzione, tavolo permanente pubblico privato, dialogo competitivo
- semplificando parte amministrativa agevolazioni aspetto finanziario, diminuzione tempi pagamento
- formazione e coinvolgimento culturale
- promuovendo i consorzi e dando agevolazioni accesso informazioni
- attivare delle semplificazioni burocratiche.
- attraverso la facilitazione e il sostegno e incubatori di impresa. trovare una filiera che sia coerente sia per i progetti pilota sia per gli incubatori
- favorendo l'aggregazione;
- procedure semplificate sotto soglia a evidenza pubblica; semplificando procedure amministrative
- cambiare i requisiti economici, snellendo le procedure
- miglioramento della progettazione del capitolato arrivando ad includere meglio le aziende più piccoli.
- convocando incontri tematici o ospitando gli incontri proposti dalle PMI (incontri promozionali, seminari tematici etc.) per ricevere aggiornamento e meglio costruire la propria domanda di servizi; creando bandi di idee prima di costruire i bandi di gara.
- scrivendo bandi chiari, gestibili economicamente accelerando le procedure di pagamento
- in generale le PMI possono essere coinvolte con azione di informazioni generale o incontro (es. filas). per favorire anche gli incontri tra aziende grandi che hanno organizzazioni struttura finanziaria e piccole che hanno elevata specializzazione tecnica
- cambiando la normativa, ora obbligo di avere dei grandi partner per fatturato
- maggiore trasparenza nelle trattative delle procedure negoziate
- favorire subappalti e aggregazioni
- meno appalti integrati
- semplificando i bandi

- maggiore sensibilità
- abbassare la soglia di ingresso - maggiore omologazione dei programmi
- diminuire le richieste burocratiche dei bandi
- semplificazione bando
- prevedere servizi su scala minore - maggiore pubblicizzazione
- maggiore pubblicità
- semplificazione amministrativa
- semplificazione del bando
- semplificando procedura
- favorire i consorzi tra imprese
- abbassare requisiti economici e tecnici
- snellire parti formali - abbassare livelli partecipazione
- maggiore informazioni, minimo garantito di importo lavori
- non richiedendo i lavori fatti negli ultimi 3 anni; margini più aperti
- con procedura allargata con parametri di qualità
- maggiore informazione pubblicità
- ampliare i requisiti
- non accorpando i servizi che sono disomogenei
- abbassare i requisiti di ammissibilità economici
- semplificando criteri accesso e abbassando requisiti
- valorizzando le professionalità
- andare a vedere le esigenze del territorio
- maggiore chiarezza e semplificazione
- semplificando le modalità di accesso
- requisiti troppo alti
- abbassare procedure economiche (requisiti)
- valutazione maggiore della parte tecnica e non economica
- istituire albi fornitori a tempo determinato per invitare le società
- semplificare
- favorire i consorzi
- snellendo le procedure burocratiche - maggiori competenze del personale che gestisce le gare
- favorire integrazione

I prodotti editoriali del Progetto comprendono la presentazione del Progetto (volume 1. Appalti di servizi e beni culturali: un mondo da migliorare innovando), lo studio sulle categorie dei servizi (volume 2. I servizi del sistema dei beni culturali: come interpretarli, combinarli, innovarli, qualificarli), gli esiti delle interviste presso pubbliche amministrazioni e imprese (volume 3. Bandi di servizi e beni culturali: che ne pensano committenti e imprese?), l'analisi di singoli bandi e casi di studio (volume 4. Bandi di servizi e beni culturali: Analisi dei bandi e casi di studio).



*Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per la programmazione
e il coordinamento della politica economica*



*Ministro per i Rapporti con le Regioni
e per la Coesione Territoriale*



Dipartimento per la Digitalizzazione
della Pubblica Amministrazione
e l'Innovazione Tecnologica



MINISTERO
PER I BENI E
LE ATTIVITÀ
CULTURALI



Ministero dello Sviluppo Economico

INVITALIA

Agenzia nazionale per l'attrazione degli
investimenti e lo sviluppo d'impresa

INVITALIA

Svi Finance SpA



Istituto di Scienza e Tecnologie
dell'Informazione
Consiglio Nazionale delle Ricerche



CAMERE DI COMMERCIO D'ITALIA



ITACA

