

COME ACQUISTA LA P.A.
Il nuovo ruolo dei Responsabili acquisto per
lo sviluppo del procurement nella Pubblica
Amministrazione e per l'aumento
dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione
amministrativa

PRIMO RAPPORTO NAZIONALE

Con il sostegno di:



Media partner:



Indagine e elaborazione dati:



INDICE

1. INTRODUZIONE	4
2. L'IMPORTANZA DELLA PROFESSIONALITÀ NEL PROCUREMENT	5
3. LA FILIERA DEL PUBLIC PROCUREMENT: STATO DELL'ARTE A LIVELLO NAZIONALE E TENDENZE EVOLUTIVE	13
3.1. L'evoluzione normativa: il nuovo Codice dei Contratti Pubblici	13
3.2. Il mercato dei contratti pubblici (forniture di beni e servizi)	15
3.3. Gli attori del sistema: Consip e le centrali di committenza regionali	21
3.3.1. Il ruolo di Consip	21
3.3.2. Le Centrali di committenza regionali e locali	24
3.3.2.1. Il caso Intercent-ER	29
3.3.3. Il Sistema a Rete	33
3.4. L' eProcurement nella PA italiana	34
3.4.1. La dinamica quantitativa	34
3.4.2. Gli strumenti dell'eProcurement	35
3.4.3. Il caso i-Faber	37
4. L'INDAGINE SULLE FIGURE PROFESSIONALI CHE OPERANO NELLA FUNZIONE ACQUISTI DI BENI E SERVIZI DELLA PA.	41
4.1. Alcune premesse metodologiche	41
4.1.1. La progettazione dell'indagine	42
4.1.2. L'organizzazione dell'indagine	46
4.1.3. La qualità	48
5. L'ANALISI DEI RISULTATI	49
5.1. Executive Summary	49
5.2 Il campione	51

5.4	Gli acquisti per beni e servizi e l'aggregazione della domanda	60
5.5	I soggetti: Responsabili della Funzione Acquisti	62
5.6	Gli aggiornamenti formativi	70
5.7	La percezione delle competenze	75
5.8	La richiesta di assistenza/supporto da parte degli uffici acquisti	80
5.9	L'autonomia e l'autorevolezza percepita dal Responsabile acquisti all'interno dell'Ente	82
5.10	La percezione dell'organizzazione del processo interno di acquisto	85
5.11	Le procedure utilizzate nel processo interno di acquisto	88
5.12	L'utilizzo di procedure e-proc e di Green public procurement	91
5.13	Vantaggi e problematiche legati all'utilizzo delle Convenzioni	98
5.14	Vantaggi e problematiche legati all'utilizzo del Mercato Elettronico	102
5.15	Il monitoraggio e la valutazione della performance	109
6.	LE DIVERSE TIPOLOGIE DI UFFICIO E DI RESPONSABILE ACQUISTI NELLA PA	114
6.1	Le tipologie di Responsabile della Funzione Acquisti	114
6.2	Le tipologie di ufficio acquisti	119
7.	LE POLICY GUIDA PER IL MIGLIORAMENTO DELL'EFFICIENZA E DELL'EFFICACIA NEL PUBLIC PROCUREMENT	126
	APPENDICE A	133
	APPENDICE B	143
	APPENDICE C - GLI ATTORI PRIVILEGIATI	149
	APPENDICE D – IL QUESTIONARIO	150

1. INTRODUZIONE

Le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono destinate a modificare radicalmente le modalità di gestione degli acquisti nella Pubblica Amministrazione. Secondo l'*eGovernment Action Plan* della Commissione Europea, le Amministrazioni pubbliche potrebbero risparmiare fino a 300 miliardi di euro l'anno se tutte le attività – dagli acquisti alle gare per gli appalti – fossero trasferite su internet. Il procurement pubblico ha tuttavia una complessità che non si esaurisce con il ricorso alle tecnologie informatiche poiché richiede la capacità di organizzare la catena del valore per la P.A., la conoscenza dei mercati di riferimento e dell'utilizzo di strumenti contrattuali innovativi al fine di stimolare concorrenza ed innovazione tra i fornitori. Tutto ciò richiede professionalità e competenze sempre aggiornate.

L'indagine "**Come acquista la PA**", intende proporre un primo appuntamento annuale di riflessione e approfondimento sul profilo professionale dei Responsabili Acquisiti nella PA centrale e locale per approfondire i cambiamenti "epocali" che stanno investendo il settore del public procurement. L'obiettivo è quello di contribuire a creare una "*Community* di professionalità", più consapevole del proprio ruolo e della strategicità della funzione e allo stesso tempo capace di fornire informazioni preziose al legislatore e alla comunità politico-istituzionale che ruota attorno al public procurement.

La ricerca, realizzata da Promo P.A. Fondazione e dall'Università di Roma Tor Vergata, si avvale del supporto dell'Autorità di Vigilanza per i Contratti Pubblici, della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, di Consip, di i-Faber e di Intercent-ER Emilia Romagna. Media partner dell'iniziativa è Procurement Channel.

L'indagine telefonica e l'elaborazione dei dati sono a cura del Centro Statistica Aziendale di Firenze. Le singole sezioni sono state curate rispettivamente da: Marta Fana e Gustavo Piga (sezione 2 e 7) Annalisa Giachi (sezione 3) Andrea Bertocchini (sezione 4) Simone Borra e Marta Fana (sezione 5 e 6).

2. L'IMPORTANZA DELLA PROFESSIONALITÀ NEL PROCUREMENT

In un recente studio¹ pubblicato sulla prestigiosa *American Economic Review*, tre economisti italiani quantificano gli sprechi che avvengono nell'acquisizione di beni e servizi per la Pubblica Amministrazione italiana. Come spesso avviene anche in altri Paesi, lo stesso bene o servizio nello stesso momento di tempo viene acquistato da più amministrazioni, ma a prezzi ampiamente diversi. Se soltanto, argomentano questi studiosi, portassimo i "peggiori" a comprare ad un prezzo inferiore e ragionevolmente disponibile sul mercato il risparmio che se ne otterrebbe per il cittadino ammonterebbe al 21% della spesa attuale, ovvero l'1,6% del PIL. Tale cifra potrebbe essere utilizzata per aumentare spese sociali ritenute utili o per diminuire la tassazione, ossia riducendo il vincolo allo sviluppo che ci pone la stabilizzazione del debito pubblico.

Oltre a questo importante risultato i tre ricercatori riescono a differenziare quanta parte di questi sprechi è dovuta a mera incompetenza e quanta a sospetta corruzione. Il risultato è quanto mai inatteso, visto che, argomentano, l'83% è dovuto ad incompetenza. E' un risultato che deve far ben sperare e mobilitare l'azione delle forze politiche dal momento che, mentre la corruzione è qualcosa di lento e difficile da sradicare e richiede sforzi e riforme da cui aspettarsi ritorni solo nel medio-lungo periodo, l'incompetenza può essere affrontata radicalmente con un progetto mirato alla professionalizzazione del *procureur*, in tempi ragionevolmente brevi e con la speranza di ottenere risultati più rapidamente. Diverse esperienze internazionali segnalano con forza che progetti di ampio respiro stanno dando i risultati voluti.

Nel Regno Unito i progressi avvenuti negli ultimi dieci anni al riguardo testimoniano dell'importanza ma anche della fattibilità di un simile progetto.² Nel 1999, infatti, nel rivedere lo stato della funzione pubblica nel procurement britannico, veniva evidenziato come "la funzione del procurement governativo ha perso il 17% del suo staff ... Vi è evidenza che suggerisce come lo staff più competente ed efficiente utilizza le proprie qualifiche per spostarsi verso lavori più remunerativi nel settore privato. C'è poca evidenza che tale situazione sia migliorata: lo staff del procurement pubblico è del 21% circa svantaggiato rispetto allo staff del procurement in altri settori industriali, e ciò escludendo i *fringe benefits* aziendali quali la macchina e l'assicurazione privata di cui

¹ Bandiera O., Prat A., Valletti T., "Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment", *American Economic Review*, Vol. 99, No. 4, Settembre, 2009.

² Vedasi http://www.ogc.gov.uk/ogc_-_transforming_government_procurement_procurement_capability_reviews.asp

beneficiano i dipendenti in molti settori industriali.” Per rimediare rapidamente, il Governo raccomandò allora l’erogazione di premi salariali che venissero riconosciuti a chi raggiunge certi livelli di formazione certificata. Dal giugno 2004, 19 dipartimenti premiano il raggiungimento di certificazioni. L’*Environment Agency* del Regno Unito ha ridotto dal 27% a zero il suo turnover di staff, tramite l’aumento dei salari del 20% per il suo staff professionale certificato.

Le Direttive Europee di recente approvazione e l’insieme di nuove regole di cui sono dotati i diversi Stati membri, per molti aspetti particolarmente innovative, rende la questione di una appropriata professionalità ancora più urgente. La sfida che si apre in tutta Europa riguarda anche l’Italia. Ma è una sfida che va affrontata valutando le competenze di partenza a disposizione, le lacune che devono essere colmate e gli strumenti più efficaci a raggiungere gli obiettivi che ci si pone a livello nazionale all’interno appunto di un’ottica europea. Prima di tutto è essenziale tuttavia chiedersi e rispondere alla seguente domanda: quanto potere decisionale siamo disposti a lasciare al *procurer* pubblico?

Esistono modi diversi di intendere l’aumento della professionalità nel procurement pubblico, a seconda della discrezionalità decisionale che viene assunta dal personale dell’ufficio acquisti nell’esecuzione dei suoi compiti.

Si potrebbe sostenere che tale decisione organizzativa su quanta “discrezionalità” concedere a queste figure professionali non spetti alle singole amministrazioni ma debba essere piuttosto stabilita dalla normativa stessa, ed in parte è così. Ad esempio, l’OCSE rivela come l’Italia abbia una tra le più stringenti normative per appalti sotto la soglia comunitaria là dove altri Paesi pur sottoposti alle medesime Direttive lasciano piena libertà alle stazioni appaltanti, limitandosi a fornire principi guida non vincolanti

In un mondo con poca discrezionalità, al *procurer* viene comunque chiesto di conoscere bene norme e processi da applicare nelle diverse fasi che portano alla pubblicazione del bando e nel monitoraggio della qualità, qualora tale passaggio sia stato previsto all’interno dell’organizzazione. Il rispetto di norme e processi richiede, allo stesso tempo, una conoscenza precisa che include anche la valutazione dei rischi di una scelta piuttosto che di un’altra, tenendo conto della giurisprudenza. Ad esempio, un errore nella scrittura formale del capitolato può riverberarsi a valle in contenzioso, ritardi di svolgimento della gara, e nella consegna di quanto necessario per la Pubblica Amministrazione ed i cittadini. In un momento come quello odierno, in cui la Direttiva Europea, e dunque anche il nostro Codice dei Contratti, introducono nuovi istituti e nuove modalità di gestione della domanda (come la centralizzazione o il ricorso all’eProcurement), la conoscenza delle regole assume inoltre una importanza tutta particolare. L’analisi che svolgiamo nelle prossime sezioni è in parte rassicurante in quanto

fa emergere come le competenze giuridiche sono reputate da tutte le amministrazioni in media come necessarie e sono spesso oggetto di approfondimento via formazione.

In realtà, non va tuttavia dimenticato che anche in un mondo di regole pervasive esiste - nel mondo del procurement - una ampia discrezionalità strategica su cui poco o niente ha da dire o da vincolare la normativa. Tale spazio di libertà decisionale impatta sensibilmente sull'esito finale della gara e sulla qualità della commessa. In quanti lotti suddividere (senza frazionizzarla) una commessa? Autorizzare sempre i Raggruppamenti Temporanei d'Impresa o, come suggerisce l'Autorità Antitrust, permetterla solo a quelle imprese (relativamente piccole) che da sole non potrebbero partecipare alla gara? E come fissare la base d'asta rispetto al prevalente prezzo di mercato? Come stabilire la durata del contratto per il soddisfacimento di un dato fabbisogno nel tempo? Come tarare il valore del peso qualitativo in una offerta economicamente più vantaggiosa senza scoraggiare la concorrenza in gara? E quali cautele prendere per garantirsi una buona fornitura durante la vita del contratto? Emergono quindi decine di scelte che un *procurer* deve fare per portare a termine con successo non la mera pubblicazione del bando ma soprattutto la sua efficacia rispetto agli obiettivi di individuazione della qualità desiderata e del suo raggiungimento al più basso costo possibile compatibile con i profitti normali dell'impresa.

Tale efficacia, naturalmente, è strettamente legata alla competenza di chi disegna e scrive capitolato di gara e contratto.

Una competenza che permetterebbe, inoltre, al *procurer* di confrontarsi con più sicurezza, padronanza e meno titubanza con le imprese, così anche riducendo i rischi di una eventuale involontaria cattura dovuta all'inserimento nel bando di gara di elementi specifici che favoriscano questa o quella impresa semplicemente a causa di una cattiva conoscenza delle sue implicazioni.

Non va dimenticato come la questione della professionalizzazione nel procurement abbia a sua volta un impatto macroeconomico che spesso viene sottaciuto.

Da un lato, l'acquisizione di competenze nel procurement è stata segnalata più volte dalla Commissione Europea come coerente con il Patto di Lisbona per una politica a favore dell'innovazione. Il procurement pubblico per l'innovazione fa da tempo parte del *Research Investment Action Plan* della Commissione Europea che cerca di promuovere misure coerenti con l'obiettivo posto dal Consiglio Europeo di raggiungere una spesa in Ricerca e Sviluppo pari al 3% del PIL.

Lo sviluppo di best practices, la capacità di gestire proposte non sollecitate che provengono dal mondo delle aziende, dagli inventori, dalle università, l'aggregazione della domanda in funzione della capacità di generare innovazione, la capacità di aumentare la visibilità di nuovi prodotti che vengono portati sul mercato, la creazione di un Curriculum valido per tutta l'Unione Europea per permettere la omogenea fornitura di istruzione e

l'acquisizione di un Diploma in tema di procurement erano state alcune tra le tante raccomandazioni lanciate dal Gruppo di Esperti alla Commissione Europea.³

Dall'altro lato, a volte non è solo il responsabile della funzione acquisti (e i suoi collaboratori) che necessita di un miglioramento delle proprie competenze, ma anche il legislatore. Troppo spesso infatti la normativa, nell'ambizione spesso di regolare troppo, non tiene conto né dell'impatto che hanno tali scelte sulla qualità finale della commessa, né del cambiamento dei comportamenti di imprese ed acquirenti pubblici per aggirare o avvantaggiarsi delle norme. Significativi al riguardo sono gli effetti della recente decisione della Corte Europea⁴, la quale ha sancito che la normativa nazionale sulle offerte anomale, la quale imponeva tassativamente alle amministrazioni l'eliminazione automatica in base a un criterio matematico, non era compatibile con le norme fondamentali del Trattato Ce. L'abolizione di tale imposizione normativa ha permesso a diverse amministrazioni di effettuare gare maggiormente competitive e soprattutto di ridurre la possibilità e/o l'incentivo per le imprese nella formazione di cartelli.

*

Affrontare il dibattito delle competenze nel procurement pubblico non ci deve tuttavia esimere dal rimarcare come tale professionalizzazione si esalti nel momento in cui gli sia dato terreno fertile per esplicarsi, nonché dal ribadire come la pervasività delle norme può di fatto agire come un freno alla valorizzazione delle competenze.

Nella funzione acquisti delle organizzazioni private, con cui spesso si ritiene di doversi confrontare per valutare la propria efficienza ed efficacia, il ricorso a procedure formali e determinate a-prioristicamente è ritenuto spesso farraginoso se non addirittura dannoso ai fini della selezione del miglior contraente. Specie per le gare più complesse, la gara al prezzo più basso ha spesso mostrato il rischio di aggiudicare il contratto all'impresa meno adeguata, o perché quella che più di tutti ha sottostimato i costi dello svolgimento dell'opera, o perché vengono facilitati accordi impropri o corrotti basati sul rilascio di un livello di servizi e/o qualità inferiori a quelli dovuti. Proprio per questa ragione le aziende private ricorrono a trattative dirette con uno o più fornitori che hanno acquisito una solida reputazione sul mercato. L'introduzione nell'Unione Europea di nuovi strumenti, quali il dialogo competitivo, volti a ridurre la distanza informativa tra stazione appaltante e imprese permettendo anche una fase di, appunto, dialogo nella fase di identificazione dei bisogni, era volta a colmare proprio questo gap discrezionale. Il fatto che, mentre per esempio nel Regno Unito tale istituto ha trovato uno spazio notevole nella pratica

³ http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/edited_report_18112005_on_public_procurement_for_research_and_innovation.pdf.

⁴ Sentenza del 15 maggio 2008.

quotidiana, in Italia esso langua, anche a causa della timidezza del legislatore a promuoverlo, la dice lunga sulla resistenza che caratterizza il nostro Paese ad “avventurarsi” verso un modo di organizzare il procurement che dia maggiori poteri decisionali alle persone che lavorano all’interno della funzione acquisti.

I recenti avvenimenti che hanno legato alcuni processi di approvigionamento - caratterizzati da un fenomeno di delega eccessiva” e dall’essere svincolati da alcune regole di trasparenza - al fenomeno della corruzione, ritenuto pervasivo in Italia, non hanno fatto altro che rafforzare un orientamento, quello di evitare la discrezionalità - volto almeno nelle intenzioni - ad aumentare le garanzie per la collettività. Ma, al di là di questi aspetti patologici (la cui diffusione merita ulteriori analisi che vanno al di là degli scopi di questo Primo Rapporto) non vanno dimenticati i costi di una minore discrezionalità dei dipendenti pubblici nell’organizzazione degli appalti, che porta ad una minore delega decisionale a chi è potenzialmente ben più a conoscenza dell’andamento e della struttura dei singoli mercati della domanda pubblica.

Tuttavia, esistono altre ragioni al riguardo della perdita netta di una assenza di delega decisionale forte ai procurer. Studi ed esperimenti scientifici⁵ dimostrano oramai in maniera significativa come l’assenza di delega e discrezionalità demotiva i dipendenti all’interno di organizzazioni semplici o complesse. Il “paradosso del controllo” fa sì che individui demotivati da esso siano meno produttivi ed utili per l’istituzione. Soltanto in ambienti particolarmente critici in cui il dipendente rischia di avere poca forza di giudizio indipendente (per gli appalti potremmo immaginare un contesto ambientale ad alta densità di criminalità organizzata) si raccomanda di limitare il ruolo della delega come generatore di competitività ed efficacia nell’azione istituzionale.

Una eccessiva regolamentazione ex-ante rispetto ai processi di procurement, definita sulla base della sola normativa, rende anche più conservativo l’approccio del responsabile della funzione acquisti che tenderà a limitarsi allo “stretto necessario”, quindi a “de-responsabilizzarsi” in un’ottica in cui il semplice effettuare quanto richiesto dalla normativa è null’altro. Addirittura, a volte, come sottolinea l’Autorità per la Vigilanza nei Contratti Pubblici, di rendersi ultronei rispetto alla norma come quando si evidenzia la “tendenza di molte stazioni appaltanti, sia in occasione di piccoli che di grandi appalti, ad utilizzare, per uno stesso bando o avviso, una ridondanza di forme di pubblicità, anche se non richiesti dalla normativa nazionale (per esempio: Albo Pretorio e G.U.R.I. o B.U.R. per piccoli interventi). “ Non solo. Il rifugio nel solo rispetto della normativa, in assenza di altri requisiti di performance richiesti al responsabile acquisti, può facilitare l’assenza di

⁵ Vedasi Armin Falk e Michael Kosfeld “The Hidden Cost of Control”, *American Economic Review* Vol. 96 No. 5 (2006), 1611-1630.

responsabilizzazione verso il risultato ultimo della gara e della performance contrattuale dell'azienda vincitrice della stessa, abbassando anche il rischio assunto, nel caso in cui dovessero essere adottati con comportamenti impropri o addirittura corrotti.

Ma come far sì che tale discrezionalità sia messa al servizio del cittadino e non del soddisfacimento di interessi lontani da quelli del pubblico?

*

Riassumendo, la competenza nel procurement pubblico è certamente essenziale per quanto riguarda la conoscenza delle norme, particolarmente in Italia in cui risultano pervasive e spesso vincolanti.

Nell'attesa che tali norme siano alleggerite⁶, o che spostino la loro enfasi sul monitoraggio durante l'esecuzione del contratto e a sintesi di esso, rimangono tuttavia spazi di discrezionalità che dovrebbero permettere ad ogni stazione appaltante di usufruire e mettere a frutto pienamente le proprie conoscenze sul mercato locale, sulle esigenze della collettività più vicina alla fornitura dei servizi, sui rischi che si possono correre durante la vita del contratto e sul come evitarli, conoscenze che spesso risultano superiori a quelle del legislatore, aumentando la probabilità di selezionare il miglior fornitore e di migliorare la qualità della commessa da parte della stessa impresa selezionata. "Usufruire" e "mettere a frutto" sono parole che, nel mondo degli appalti pubblici, sono spesso travisate ed acquisiscono una connotazione negativa, suggerendo la possibilità di collusione tra amministratori pubblici ed imprese. In un recente lavoro due economisti italiani⁷ mostrano come all'interno dei bandi di gara dei nostri comuni la maggiore permanenza al potere dello stesso sindaco non migliora ma peggiora il processo di approvvigionamento, suggerendo la possibilità che nel tempo si acquisiscano non competenze, ma conoscenze, di tipo improprio e legato possibilmente alla corruzione.

Corruzione e competenza sono dunque due strade rivali che si prospettano sempre di fronte a chi lavora all'interno della funzione acquisti di qualsiasi pubblica amministrazione, in Italia o all'estero. Come far sì dunque che si scelga - all'interno

⁶ Dalla relazione 2009 del Presidente dell'Autorità di Vigilanza dei Contratti Pubblici: "La iper-regolamentazione dovuta al proliferare di regole, non di rado dettate dalla necessità di adeguamento al diritto comunitario, doppiate dalle Regioni e dai Regolamenti attuativi, fanno del nostro paese la patria non più del diritto ma delle leggi. Con l'approvazione del nuovo Regolamento degli appalti il corpus giuridico del settore (Codice e Regolamento) assumerà le mastodontiche dimensioni di 615 articoli e 58 allegati. Il settore invece è un mercato dinamico al quale occorrerebbe fornire soltanto linee di scorrimento di agile percorribilità e non una disciplina dettagliata ed ostacolante. Sta avendo notevole impatto la funzione di regolazione 'interpretativa' esercitata dall'Autorità: una sorta di *soft law* finalizzata a consentire il corretto funzionamento del mercato senza immobilizzarlo".

⁷ Coviello, Decio e Gagliarducci, Stefano, 2010. "Building Political Collusion: Evidence from Procurement Auctions," IZA Discussion Papers 4939, Institute for the Study of Labor (IZA).

comunque di una normativa che certo sanziona ma purtroppo non elimina la corruzione – di orientarsi verso l’acquisizione di competenze professionali e non altro? Solo remunerando il raggiungimento di competenze, annullando dunque l’eventuale divario tra i vantaggi percepiti individualmente dalla corruzione e quelli dalla competenza.

La maggiore incentivazione dei dipendenti pubblici competenti può assumere vesti pecuniarie e/o di carriera, ma spesso anche di semplice riconoscimento di eccellenza all’interno dell’organizzazione: un tema che andrebbe affrontato strategicamente all’interno del Ministero più appropriato, ma che presume lo sviluppo rapido nei prossimi anni del concetto di “famiglia professionale” del *procurer*, in auge da qualche decennio nel settore privato, via da un modello – spesso tipico della realtà amministrativa italiana – di rotazione “tra” mestieri, in cui spesso si vengono a perdere conoscenze ed esperienze maturate preziose per l’organizzazione.

Tale remunerazione o gratificazione può essere legata, ad esempio, al raggiungimento di un obiettivo di formazione, continua nel tempo, sulla base del modello britannico. Se questa fosse la strada prescelta, fondamentale sarebbe un coordinamento tra istituzioni che permetta la determinazione di un curriculum formativo comune con standard minimi per accedere a livelli più alti della carriera, in cui le competenze da acquisire siano sempre più tecnico-gestionali al crescere delle responsabilità che si ottengono nella funzione acquisti dell’organizzazione. Non solo, ma sarà necessario che queste istituzioni individuino chiaramente gli standard di qualità minimi che devono soddisfare i formatori, università o centri di formazione che sia. L’obbligo di formazione farebbe parte dei compiti del *procurer* all’interno del suo contratto e parte della sua remunerazione potrebbe essere indirizzata al finanziamento del corso di perfezionamento, così da far sì che eventuali centri di formazione carenti siano più facilmente denunciati dal discente stesso.

Rimane tuttavia la possibilità, al termine di questo processo formativo, anche se evidentemente meno probabile, che un amministratore degli acquisti non soddisfi ancora appieno le esigenze della collettività e si riveli meno efficiente ed efficace di altri. In tal caso, sarà fondamentale la creazione di meccanismi che facilitino il monitoraggio e la valutazione della sua performance da parte di una platea quanto più ampia possibile, che permettano l’identificazione di questi errori per migliorare la sua performance futura o allontanarlo dalla posizione raggiunta.

Anche qui, una appropriata governance da parte delle istituzioni che circondano il mondo del procurement è quanto mai necessaria. E' evidente come da un lato l'individuazione continua di capitolati standard da parte di istituzioni di eccellenza potrebbero facilitare il compito del monitoraggio, prevedendo che le singole stazioni appaltanti debbano giustificare pubblicamente le eventuali modifiche disposte rispetto a tali standard. D'altro canto il monitoraggio della prestazione durante la fase di vita contrattuale richiede piuttosto l'identificazione di *Key Performance Indicators* – possibilmente stabiliti a livello centrale – merceologici, disponibili al pubblico che permettano una maggiore “accountability” o responsabilizzazione del *procurer*. Naturalmente tale monitoraggio pubblico è reso oggi meno costoso che in passato grazie alle tecnologie del Web.

Competenze, incentivi, responsabilità. E' su questo sgabello dalle 3 gambe che possiamo salire per permettere al Paese un salto di qualità delle istituzioni nel suo servizio alla cittadinanza.

3. LA FILIERA DEL PUBLIC PROCUREMENT: STATO DELL'ARTE A LIVELLO NAZIONALE E TENDENZE EVOLUTIVE

3.1. L'evoluzione normativa: il nuovo Codice dei Contratti Pubblici

Negli ultimi decenni il settore dei contratti pubblici è stato caratterizzato da profondi cambiamenti di tipo normativo, sia a livello comunitario sia a livello nazionale. L'ordinamento comunitario non è intervenuto in materia degli appalti pubblici con una disciplina di dettaglio fino agli anni '70 dello scorso secolo. La prima direttiva europea in materia è la direttiva 71/305/CE, concernente gli appalti pubblici di lavori. Si trattava di una disciplina di carattere generale, tesa ad una armonizzazione delle discipline di settore dei singoli Stati membri. A partire dagli anni '70 si moltiplicano gli interventi comunitari nella materia degli appalti pubblici, i quali si estendono anche ai settori dei servizi e delle forniture. Negli anni '90 si avverte l'esigenza di raccogliere e coordinare le varie modifiche introdotte nel corso del tempo nei tre settori (lavori, servizi e forniture) e vengono così emanate le cc.dd. *direttive di seconda generazione* (direttiva 92/50/CE sui servizi, 93/36/CE sulle forniture, 93/37/sui lavori, 93/38/CE sui settori speciali), recepite nell'ordinamento italiano con il D. Lgs 24 luglio 1992, n. 358 e con il D.Lgs 17 marzo 1995, n. 157 . Tale normativa è rimasta in vigore fino al 31 gennaio 2006. In tali direttive comincia ad affermarsi con forza il *principio della tutela della libera concorrenza*, strettamente connesso al concetto di libera circolazione dei beni e dei servizi. Tale principio, con la legge Costituzionale n. 3 del 2001, assume in qualche modo previsione costituzionale, riservando alla legislazione esclusiva dello Stato la materia della "tutela della concorrenza" (art. 117 della Costituzione).

Nel corso del 2004 vengono poi approvate le cc.dd. *direttive di terza generazione* e precisamente le direttive unificate n. 17 e 18 del 2004. Ciascuna di esse disciplina in maniera integrata gli appalti di lavori, servizi e forniture. In particolare la direttiva 2004/18/CE si occupa dei settori ordinari e la direttiva 2004/17/CE dei settori speciali (enti erogatori di acqua e di energia, nonché enti che forniscono servizi di trasporto e servizi postali). Anche in questo caso viene sviluppato dall'Unione Europea il principio della libera concorrenza in materia di servizi, imponendo alle Pubbliche Amministrazioni una profonda riforma dei servizi pubblici, con l'eliminazione dei "monopoli di fatto" e l'introduzione dell'obbligo di ricorso al libero mercato.

Il 1° luglio 2006 in Italia entra in vigore il nuovo Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture approvato con D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163, che recepisce le direttive in precedenza richiamate. Il Codice ha un ambito di applicazione più ampio delle direttive poiché non si limita a disciplinare la fase della gara, ma si occupa anche delle fasi a monte (programmazione e progettazione) e a valle (esecuzione) e non

disciplina soltanto gli appalti, ma prende in considerazione tutti i contratti stipulati dalle amministrazioni aggiudicatrici.

Il nuovo Codice introduce novità sostanziali. In particolare:

- viene introdotta la figura della “Centrale di committenza” come soggetto attraverso cui le amministrazioni possono acquisire forniture, servizi e lavori, affermando tra l’altro per la prima volta l’esigenza di razionalizzare le spese per gli acquisti della pubblica amministrazione anche attraverso di queste (art.33);
- agli Enti è data la possibilità di costituire associazioni e consorzi per la costituzione di centrali di committenza comuni;
- si dà avvio allo sviluppo di sistemi di certificazione elettronica degli enti contraenti (firma digitale);
- sono introdotti nuovi strumenti di contrattazione quali l’Asta Elettronica (art.85), l’Accordo Quadro (art.59) e il Sistema Dinamico di Acquisto (art.60).

La Finanziaria 2007 si pone in continuità con questo quadro, dando la possibilità alle Regioni di costituire Centrali di acquisto anche insieme ad altre Regioni – e di stipulare, per gli ambiti territoriali di competenza, convenzioni di cui all'articolo 26, comma 1, della legge n. 488/1999. Per la prima volta inoltre si parla di *sistema a rete*, cioè di un insieme di interventi finalizzati ad armonizzare i piani di razionalizzazione della spesa anche realizzando sinergie nell'utilizzo degli strumenti di eProcurement. Alla Conferenza Stato-Regioni viene attribuito il compito di approvare annualmente i programmi per lo sviluppo della rete e per la razionalizzazione delle forniture di beni e servizi. La *Finanziaria 2008* permette agli enti locali, agli enti del Servizio Sanitario Nazionale e delle altre amministrazioni con sede sul territorio di costituirsi come Centrali di acquisto per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica.

Il Regolamento attuativo del Codice dei Contratti, approvato lo scorso 18 giugno dal Consiglio dei Ministri in attuazione del D.lgs 53/2010 porta in qualche modo a compimento il processo di innovazione nel settore del public procurement affermando tre cardini fondamentali:

- la qualificazione delle imprese, attraverso la previsione di sanzioni in caso di irregolarità nelle dichiarazioni, l’introduzione di meccanismi correttivi per evitare maxi-ribassi, il potenziamento del casellario delle imprese abilitate, con l’indicazione di tutte le informazioni che riguardano la vita delle aziende;
- la trasparenza negli appalti, attraverso l’introduzione di norme volte a favorire lo scambio di informazioni, come l’obbligo di comunicazione dell’avvenuta

aggiudicazione all'AVCP, l'avviso volontario per la trasparenza preventiva, l'obbligo di informativa nel caso di ricorso giudiziale;

- la valutazione dei progetti, attraverso l'introduzione di strumenti di verifica e validazione della qualità delle offerte da parte delle stazioni appaltanti, di organismi esterni o società specializzate.

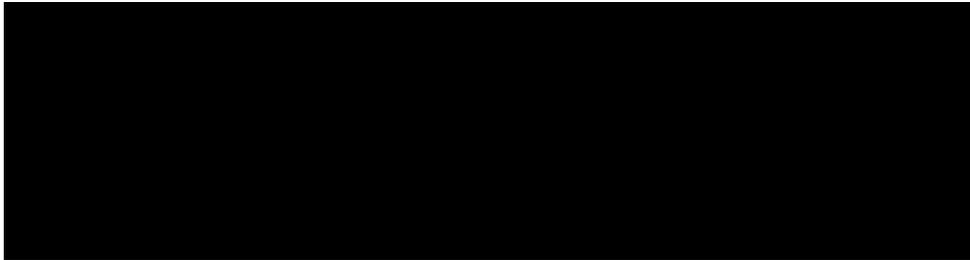
3.2. Il mercato dei contratti pubblici (forniture di beni e servizi)⁸

Nel 2009 il mercato dei contratti pubblici ha mobilitato risorse per quasi 80 miliardi di euro, registrando un incremento del 4,8% rispetto al 2008, con i Lavori e le Forniture cresciuti entrambi del 6,1% ed e i servizi del 2,3%. Secondo i dati dell'Osservatorio sui contratti pubblici istituito presso l'Autorità di Vigilanza, nel 2009 la domanda di contratti è stata pari a 21,4 mld di euro per le forniture e a 26,3 mld di euro per i servizi⁹. L'analisi della distribuzione delle gare per classe di importo mette in evidenza la prevalenza di gare di importo inferiore ai 500.000 euro, che rappresentano in media il 63% del numero complessivo dei bandi in questi due macro settori, a conferma del dato, non nuovo, relativo alla polverizzazione della domanda su importi relativamente modesti.

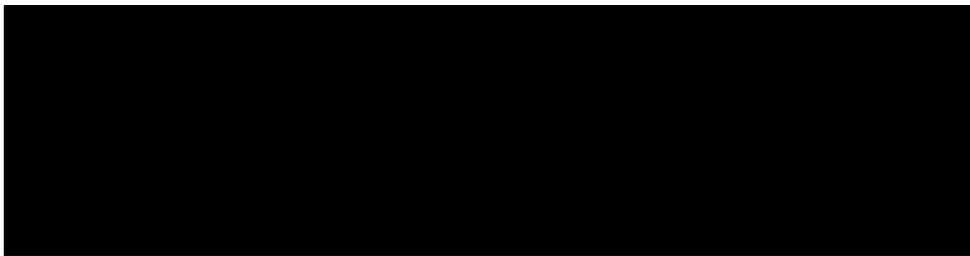
⁸ I dati qui presentati fanno riferimento alla *Relazione Annuale 2009*, dell'Autorità di Vigilanza dei Contratti Pubblici.

⁹ I dati presentati fanno riferimento ai contratti di importo **superiore a 150.000 euro**, per i quali è obbligatoria la richiesta del codice univoco Cig e il pagamento del contributo all'Autorità di vigilanza e comprende pertanto anche i servizi esclusi dall'obbligo di comunicazione obbligatoria del comma 8, art 7 del D.lgs 163/2006. Si prendono qui in considerazione inoltre sia i settori cosiddetti "ordinari", sia quelli "speciali", relativi cioè ai settori energia, comunicazioni, gas, elettricità, acqua, servizi di trasporto, servizi postali, estrazione di combustibili, messa a disposizione di porti o di aeroporti.

Tab.3.1. Bandi per l'affidamento di contratti di forniture per classe di importo (anno 2009)



Tab.3.2. Bandi per l'affidamento di contratti di servizi per classe di importo (anno 2009)

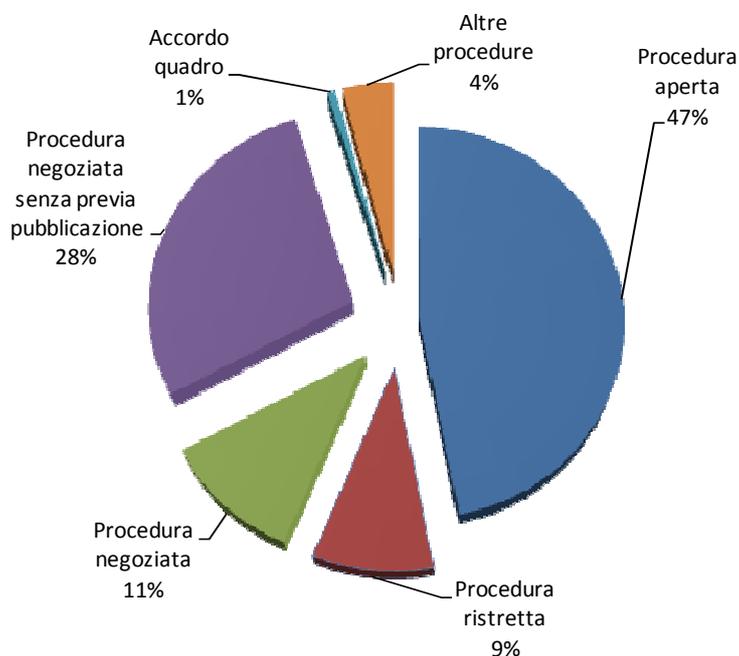


Particolarmente significativi i dati sugli importi medi, che risultano elevati soprattutto nel mercato delle forniture, per appalti superiori ai 15 milioni di euro e che sono in parte ascrivibili ad alcune importanti gare per la fornitura di treni ad alta velocità.

L'analisi delle procedure di aggiudicazione evidenzia con forza il ruolo sempre più rilevante delle procedure negoziate¹⁰ (con e senza previa pubblicazione del bando), che hanno riguardato nel complesso oltre 10.000 gare di forniture e servizi, circa il 40% del totale. La causa di tale aumento è evidentemente dovuta alla legge 201/2008 che innalza a 500.000 euro la soglia per ricorrere a questo tipo di procedura, rendendola assai appetibile per molte amministrazioni (Fig.3.1).

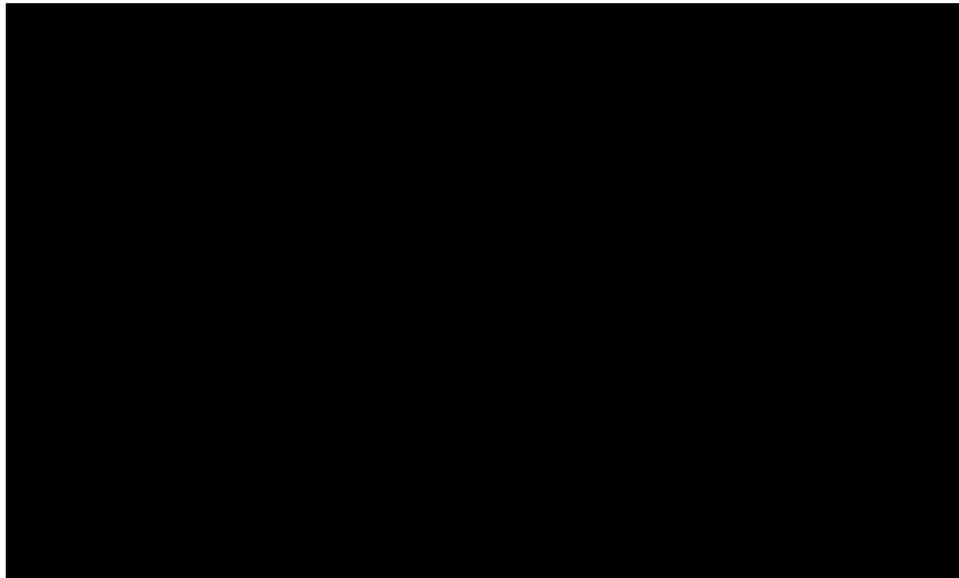
¹⁰ Le "procedure negoziate" sono le procedure in cui le amministrazioni aggiudicatrici consultano gli operatori economici da loro scelti e negoziano con uno o più di essi le condizioni dell'appalto.

Fig.3.1. Bandi per l'affidamento di contratti di servizi per procedura di scelta del contraente (anno 2009; percentuale sul totale)



I bandi e gli inviti per appalti di forniture, sempre secondo i dati dell'AVCP, sono fortemente concentrati su unico settore, quello dei prodotti farmaceutici e delle apparecchiature mediche, che coprono quasi il 60% del valore delle forniture. Seguono le gare in materia di trasporto (dove troviamo le gare per l'AV ferroviaria) e, a distanza, quelle per le macchine, le attrezzature e le forniture di ufficio (3,7% del totale), quelle per le macchine, le attrezzature e le forniture di prodotti elettrici (3,1% del totale), le gare per il mobilio e i prodotti di pulizia (2,8%). Su un numero ristretto di settori è ripartita anche la domanda di servizi (Fig.3.32.), che si concentra sui servizi ambientali e di pulizia (17,5% del totale), manutenzione e riparazione (11,7%), servizi alberghieri e di ristorazione (8,3% del totale), i servizi sanitari e l'assistenza sociale (12,0%).

Fig.3.2. Bandi per l'affidamento di contratti di servizi per settore
(anno 2009; percentuale sul totale)



Passando ad analizzare la distribuzione della domanda per regione, sia per le forniture sia per i servizi la maggior parte della domanda è espressa a livello nazionale (più del 40% del valore della domanda complessiva). Tra le regioni spicca invece l'attivismo della Lombardia, che si conferma essere il territorio più dinamico dal punto di vista della domanda, seguita da Piemonte, Emilia Romagna e Lazio, mentre la Calabria è la regione con il valore medio dei contratti più alto.

Tab.3.3. Bandi per l'affidamento di contratti di forniture e servizi per regione (anno 2009)

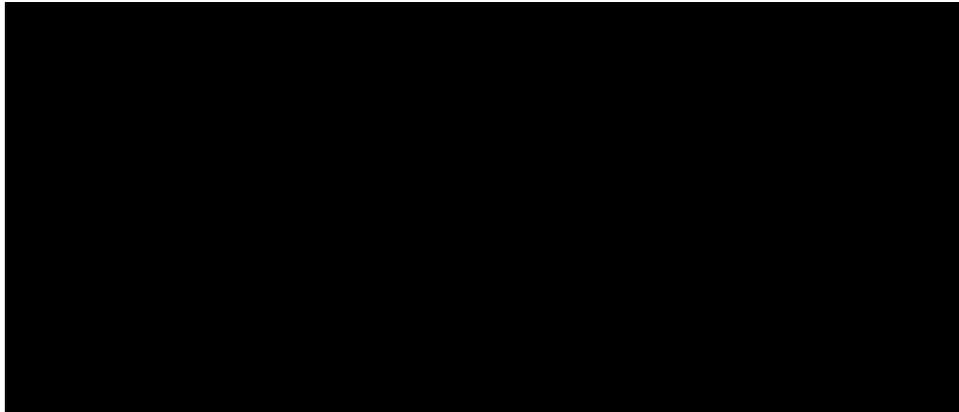


Per quanto riguarda infine le stazioni appaltanti, i dati dell'Osservatorio mettono in evidenza due aspetti significativi (Fig.3.3):

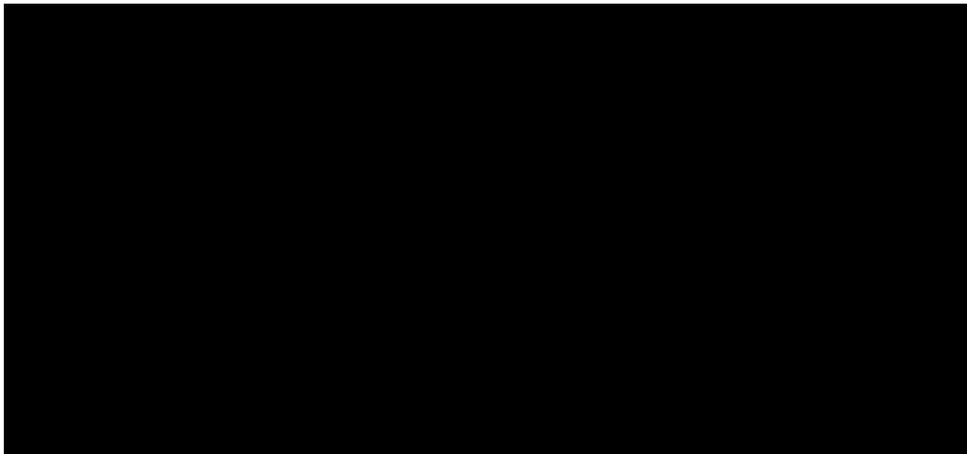
- 1) nelle forniture, quasi il 50% del numero di gare è assorbita dalle aziende sanitarie, che hanno bandito gare nel 2009 per oltre 6 mld di euro. Seguono le multi utilities e le aziende che gestiscono servizi pubblici, le quali hanno promosso un numero di gare inferiore (1.989 rispetto alle 7.350 delle ASL) ma per un importo complessivo pressoché analogo. Molto rilevanti anche gli Enti pubblici e altri organismi di diritto pubblico, che hanno bandito 2.553 gare, per un importo di oltre 4 mld di euro;
- 2) Nei servizi, i bandi (le gare) si riferiscono prevalentemente ai Comuni, che nel 2009 hanno bandito circa 3900 gare (29,8% del totale), per un importo di oltre 4,5 miliardi di euro.

Fig.3.3 Bandi per l'affidamento di contratti di forniture e servizi per tipologia di ente appaltante (anno 2009; percentuale sul totale)

a) *Forniture*



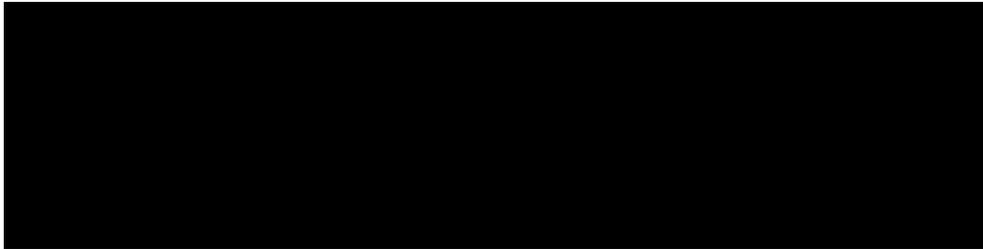
b) *Servizi*



Malgrado la difficoltà di dare una qualche forma di significatività al dato che segue, sia nel caso delle forniture che dei servizi il ribasso medio di aggiudicazione è del 16,4%: come presumibile l'entità del ribasso tende ad essere maggiore nel caso del criterio del massimo ribasso (17,1%) piuttosto che in quello dell'offerta economicamente

più vantaggiosa (15,2%). Rispetto alla tipologia di procedura appaiono più consistenti i ribassi nel caso di procedure concorsuali (come l'accordo quadro, che ha un ribasso medio del 22,2%), mentre i ribassi sono molto più contenuti nel caso delle procedure negoziate senza previa pubblicazione (12,7%).

Tab.3.4. Ribassi di aggiudicazione per contratti di forniture e servizi (anno 2009)



3.3. Gli attori del sistema: Consip e le centrali di committenza regionali

3.3.1. Il ruolo di Consip

Consip è una società per azioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze che opera al servizio esclusivo delle Pubbliche Amministrazioni. Specificatamente, l'ambito di intervento è volto, da una parte, a fornire servizi di consulenza e di assistenza progettuale, organizzativa e tecnologica per l'innovazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, della Corte dei conti e delle altre strutture della Pubblica Amministrazione; dall'altra, a gestire il Programma di Razionalizzazione degli acquisti nella Pubblica Amministrazione.

L'azione di Consip si traduce, quindi, nel supporto al processo di eGovernment/eProcurement del Paese - secondo una logica di sostegno all'evoluzione delle attuali modalità di lavoro dei dipendenti pubblici - intervenendo in modo sostanziale sui processi di funzionamento, che richiedono la disponibilità di competenze specifiche e l'utilizzo del necessario know-how tecnologico. In altri termini, servizi di consulenza e analisi di fattibilità, progettazione e governo delle soluzioni, impiegando significative risorse nell'acquisizione dei prodotti/servizi e nella gestione dei fornitori. Per svolgere tutto ciò, Consip opera secondo un modello del tutto peculiare nel panorama della Pubblica Amministrazione, agendo sulle differenti fasi della "catena del valore" dei processi di modernizzazione sviluppati con l'ausilio delle nuove tecnologie. Lo sviluppo congiunto e complementare del duplice ambito di intervento ha consentito, nel corso del

tempo, di qualificare Consip come “best practice” - riconosciuta a livello nazionale ed internazionale - nella progettazione e sviluppo di soluzioni innovative per la modernizzazione dei processi di funzionamento della Pubblica Amministrazione.

Per quanto attiene al ramo di attività ICT, un’azione sviluppata su tre fondamentali aree:

- l’ottimizzazione dell’organizzazione e dei processi di funzionamento,
- il miglioramento della fruibilità e della circolazione delle informazioni,
- la razionalizzazione ed il coordinamento della spesa informatica e dell’infrastruttura tecnologica e di sicurezza.

L’obiettivo prioritario dell’azione è mantenere all’interno del perimetro di azione della Pubblica Amministrazione la componente di Project Design - cioè le fasi a più elevato valore aggiunto nello sviluppo di una iniziativa: dalla comprensione del fabbisogno all’analisi di fattibilità, dalla pianificazione dei singoli task al complessivo controllo progettuale - cedendo, invece, al mercato della fornitura la parte realizzativa del progetto.

La “catena” del valore di un progetto ICT



Tale modello funzionale ha permesso il perseguimento di importanti risultati che si riferiscono, tra l’altro: (1) all’avvio di modelli e sistemi di controllo della gestione delle PP.AA.; (2) all’implementazione dei sistemi di supporto alla gestione amministrativa; (3) alla predisposizione di banche dati economiche, legislative e finanziarie; (4) a modelli di valutazione e di analisi di Finanza Pubblica per ottenere previsioni tendenziali di base alla formulazione di documenti istituzionali; (5) alla definizione di modelli di monitoraggio della spesa sociale e del welfare; (6) alla diffusione capillare dei servizi informatici attraverso le infrastrutture di rete.

I risultati raggiunti - in termini di benefici diretti per il Ministero dell’Economia e delle Finanze e riflessi sull’Amministrazione in generale - caratterizzano l’Area ICT come fattore qualificante per la diffusione dell’innovazione e della digitalizzazione nell’intera Pubblica Amministrazione italiana, evolvendo da una fase di sviluppo emergente – che ha

riguardato la realizzazione delle infrastrutture, dei servizi di base e delle applicazioni gestionali – a una fase (ancora in corso) di razionalizzazione di processi, infrastrutture e sistemi informativi con l’obiettivo della massima integrazione e sinergia tra soluzioni.

Il Programma di razionalizzazione della spesa pubblica in beni e servizi si propone, invece, di individuare e promuovere soluzioni per la razionalizzazione dei consumi intermedi delle Pubbliche Amministrazioni - attraverso una puntuale analisi dei fabbisogni, il ricorso a strumenti e metodologie di eProcurement (negozi elettronici, ordinativi on-line), nonché a procedure di acquisto elettroniche (gare telematiche per il Sistema delle Convenzioni e ordini d’acquisto/richieste d’offerta per il Mercato Elettronico) - comportando un rilevante impatto positivo sulla semplificazione e sulla digitalizzazione dei processi di approvvigionamento della P.A.

Anche in tale ambito di attività lo sviluppo dell’azione Consip si sostanzia secondo un modello del tutto peculiare, che prevede una stretta interazione con il mercato della fornitura secondo logiche di partnership e continua collaborazione.

La “catena” del valore dell’eProcurement



Lo sviluppo combinato delle linee di intervento sopra esposte permette al Programma di razionalizzazione e centralizzazione della spesa pubblica di dispiegare tutto il suo potenziale, contribuendo:

- allo sviluppo di sensibilità a principi e logiche di programmazione, coordinamento e controllo delle risorse statali, nonché alle esigenze di armonizzazione tra i diversi livelli di governo della spesa pubblica;
- alla modernizzazione complessiva dell’apparato amministrativo ed alla digitalizzazione delle Amministrazioni Pubbliche;
- alla valorizzazione dell’innovazione di prodotto e di processo nei mercati di fornitura (GPP, efficienza energetica, firma digitali);
- alle decisioni e scelte con impatto sulle grandezze di spesa pubblica.

3.3.2. Le Centrali di committenza regionali e locali

Il concetto di centralizzazione degli acquisti si è andato nel tempo raffinandosi e ampliandosi, fino a coinvolgere altri soggetti in grado, insieme alla Consip, di rispondere alle variegata esigenze delle amministrazioni locali italiane. Sono stati così introdotti nuovi strumenti di razionalizzazione che operano sia all'interno dei singoli Enti sia nel rapporto tra soggetti diversi.

All'interno degli Enti, soprattutto in quelli organizzati su più sedi e strutture decentrate (es. ASL, Università, Enti nazionali come INAIL, INPS, INPDAP), il nuovo approccio agli acquisti ha portato a costituire centrali uniche di acquisto per tutti quei beni e servizi di comune esigenza (cancelleria, pulizie, computer, dotazioni sanitarie etc.) in maniera tale da evitare l'eccessiva frammentazione esistente tra le diverse entità amministrative e migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi.

A livello territoriale il cambiamento è stato ancora più radicale: crescono le iniziative di aggregazione da parte degli enti locali per gli acquisti di beni e servizi - che si costituiscono come unioni di comuni oppure utilizzando le aggregazioni esistenti, come le Comunità Montane - con l'obiettivo di assumere il ruolo di centrali di committenza. Resta naturalmente impregiudicata la possibilità per gli enti locali di aderire volontariamente anche alle convenzioni stipulate dalla Consip. A livello provinciale, l'art. 33 del Codice dei contratti (D.L.vo 163/06) prevede che le amministrazioni pubbliche possano affidare il compito di stazione appaltante alla Provincia al fine di alleggerire i piccoli comuni dall'onere di effettuare le gare. L'ente Provincia in questo modo funziona come centrale di committenza per le altre amministrazioni operanti sul proprio territorio.

Il cambiamento forse più significativo è però intervenuto a livello regionale, con l'introduzione (art 1 commi 455-457 della legge finanziaria 2007) delle Centrali regionali di committenza, dando cioè la possibilità alle Regioni, anche unitamente ad altre regioni, di costituire centrali di committenza con il compito di stipulare convenzioni per acquisto di beni e servizi in favore di:

- amministrazioni locali,
- ASL (che hanno obbligo di aderire alle convenzioni),
- tutte le altre amministrazioni con sede nel territorio.

Caratteristica comune di queste esperienze regionali è, come si diceva, la ricerca di forme organizzative e gestionali mediante le quali attuare la centralizzazione degli acquisti. Dato questo elemento di partenza in comune, si ravvisano tuttavia forti disomogeneità a livello territoriale. Un primo fattore di differenziazione riguarda i rapporti

tra centrale di committenza e territorio: su questo aspetto emergono due modelli organizzativi prevalenti:

- 1) modello “agenziale” (*top down*): l’amministrazione regionale decide di istituire un nuovo soggetto cui delegare la funzione acquisti, formalmente esterno all’organigramma della regione ma strettamente connesso all’amministrazione dal punto di vista giuridico. All’agenzia devono obbligatoriamente rivolgersi per i propri acquisti le aziende sanitarie, ma vi è un input forte anche sugli enti locali, almeno per quanto concerne gli acquisti di beni standardizzati. Esempio tra i più interessanti è quello di Intercent-ER Emilia Romagna;
- 2) modello “a rete” (*bottom up*): la Regione mette a disposizione delle amministrazioni interessate la propria piattaforma telematica per la gestione della gare e agisce, qualora necessario per il tipo di settore trattato o perché richiesto dagli stessi enti, come stazione appaltante unica. Gli enti in questo modello hanno due possibilità:
 - gestirsi le proprie gare in maniera autonoma utilizzando la piattaforma regionale comune;
 - rivolgersi alla Centrale di committenza come stazione appaltante unica per l’organizzazione comune delle gare e stabilire quindi convenzioni di acquisto.

Questo ultimo modello caratterizza sia la Regione Lombardia, che gestisce il processo attraverso uffici dedicati presso Lombardia Informatica, sia la Regione Toscana, che ha attivato la piattaforma Start gestita direttamente dai consulenti interni alla Regione.

Per quanto riguarda la tipologia di gare gestite dalle Centrali di committenza, se la logica prevalente è ancora quella di acquistare a prezzi più bassi grandi quantitativi di forniture di beni standard, è anche vero che man mano che queste strutture si specializzano e acquisiscono competenze, cresce anche il livello di innovazione e sofisticazione dei prodotti messi a gara. Basti pensare alle gare di intercent-ER nel settore sanitario (che riguardano non più solo siringhe e vaccini, ma anche macchinari estremamente sofisticati, ecc.) ma anche alle gare della Regione Toscana che agisce come centrale di committenza essenzialmente per fornire beni e servizi innovativi o ad elevato contenuto tecnologico (servizi finanziari, formazione, sistemi telematici, certificazione digitale, ecc.).

In questo caso la scelta è stata in controtendenza rispetto alla maggior parte delle regioni e si è basata sulla volontà di lasciare liberi gli enti nei fabbisogni di acquisto ordinari intervenendo solo nel caso di fabbisogni molto specifici

Per quanto riguarda la performance contrattuale delle Centrali di committenza il monitoraggio effettuato dall'AVCP mette in evidenza uno scenario a macchia di leopardo nel quale, accanto ad aziende caratterizzate da una consolidata operatività ed elevata capacità imprenditoriale ve ne sono altre che non risultano ancora attive sul mercato ed hanno una ridotta operatività. Pur con trend di crescita molto elevate (si veda, ad esempio, il caso di Intercent-ER Emilia Romagna), l'incidenza delle attività contrattuali delle centrali di acquisto risulta ancora limitata rispetto al dato nazionale e l'accesso agli strumenti di eProcurement (gare telematiche, aste elettroniche, ecc) ancora troppo contenuto¹¹.

Secondo i dati dell'Autorità nel periodo luglio 2006-dicembre 2008, le Centrali di acquisto (escluso Consip) hanno messo in atto 2852 procedure di gara di cui 1043 nell'anno 2008 per un valore economico complessivo a base di gara di circa 9,7 miliardi di euro.

Tali gare sono concentrate per l'87% nel settore sanitario e territorialmente nel Centro Nord¹².

Nonostante vi siano margini ampi di sviluppo del settore e molto resti da fare in termini di accesso all'eProcurement il ruolo delle centrali di acquisto è fondamentale nel processo di modernizzazione ed innovazione del settore.

Dal punto di vista dell'evoluzione strategica della domanda, le Centrali di acquisto, insieme a Consip, non hanno soltanto consentito di mettere in moto quel processo di aggregazione, semplificazione e razionalizzazione fortemente voluto per contenere la spesa pubblica, ma hanno svolto un ruolo rilevante in termini di:

- supporto alla programmazione annuale degli acquisti, tema che comincia ad acquisire rilevanza all'interno degli EELL, dopo decenni di frammentazione delle richieste, caos organizzativo e moltiplicazione dei costi;
- trasmissione di competenze alle stazioni appaltanti, attraverso un lavoro continuo di formazione, affiancamento, assistenza e consulenza;
- utilizzo e diffusione dell'eProcurement, verso cui vi sono oggi meno barriere all'ingresso di quelle che a volte esistono in ambito privato.

¹¹ Cfr. AVCP, *Relazione Annuale 2009*, Roma, Camera dei Deputati, giugno 2010, cap 8.3 "Attività contrattuale delle Centrali di Committenza.

¹² Cfr. AVCP, *Censimento ed analisi dell'attività contrattuale svolta nel biennio 2007-2008 dalle Centrali di Committenza Regionali e verifica dello stato di attuazione del sistema a rete*. Approvato dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 27/28 gennaio 2010.

Anche dal punto di vista dell'offerta, molti passi avanti sono stati fatti grazie alla capacità delle Centrali di committenza di "mediare" tra le esigenze dell'Ente e i fabbisogni delle imprese.

In questo senso le Centrali di committenza, se riescono ad acquisire prestigio e riconoscimento sul territorio, diventano esse stesse un mercato rilevante per le imprese che, attraverso la Centrali di acquisto, possono entrare in contatto con un numero di clienti potenziali molto più elevato di quello che avrebbero potuto raggiungere in maniera autonoma.

Non a caso molte regioni si sono mosse, attraverso le Centrali di acquisto o in maniera autonoma per sensibilizzare sempre di più il sistema economico sulle opportunità del mercato pubblico, coinvolgendo in molti casi le stesse associazioni di categoria e stipulando protocolli di intesa e accordo specifici.

In Toscana, ad esempio, nell'ambito della collaborazione tra Regione, MEF e Consip è stata avviata una specifica iniziativa con le Associazioni di Categoria che ha portato all'attivazione di strutture dedicate alla diffusione dell'eProcurement nel territorio: i "Punti eToscana" forniranno alle imprese locali informazioni e supporto all'utilizzo del Sistema Telematico di Acquisti Regionale della Toscana (START), del Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA) e dei mercati elettronici costituiti dalle amministrazioni territoriali.

Tab.3.5. Le Centrali di acquisto in Italia

Regione	Centrale di committenza	Natura giuridica
Abruzzo	Ufficio Unico Acquisti	Ufficio regionale
Basilicata	Centrale regionale di acquisti in ambito sanitario	ASL
Calabria	Stazione unica appaltante (SUA)	Autorità regionale
Campania	SO.RE.SA	Società per azioni
Emilia Romagna	Intercent ER	Agenzia regionale
	Area Vasta Romagna	Associazione (composta da ASL)
Friuli-Venezia Giulia	Centro servizi condivisi	ASL
Lazio	Centrale Acquisti Regione Lazio (C.A.R.La) gestita dalla Direzione regionale Economia e Finanza	Piattaforma di intermediazione digitale
Liguria	Centrale Regionale di Acquisto	Consorzio
Lombardia	Centrale Acquisti	Ufficio interno di Lombardia Informatica s.p.a.
Marche	ASUR ASL Unica-capofila	ASL
Molise	Azienda sanitaria regionale Molise ASREM	ASL
Piemonte	SCR Pimonte	Società per azioni
Puglia	Empulia	Piattaforma di intermediazione digitale (gestita da innovapuglia s.p.a.)
Sardegna	Centro di acquisto territoriale (CAT)	Ufficio regionale
Sicilia	Ufficio regionale per i pubblici appalti, S.I.T.A.R. (Sistema Informativo Telematico degli Appalti Regionali)	Ufficio regionale (si occupa degli enti ex art. 1 l.r. 241/85 e svolge anche gare con unioni di acquisto)
Toscana	ESTAV ASL Unica-Capofila	Agenzia regionale
Trentino-Alto Adige	Direzione acquisti	Ufficio interno di informatica Trentina s.p.a.
	ASL Unica Trento	ASL
Umbria	Agenzia Umbria Sanità	Agenzia Regionale
Valle d'Aosta	ASL Unica-Capofila	ASL
Veneto	Centro Regionale Acquisti Sanità	Ufficio regionale

3.3.2.1. Il caso Intercent-ER¹³

La dinamica evolutiva

Nel 2005 la Regione Emilia-Romagna ha dato avvio al progetto Intercent-ER, implementando un sistema d'acquisto regionale mediante procedure informatizzate (eProcurement), con lo scopo di razionalizzare la spesa pubblica per beni e servizi – sia quella di ambito specificamente sanitario sia quella “di funzionamento”, comune a tutte le Amministrazioni - e di semplificare i processi di approvvigionamento delle P.A. del territorio. Costituita il 1° gennaio 2005, Intercent-ER è un'agenzia dotata di personalità giuridica autonoma, ha un proprio bilancio ed il personale dipende dalla Regione. I rapporti fra la Regione Emilia-Romagna ed Intercent-ER sono stabiliti in una convenzione operativa, in cui sono specificati gli indirizzi e gli obiettivi che l'Agenzia dovrà realizzare sul mercato della pubblica fornitura.

Il contesto normativo e strategico in cui l'agenzia si inserisce è delineato dalla legge regionale n. 11 del 2004 – “*Sviluppo regionale della società dell'informazione*” e dal Piano Telematico Regionale (PiTER): da un lato, la l.r. 11/2004 ha avviato un percorso di profonda innovazione delle P.A. del territorio, istituendo Intercent-ER e più in generale definendo interventi per la realizzazione di infrastrutture tecnologiche e la creazione di un sistema informativo regionale; dall'altro, il PiTER rappresenta il principale elemento di programmazione della Regione Emilia-Romagna nell'ambito dello sviluppo territoriale della società dell'informazione.

Tramite la propria piattaforma digitale (www.intercent.it), Intercent-ER mette a disposizione di enti pubblici e fornitori un insieme articolato di servizi di eProcurement, come convenzioni quadro, negozi elettronici, gare telematiche e mercato elettronico.

Grazie all'utilizzo di tali strumenti telematici e all'introduzione di un approccio innovativo negli acquisti pubblici, nel periodo 2005-2009 l'Agenzia ha conseguito ottimi risultati:

- ✓ sono state attivate convenzioni quadro per quasi 2,3 miliardi di euro;
- ✓ i contratti stipulati dalle Amministrazioni tramite le convenzioni Intercent-ER ammontano a oltre 1,8 miliardi di euro;
- ✓ si sono registrati risparmi medi del 13,8% rispetto ai prezzi pagati in precedenza;

¹³ Incontro con Anna Fiorenza, Direttore dell'Agenzia

- ✓ in valori assoluti, le Convenzioni dell'Agenzia hanno garantito alle Amministrazioni risparmi per 257,4 milioni di euro rispetto ai prezzi precedentemente pagati;
- ✓ i risparmi procedurali per le P.A. sono stimati in circa 10 milioni di euro di costi di pubblicazione e circa 610 anni-uomo lavorativi;
- ✓ i risparmi procedurali per le imprese sono stimati in circa 360 anni-uomo.

A fine 2009 le Amministrazioni registrate al sistema Intercent-ER erano 641, con una copertura di circa il 90% degli Enti potenziali (Fig.4).

Fig. 3.4. Numero Enti registrati alla piattaforma

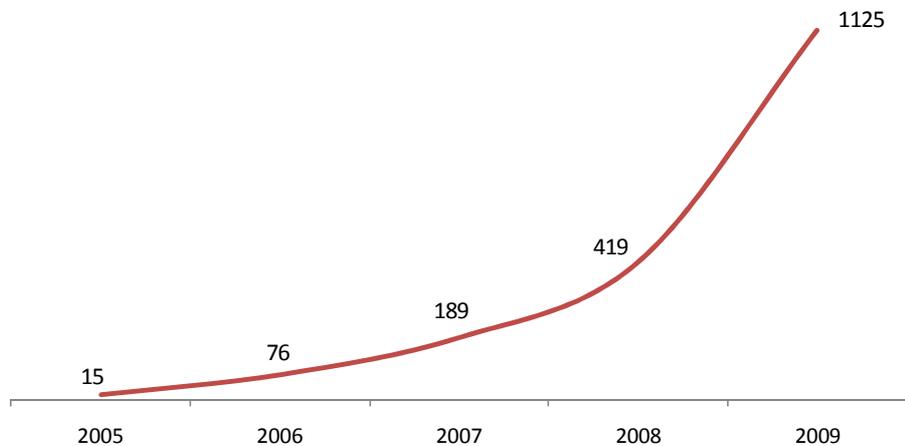


Fonte: Intercent-ER

Per quanto riguarda la partecipazione dei fornitori sono stati raggiunti importanti risultati, soprattutto in relazione al coinvolgimento degli operatori di piccole e medie dimensioni: se si escludono le iniziative relative all'acquisto di farmaci (comparto caratterizzato dalla presenza quasi esclusiva di grandi multinazionali), oltre il 60% delle convenzioni Intercent-ER è stato aggiudicato a piccole e medie imprese.

Il valore della spesa transata risulta in forte e continua crescita: nel 2009 l'importo degli ordinativi di fornitura emessi tramite Intercent-ER è salito a 1,12 miliardi di euro, con un incremento del 168% rispetto all'anno precedente. La spesa sanitaria, con un transato pari a 957 mln. di euro, rappresenta il principale settore di intervento dell'agenzia.

Fig.3.5. Evoluzione degli ordinativi dal 2005 al 2009 (milioni di euro)



Fonte: Intercent-ER

Aspetti peculiari dell'azienda e specificità

Tra le caratteristiche distintive dell'Agenzia, si sottolineano le seguenti:

1) il forte input politico della Regione Emilia-Romagna che, attraverso la piattaforma Intercent-ER, ha inteso: semplificare e ottimizzare i rapporti tra soggetti privati e pubbliche amministrazioni mediante l'ampliamento dei servizi pubblici integrati; avviare un processo di modernizzazione culturale e tecnico nelle attività della P.A., per accrescere l'efficienza nei processi pubblici di acquisto e favorire la competitività del sistema economico;

2) la centralità della sanità nelle iniziative di acquisto: le aziende sanitarie sono i principali utilizzatori della piattaforma e hanno consentito a Intercent-ER di sviluppare una competenza specifica e distintiva in questo settore. Nell'ambito della spesa sanitaria sono state realizzate numerosissime iniziative, anche di estrema complessità e rilevanza: nel 2009, ad esempio, sono state effettuate due gare per la fornitura di farmaci per l'Area Vasta Romagna e per l'Area Vasta Emilia Nord, con oltre 2.000 lotti totali, che hanno generato contratti per circa 650 milioni di euro;

3) l'impegno crescente in materia di Green Public Procurement di Intercent-ER è costante e progressivo, come testimoniano le numerose iniziative intraprese, passate da interventi ad impatto più timido a veri e propri "appalti verdi". La metodologia seguita consiste nell'inserimento di specifiche tecniche eco-compatibili all'interno dei bandi di gara e capitolati tecnici, sia come caratteristiche obbligatorie del bene o del servizio aggiudicato, sia come requisiti ulteriori di qualità premiati in sede di valutazione delle offerte. I settori nei quali sono state effettuate iniziative di rilievo sono: prodotti alimentari, prodotti cartari ad uso igienico-sanitario, detersivi, carta e cancelleria, arredi scolastici, servizi di facchinaggio, trasloco e vigilanza, energia elettrica, gestione dei rifiuti, automezzi. I risultati già ottenuti sono significativi, come emerge da un'indagine effettuata dall'Agenzia per misurare i benefici ambientali prodotti dalle sue iniziative verdi. In particolare, si stima che nel solo 2009 vi sia stata una riduzione delle emissioni di CO2 pari a 7.500 tonnellate e siano stati "salvati" 18.000 alberi.

Tra le principali iniziative ecosostenibili di Intercent-ER si segnalano:

- la fornitura di energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili;
- l'acquisto e il noleggio di autovetture bifuel a metano ed elettriche;
- l'acquisto di arredi scolastici completamente ecosostenibili;
- l'acquisto di attrezzature informatiche a basso consumo energetico

Le direttrici di sviluppo strategiche

Le attuali linee strategiche di Intercent-ER seguono due principali direttrici.

In primo luogo, l'obiettivo è accrescere la concorrenza, la competitività e il coinvolgimento delle imprese, puntando ancor più sugli aspetti qualitativi dei beni/servizi aggiudicati. Sotto questo profilo l'agenzia si propone di:

1. accrescere partecipazione delle PMI al mercato della fornitura pubblica;
2. incrementare le iniziative di GPP per favorire lo sviluppo di un mercato "verde";
3. valorizzare le imprese che rispettano non solo precisi standard ambientali ma anche determinati criteri etici e sociali;

Il secondo obiettivo strategico consiste nello stimolare l'innovazione dei processi di acquisto, attraverso lo sviluppo di nuovi strumenti di eProcurement. A questo scopo l'Agenzia sta lavorando per:

1. ampliare il numero di servizi offerti: in questo ambito, l'intenzione è quella di sperimentare nuovi strumenti come l'Accordo Quadro e i Sistemi Dinamici di Acquisto;
2. innovare anche le procedure di affidamento dei lavori pubblici in economia, attraverso il lancio di un nuovo modulo telematico che le Amministrazioni del territorio potranno utilizzare in piena autonomia;
3. presidiare l'intera filiera del procurement, grazie a progetti quali la fatturazione elettronica e la carta elettronica per pagamenti di basso importo;
4. accrescere le possibilità di interazione con il territorio e i sistemi locali, tramite l'implementazione di una nuova piattaforma che si baserà anche su metodologie web 2.0.

3.3.3. Il Sistema a Rete

Il Sistema a Rete, previsto dalla Finanziaria 2007, nasce con l'obiettivo di gestire su basi condivise l'approccio ai processi di razionalizzazione e centralizzazione degli acquisti pubblici, favorendo l'integrazione e la diffusione delle best practice e delle competenze tra amministrazioni centrali e regionali in un'ottica di creazione e gestione di una rete delle Centrali di acquisto nel più ampio contesto del Sistema Nazionale eProcurement. Nel 2008 viene siglato l'Accordo tra Governo, Regioni e province Autonome per la costituzione del Sistema a rete, che prevede:

- l'implementazione della rete delle centrali di acquisto, in un'ottica di collaborazione strategica e sviluppo di iniziative comuni che prevedono in particolare la partnership tra le centrali;
- l'interoperabilità tra le piattaforme di acquisto, tramite la definizione di un linguaggio comune;
- le sinergie tra i sistemi di acquisto: oltre a convenzioni nazionali e regionali viene favorita la centralizzazione dei mercati elettronici attraverso la promozione e diffusione delle piattaforme già funzionanti e consolidate, come il MEPA;
- la gestione della domanda, al fine di individuare in maniera specifica i fabbisogni della PA realizzando sinergie;
- i rapporti con le imprese, al fine di favorire la semplificazione e l'accesso al mercato pubblico, anche attraverso adeguati strumenti informativi e la definizione di procedure standard di abilitazione.

Il Sistema a Rete si sta progressivamente consolidando: nel corso del 2009 sono stati firmati nuovi accordi di collaborazione per lo sviluppo dell'eProcurement tra MEF, Consip e le Regioni Lazio, Sicilia, Veneto, Piemonte, che si aggiungono a quelli già siglati nel

2008 con Abruzzo (rinnovato nel 2009), Toscana, Basilicata. Focus particolare, all'interno di questi accordi, viene posto sulla razionalizzazione della spesa sanitaria, che ricade nella sfera di competenza delle regioni e che rappresenta per volume una larga percentuale dei loro bilanci. Inoltre Consip sta inaugurando un nuovo filone dedicato ai "grandi comuni" (Milano, Genova) per consolidare e sviluppare la collaborazione già instaurata su iniziative di razionalizzazione della spesa per beni e servizi finalizzate al conseguimento di una maggiore efficienza dei processi d'acquisto e si propone di rappresentare un modello da diffondere ad altre realtà locali. Alla luce di quanto emerso dall'analisi al fine di conseguire una maggiore efficacia del sistema a rete è necessario che siano sviluppate sinergie sempre più efficaci tra Consip e Regioni, in cui Consip sia in grado di fornire beni su settori merceologici "trasversali" e le Regioni siano in grado di predisporre convenzioni su settori di specifico interesse territoriale.

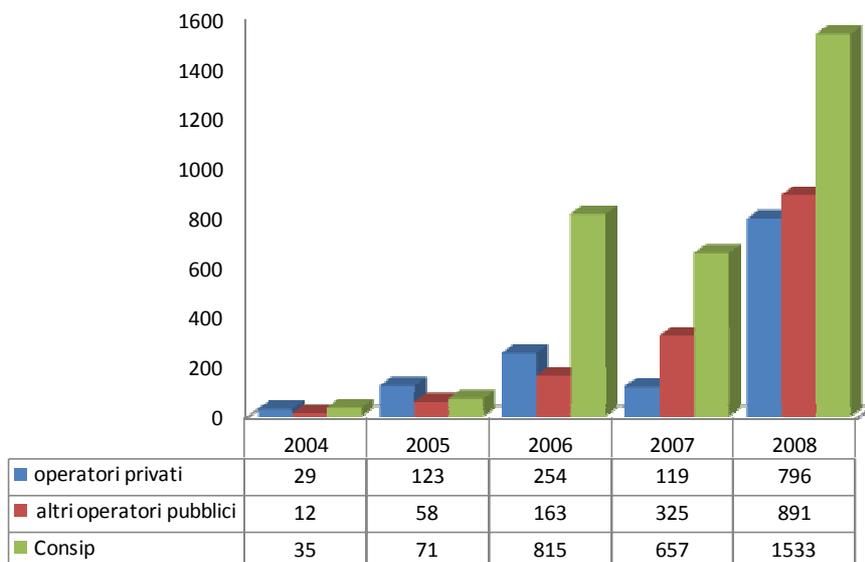
3.4. L' eProcurement nella PA italiana

3.4.1. La dinamica quantitativa

Secondo i dati dell'Osservatorio sullo sviluppo dell'eProcurement del Politecnico di Milano, (Fig.6) nel 2008 il volume di scambi gestito attraverso applicazioni di eProcurement nella PA è stato di circa 3.220 milioni di euro, il 3,75% della spesa totale per consumi intermedi (pari a 85.814 milioni di euro). Tra il 2007 e il 2008 la crescita è stata notevolissima (+ 182%) ma i margini di sviluppo sono ancora molto ampi e il settore è in forte espansione¹⁴. Il ¼ di questo valore riguarda acquisti gestiti attraverso gare ed aste elettroniche mentre la restante parte passa attraverso i Mercati Elettronici, i Negozi on line e i cataloghi collegati alle Convenzioni. Attore principale del sistema è Consip, che da sola copre il 50% del transato complessivo, ma in grande crescita è anche il ruolo delle Centrali di acquisto regionali, come Intercent-ER. Molto importanti sono inoltre alcuni operatori privati b2b che forniscono soluzioni tecnologiche specifiche per la gestione delle gare in via telematica e che stanno contribuendo in maniera determinante alla modernizzazione del settore. Tra questi ricordiamo I-Faber, Bravo Solutions, CSamed, Dinesys, ITP, Thesia, ecc. Alcuni di questi operatori si limitano a fornire alla PA soluzioni di service providing, cioè mettono a disposizione la tecnologia per lo svolgimento delle gare, altri invece stanno ampliando la propria gamma di attività fino all'erogazione di servizi professionali a valore aggiunto, dall'analisi della spesa, alla ricerca di fornitori, alla valutazione delle performance dei progetti.

14 Politecnico di Milano – Dipartimento di Ingegneria gestionale, Innovazione ed efficienza nella Pubblica Amministrazione, il ruolo dell'eProcurement, Rapporto 2009, Osservatorio eProcurement nella PA

Fig.3.6. I volumi di acquisto gestiti attraverso procedure di eProcurement per tipologia di operatore (mln. di euro, trend 2004-2008)



Fonte: Osservatorio Polimi

3.4.2. Gli strumenti dell'eProcurement

3.4.2.1. Gare e aste on line

Le gare e le aste telematiche sono procedure di scelta del fornitore, attuate con l'ausilio di strumenti informatici che consentono la presentazione e la classificazione delle offerte in tempo reale. Tali gare possono essere svolte o "a busta chiusa", in cui il contenuto delle offerte presentate da ciascun fornitore non è visibile dagli altri fornitori e dalla stazione appaltante fino al termine previsto per la presentazione delle offerte, oppure a "busta aperta", in cui le offerte presentate da ciascun fornitore sono rese accessibili in forma anonima a tutti i partecipanti nel momento in cui l'offerta viene formulata. Le Amministrazioni locali possono svolgere le proprie gare telematiche utilizzando la piattaforma di Consip o di altri operatori pubblici e privati.

Nel 2008 i volumi acquistati tramite gare e aste elettroniche, secondo la rilevazione annuale dell'Osservatorio sull'eProcurement del Politecnico di Milano, sono stati pari a 2 miliardi e 416 milioni di euro, in crescita del 211% rispetto al 2007.

Questi strumenti appaiono particolarmente apprezzati dalle amministrazioni, soprattutto per i vantaggi conseguiti in termini di aumento dell'efficienza di processo, abbattimento dei tempi di comunicazione con i fornitori, e abbattimento dei costi, che deriva dalla possibilità di coinvolgere più fornitori nella negoziazione.

3.4.2.2. Convenzioni

Il modello di funzionamento del Sistema delle Convenzioni prevede la stipula di contratti quadro - a seguito di una gara d'appalto - sulla base dei quali le imprese fornitrici aggiudicatrici si impegnano ad accettare, alle condizioni e ai prezzi stabiliti, gli ordinativi delle amministrazioni pubbliche. Tutte le amministrazioni pubbliche possono utilizzare le convenzioni, effettuando acquisti anche di importi superiori alla soglia di rilievo comunitario senza dover procedere a una gara d'appalto. In base alla Legge Finanziaria 2007, le amministrazioni statali (escluse scuole e università) sono obbligate ad utilizzare le convenzioni per categorie merceologiche stabilite ogni anno con decreto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (c.d. "convenzioni obbligatorie").

Secondo l'Osservatorio del Politecnico di Milano, il sistema delle convenzioni ha mosso nel 2008 in Italia circa 3 mld di euro ma ciò che passa attraverso l'eProcurement, cioè attraverso lo strumento del Negozio on line (gestione on line dell'ordine secondo le regole definite nella convenzione) è stato pari a circa 616 mln di euro, in crescita del 135% rispetto al 2007.

Il sistema comporta diversi vantaggi per le amministrazioni: semplificazione delle procedure di acquisto; eliminazione dei costi legati al contenzioso per le gare e alla definizione dei contratti; riduzione dei prezzi unitari; riduzione dei tempi di approvvigionamento. Inoltre, si garantisce maggiore trasparenza e par condicio fra i concorrenti sul mercato, generalizzando il ricorso a procedure di gara ad evidenza pubblica.

3.4.2.3. Mercato elettronico e Cataloghi on line

I Mercati elettronici hanno l'obiettivo di supportare gli acquisti di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario. Si tratta di veri e propri mercati *on line*, in cui i fornitori che hanno ottenuto l'abilitazione offrono i propri beni e servizi direttamente sul web. Le pubbliche amministrazioni registrate possono consultare i cataloghi delle offerte ed emettere direttamente ordini d'acquisto (ODA) o richieste d'offerta (RDO). Per concludere le transazioni, amministrazioni e imprese devono essere dotati di firma digitale.

3.4.3. Il caso i-Faber¹⁵

Azienda leader nell'eProcurement

i-Faber (Gruppo UniCredit) è tra i primi operatori a livello mondiale nella fornitura di servizi e soluzioni per la gestione degli approvvigionamenti di aziende private e pubbliche, enti, istituzioni, Pubblica Amministrazione,

Lo sviluppo della piattaforma integrata “Central Procurement” (CP) – realizzata nel 2002 - ha permesso di creare un servizio ancor più organico e completo, a supporto sia delle aziende acquirenti che di quelle fornitrici e di penetrare il mercato internazionale vantando ad oggi operazioni in circa 20 Paesi.

Holistic View: The ePurchasing Software Market, Forrester Research inc.



i-Faber e la Pubblica Amministrazione

i-Faber ha assunto un ruolo **primario nello sviluppo di servizi e competenze per la Pubblica Amministrazione**, promuovendo di soluzioni tecnologiche innovative a supporto del processo di procurement pubblico, con un numero di utenti in forte crescita negli anni.

In particolare, l’offerta dei servizi di eProcurement che i-Faber rivolge alla Pubblica Amministrazione non solo risponde in maniera efficace e innovativa alle esigenze di gestione di questo particolare settore, ma garantisce una costante rispondenza all’evoluzione normativa che regola gli approvvigionamenti pubblici.

¹⁵ Incontro con Alessandro Brambilla, Business Manager PA&Utilities i-Faber

In questa ulteriore attività, non vi è stato, insomma, un tentativo di replicare o di adattare una piattaforma destinata ai privati, bensì lo sviluppo di un servizio *specifico*.

La diversificazione, è basata su una piattaforma dedicata al Settore Pubblico, la cui caratteristica principale è quella di gestire l'intero servizio transazionale, occupandosi di tutto il processo di acquisto, dalla pubblicazione del bando di gara alla spedizione dell'ordine di fornitura per l'appalto di beni e servizi. Intorno alle soluzioni offerte dalla piattaforma tecnologica per la Pubblica Amministrazione, i-Faber ha quindi costruito un sistema di servizi e attività di supporto unico per competenze ed estensione.

Pleiade è la prima piattaforma che, in Italia, ha gestito un'asta, interamente in modalità digitale, nella Pubblica Amministrazione (nel marzo 2001, per il Comune di Siena); che ha gestito una negoziazione digitale per lavori pubblici (nel 2003, per il Comune di Livorno), che ha implementato una soluzione informatica su un modello territoriale (nel 2002, per la provincia di Mantova, come raggruppamento di circa 30 Enti indipendenti), che ha gestito un accordo quadro come prima negoziazione centralizzata e rilancio competitivo per i singoli acquisti secondo quanto previsto dal nuovo codice dei contratti pubblici (nell'ottobre 2008 con Consip).

La piattaforma è attualmente utilizzata da ben **100 Amministrazioni** e imprese pubbliche Clienti, gestisce oltre **700 gare telematiche**/anno e in essa sono registrati più di 4.000 utenti tra fornitori e Amministrazioni, per valore di transato effettivamente aggiudicato pari a oltre **200 milioni di euro**/anno.

A testimonianza della qualità del servizio offerto, vi è l'accordo siglato nel 2008 da i-Faber e Consip per la fornitura di servizi telematici per gli acquisti della Pubblica Amministrazione, finalizzato alla sperimentazione di nuovi strumenti innovativi di procurement per il settore pubblico.

Consip ha scelto infatti di adottare la piattaforma Pleiade come base tecnologica per le proprie attività di eProcurement.

In particolare, attraverso la piattaforma è stato possibile realizzare e svolgere interamente on-line, per la prima volta in Italia, un Accordo Quadro con rinegoziazione, strumento innovativo d'acquisto previsto dal Codice dei Contratti (D.Lgs. 163/2006).

i-Faber promotore di innovazione lungo l'intera filiera degli acquisti pubblici

Nel sistema del procurement pubblico i-Faber si distingue per la qualità e l'innovazione dei servizi ITC offerti. Tuttavia, sarebbe riduttivo circoscrivere alle soluzioni informatiche la valenza della struttura: la collocazione all'interno del Gruppo UniCredit ha permesso infatti di sfruttare le sinergie con il Gruppo, offrendo anche un servizio finanziario personalizzato per i contraenti. Attraverso la collaborazione con UniCredit Factoring, è stato per esempio possibile sviluppare un servizio di consulenza e supporto per la gestione finanziaria dei contratti posti in essere e potenziali tra fornitori e Amministrazione.

Tra i servizi a valore aggiunto vi è poi la **consulenza sul processo di acquisto**. Questa attività riguarda principalmente i servizi (quota parte maggiore), ma anche le forniture non standardizzate di grandi Enti pubblici, e anche lavori (in crescita).

I servizi tecnologici forniti da i-Faber permettono, inoltre, all'interno del generale programma di razionalizzazione della Spesa Pubblica, non soltanto di migliorare complessivamente l'efficienza del processo di acquisto fino alla fornitura del bene, ma allo stesso tempo la digitalizzazione e archiviazione elettronica delle informazioni di gara.

Non a caso i-Faber annovera tra le sfide future una **migliore strategia per la gestione del contratto, il monitoraggio della soddisfazione del cliente e del fornitore, l'importanza della raccolta in modalità "machine reader" delle informazioni di gara**. Infatti, una migliore gestione delle informazioni permetterà alle amministrazioni di analizzare il mercato di riferimento per una migliore consapevolezza dei propri fabbisogni (attraverso strumenti elettronici di analisi linguistica automatizzata) e della qualità dell'esecuzione del contratto da parte dei fornitori.

Su quest'ultimo aspetto, i-Faber ha gestito, nel caso del contratto relativo a Federservizi la sperimentazione di un **sistema di vendor rating, benchmark** nazionale in merito ai progetti di questa natura.

L'obiettivo strategico è, in altri termini, quello di essere in grado di fornire servizi lungo tutta la catena del valore della filiera del procurement: dall'analisi dei fabbisogni fino al pagamento e al finanziamento del contratto.

L'evoluzione della funzione acquisti nella visione di i-Faber

Nella visione di i-Faber, le sfide della funzione acquisti nei prossimi anni si possono riassumere:

- nel mantenere il legame tra funzione acquisti e territorio, in una logica in cui la centralizzazione delle procedure sia accompagni al rispetto delle specificità locali e dei fabbisogni delle comunità;
- nel trasformare l'eProcurement da strumento di semplice risparmio dei costi a strumento di promozione e supporto all'innovazione della Pubblica Amministrazione e all'evoluzione delle competenze dei buyer pubblici;
- nel monitorare la soddisfazione del cliente e del fornitore, attraverso la definizione di un sistema di KPI (*Key Performance Indicator*) di funzione e monitoraggio nel tempo;
- di promuovere lo sviluppo degli acquisti "verdi" e gli acquisti eticamente e socialmente sostenibili;
- nel migliorare il sistema informativo alla base del procurement pubblico attraverso un investimento maggiore negli Osservatori regionali e nelle banche dati.

4. L'INDAGINE SULLE FIGURE PROFESSIONALI CHE OPERANO NELLA FUNZIONE ACQUISTI DI BENI E SERVIZI DELLA PA.

L'analisi quantitativa, oggetto della presente ricerca, ha come presupposto la valutazione delle caratteristiche e delle dinamiche evolutive delle figure professionali che operano nella Funzione Acquisti della P.A. e si propone diversi obiettivi: descrivere le caratteristiche anagrafiche, il profilo professionale e le competenze dei responsabili dell'ufficio Funzione Acquisti; analizzare le caratteristiche strutturali dei comparti di appartenenza; illustrare l'organizzazione del processo interno di acquisto con particolare rilievo agli aspetti del Green Public Procurement, delle Convenzioni e del Mercato Elettronico; infine, valutare la presenza di strumenti di controllo e monitoraggio per la valutazione della performance, dell'efficacia ed efficienza dell'Ente.

A ciascuna delle tematiche di interesse di cui sopra è stata fatta corrispondere una sezione del questionario, strutturato in domande a risposta chiusa e "semiaperta", somministrato con tecnica Cati ad un campione di 604 responsabili di Ufficio Acquisti di altrettante Amministrazioni Pubbliche.

4.1. Alcune premesse metodologiche

L'impostazione dell'indagine ha dovuto fare i conti con alcuni elementi di particolare complessità principalmente attinenti l'estrema varietà riscontrabile all'interno di entrambi gli ambiti di studio, ovvero di quelli che, per richiamare termini in uso nel linguaggio giuridico, possiamo riferire al campo "soggettivo" (Uffici Acquisti della PA) ed a quello "oggettivo" (attività svolta dagli stessi). La disomogeneità del primo ha conseguenze sulla definizione della cosiddetta popolazione (o "universo") di riferimento dell'indagine e, a cascata, sulla scelta del disegno di campionamento; il secondo sulla messa a punto del questionario e sulla successiva elaborazione delle informazioni raccolte.

A queste problematiche di ordine scientifico, se ne sono aggiunte altre di tipo "operativo", già individuate come elemento di "rischio" in fase di progettazione della ricerca e relative alla temuta elevata probabilità di insuccesso dei contatti programmati. Il cui esito finale positivo ("intervista conclusa") rappresentava la fase terminale di un processo articolato che partiva dall'individuazione dell'ufficio e dalla ricerca del nominativo e del recapito del responsabile per poi procedere con la richiesta di concessione dell'intervista previo appuntamento telefonico.

Un tale rischio è stato nei fatti scongiurato da una organizzazione della rilevazione che si è dimostrata efficace e, allo stesso tempo, anche da una, per certi versi insperata, buona disponibilità dei "responsabili" contattati nel concederci, sottraendolo al proprio lavoro, un tempo non breve (oltre 20 minuti). Si è trattato con ogni probabilità di una

disponibilità stimolata dall'interesse verso le tematiche proposte, e come tale da sottolineare alla stregua di un primo importante risultato della ricerca.

4.1.1. La progettazione dell'indagine

4.1.1.1. La "popolazione obiettivo"

Procedendo per ordine, e rimandando alla letteratura di riferimento per una puntuale descrizione delle tecniche e dei termini richiamati, si è dunque definita la cd. "popolazione sotto inferenza"¹⁶, ovvero l'insieme degli individui (unità statistiche) che sono oggetto di studio, come composta dai "responsabili degli Uffici acquisti della Pubblica Amministrazione". In essa sono contenuti i tre requisiti di "eleggibilità", condizione necessaria e sufficiente dell'intervistato per far parte di tale insieme (l'essere un responsabile di Ufficio, l'appartenere ad un Ufficio Acquisti, l'appartenere, l'ufficio, alla PA). Tali condizioni necessitano a loro volta di una precisa "demarcazione", da operare sulla base di alcune scelte, suggerite anche da esigenze operative, le quali, nello specifico, hanno portato a:

- ✓ considerare come "responsabile" colui che occupa la posizione di vertice, ovvero che non abbia "superiori" esclusivamente dedicati allo stesso ufficio, indipendentemente dal possesso o meno della qualifica dirigenziale (molti essendo infatti funzionari che svolgono tale ruolo in specie negli enti minori);
- ✓ riconoscere alla funzione "Acquisti" un significato in "senso stretto" associandolo ai soli settori delle forniture (beni) e dei servizi ed escludendo pertanto dalla rilevazione gli uffici esclusivamente dedicati alla gestione di contratti di lavori pubblici;
- ✓ selezionare, all'interno dell'ampia galassia della PA, le tipologie principali di Enti, ed in particolare quelle dei Comuni, delle Province, delle Regioni, delle ASL ed Aziende ospedaliere, delle Università pubbliche, dei Ministeri ed in ultimo dalle Aziende municipalizzate, dei consorzi e delle Società di Servizi riuniti in un unico raggruppamento.

Se le prime due contribuiscono a specificare l'ambito di indagine, la terza comporta a ben vedere l'assumere una "popolazione obiettivo", ovvero un target di ricerca, più ristretto rispetto alla popolazione sotto inferenza.

¹⁶ La Popolazione sotto inferenza è l'insieme degli individui che sono oggetto di studio, in un intervallo di tempo ben definito; la Popolazione Obiettivo o Target Population, è invece l'insieme degli individui, di ampiezza finita, scopo dello studio. Della Popolazione Obiettivo possono non far parte alcuni gruppi di unità appartenenti alla Popolazione sotto inferenza. La distinzione operativa tra la PO e la PI viene effettuata generalmente dal ricercatore evidenziando i gruppi non considerati; la Popolazione Lista o Frame List è infine la lista di unità utilizzata per estrarre il campione. La distinzione chiara fra queste diverse tipologie di popolazione è necessaria al fine di determinare eventuali errori di copertura (doppioni) e di non copertura (lista non completa).

Definiti i confini dell'insieme "popolazione obiettivo", non è tuttavia possibile conoscerne con certezza l'ampiezza. Se infatti appare abbastanza immediato attribuire un Ente all'"universo PA" – basandosi sulla sua natura giuridica – non per tutti i "sottoinsiemi" cui gli stessi vanno associati è possibile stimarne la numerosità effettiva. Infatti, la dimensione non è sempre ricostruibile, ad esempio è possibile una tale operazione per i ministeri (ancorché con una certa fatica qualora si considerino singolarmente le proprie sedi decentrate), mentre è impossibile per tutte quelle tipologie, come le Aziende Municipalizzate, i Consorzi e le Società di Servizi per le quali manca un qualsivoglia "censimento", quindi un elenco esaustivo cui poter fare riferimento.

Ma la mancanza di un dato, da assumere come indicazione di massima dell'ampiezza di un universo, qui inteso come insieme di "Uffici Acquisti" e non di "Enti", ed al quale poter riportare poi i risultati ottenuti su base campionaria, deriva ancor più dal fatto che ogni Ente può articolare la propria attività contrattuale su più "centri di spesa" in virtù di esigenze, localizzative ed organizzative, diverse. Di conseguenza, stimare la dimensione di una popolazione tanto parcellizzata è evidentemente ancora più arduo.

Tale circostanza consiglia di evitare stime dei margini di errore dei risultati dell'indagine campionaria per intervalli di confidenza che sarebbero assolutamente aleatorie, e di riconoscere alla nostra indagine, fuori dal rigore scientifico, la valenza di uno strumento conoscitivo per approcciare un settore difficilmente "irreggimentabile", strumento dal quale trarre utili spunti per approfondimenti mirati, eventualmente tramite ulteriori e più affinabili indagini *ad hoc*.

4.1.1.2. Il disegno campionario

Le caratteristiche della popolazione obiettivo appena descritte, oltre che quelle degli "archivi di base" disponibili per l'indagine e di cui accenneremo oltre, hanno orientato in modo decisivo la scelta di una strategia di campionamento che si può riassumere nelle seguenti fasi:

- poiché non si dispone di una lista complessiva delle unità della popolazione (Uffici Acquisti), si è fatto ricorso ad un campionamento a due stadi¹⁷ e si è proceduto dunque a formare un primo campione di Enti, nel quale includere l'Ufficio o uno degli Uffici Acquisti fra i quali è ripartita l'attività contrattuale di ciascuno di questi enti. Il vincolo di estrarre per ciascun Ente uno ed un solo "centro di spesa" è motivato dalla

¹⁷ A questo tipo di campionamento si ricorre in generale per necessità in quanto le stime con esso ottenibili sono di solito meno efficienti (maggiore variabilità campionaria) di quelle calcolate applicando un campione casuale semplice.

necessità, stante la numerosità campionaria predeterminata delle 600 unità, di abbracciare con l'indagine quante più Amministrazioni possibile;

- avendo già suddiviso la popolazione in gruppi al fine di delimitarla, ed in considerazione della notevole differenza in termini di numerosità di ciascun gruppo all'interno della stessa, si è provveduto ad una stratificazione¹⁸ del campione in base alla variabile "tipo di Ente" e dunque, come da manuale, all'estrazione delle unità indipendentemente per ogni gruppo (strato).

La maggiore difficoltà in questa fase, e forse nell'intero processo di definizione del disegno di indagine, ha riguardato la numerosità campionaria da attribuire a ciascuno strato. Numerosità per la cui determinazione non si poteva ricorrere a criteri di proporzionalità sull'intera popolazione per due evidenti motivi: primo, la dimensione non nota dell'universo; secondo, la sovrarappresentazione nell'universo stesso di alcune tipologie (i Comuni come le Municipalizzate e le Società di servizio) la cui numerosità, rapportata alle 600 interviste programmate, avrebbe praticamente annullato quella delle altre tipologie. Ci si è dunque fatti guidare da quello che in letteratura è definito come "criterio ragionato", ovvero da valutazioni (soggettive) del gruppo di ricerca e dalla cui validità evidentemente molto dipende l'affidabilità dei risultati. In base a tale criterio discrezionale, si è dunque deciso, partendo dall'elenco di quelli censiti e presenti nelle liste di base, di includere nel campione:

- ✓ tutte le Regioni (in numero di 20), le Province (101), le ASL-Aziende Ospedaliere (149) e le Università pubbliche (79);
- ✓ tutti i Ministeri e, per far fronte al loro limitato numero (12), una selezione casuale di 25 delle sedi decentrate per le quali sono state considerate le Prefetture ed i Provveditorati alle OO.PP. (stimate in complesso pari a 130);
- ✓ tutti i Comuni (357) con numero di abitanti superiore a 25mila, optando dunque in questo caso, anche per garantire una maggiore omogeneità rispetto alle altre tipologie di Enti, per i soli Uffici Acquisti prevedibilmente più strutturati e dunque sacrificando quelli dei restanti 7.737 Comuni piccoli e medio-piccoli;
- ✓ per il gruppo di Aziende municipalizzate, Consorzi e Società di Servizi, una selezione casuale degli Enti che si è riusciti a includere in lista sino ad ottenere una numerosità campionaria di almeno 50 unità.

¹⁸ Questa modalità di pianificazione del campione consente di ottenere stime più precise, a parità di dimensione del campione, rispetto al campione casuale semplice purché all'interno degli strati le unità statistiche siano fra loro omogenee riguardo alle variabili oggetto di studio. Per poter applicare tale tecnica è necessario che le caratteristiche usate nella formazione degli strati sia disponibile sulla lista per ogni unità della popolazione.

Il campione così programmato si è poi “autoselezionato” in modo naturale per effetto delle cosiddette “cadute”¹⁹ – irrintracciabilità del responsabile dell’ufficio, rifiuto a concedere l’intervista etc. – sino a determinare il campione effettivo le cui caratteristiche sono descritte all’inizio del successivo capitolo. Un tale meccanismo ha consentito la possibilità di un recupero finale di 17 interviste rispetto alle 600 programmate utilizzate per potenziare la numerosità dell’ultimo gruppo.

Il risultato di un tale disegno, più che un unico campione stratificato, si qualifica come un insieme di (sotto)campioni distinti. Una tale apparentemente sottile differenza, va rimarcata non tanto per richiamare ancora l’impossibilità di utilizzare procedimenti di inferenza per un “riporto” all’universo (di dimensioni non note) dei risultati dell’indagine, quanto per avvertire dell’impossibilità di attribuire correttamente alla popolazione obiettivo i “totali” ottenuti come somma dei dati raccolti, non essendo disponibili i parametri per stimare il diverso contributo (peso) dei singoli “sottogruppi” alla determinazione del dato complessivo.

Si possono invece ritenere estremamente significativi i risultati riferiti ai singoli gruppi, ovvero alle singole tipologie di Enti e conseguentemente significativa la loro comparazione. Per quanto non precisamente stimabili (ancora non essendo nota la dimensione dell’insieme “Uffici Acquisti”) gli errori campionari per singola tipologia si possono considerare come estremamente contenuti quantomeno per quelle categorie di Enti per i quali si è programmata una rilevazione “censuaria” ed in specie per quelli, come forse i Comuni (sempre facendo solo riferimento ai maggiori di 25mila ab.), per i quali si può ritenere più rara la co-presenza, nello stesso Ente, di più Uffici Acquisti. Sulla significatività dei risultati per tipo di Ente, pesa semmai il sempre possibile effetto distorsivo, sulla rappresentatività del campione, dell’autoselezione dello stesso per effetto delle citate “cadute”.

4.1.1.3. Il questionario

Restando alla fase di progettazione dell’indagine, il questionario, condiviso da tutti i partner della ricerca, è stato impostato nelle sezioni e nei relativi “item” che sono oggetto dell’analisi del capitolo successivo cui merita rimandare. Ci si limiterà qui a dire che la sua strutturazione ha seguito le regole (durata contenuta, immediata comprensione, scorrevolezza etc.) necessarie al suo adattamento alla somministrazione telefonica. Anche ad evitarne una eccessiva pesantezza che avrebbe potuto esporre ad ulteriore rischio il completo successo dell’intervista, si è omessa la richiesta di informazioni utili alla conoscenza di fenomeni già noti o ricostruibili attraverso le rilevazioni istituzionali in

¹⁹ Si veda il quadro di riepilogo di cui al successivo paragrafo.

essere, come in particolare quella che fa capo all’Autorità di vigilanza sui Contratti Pubblici e di cui al Capitolo III. Sono stati fatti salvi i casi in cui dette informazioni risultassero utili alla definizione del contesto in cui collocare altre risposte (es. procedura di scelta del contraente più seguita al fine di contestualizzare il ricorso o meno all’offerta economicamente più vantaggiosa).

Come in uso nelle tecniche di *customersatisfaction*, per gli item concernenti opinioni o giudizi dell’intervistato si è fatto riferimento, per una codifica delle risposte, a “scale” con modalità predefinite (es. per niente; abbastanza; molto) immediatamente traducibili in punteggi che potessero dar luogo alla costruzione degli indici sintetici – o “voti” come quelli in scala “dieci” – di cui si è fatto ampio ricorso nell’analisi.

4.1.2. L’organizzazione dell’indagine

4.1.2.1. Gli archivi di base

La rappresentatività di un campione e, con essa, l’affidabilità dei risultati di una indagine, molto dipendono dalla qualità dei cosiddetti archivi di base (o *frame list*²⁰) dai quali vengono estratte le unità campionarie, ovvero dalla completezza, correttezza ed aggiornamento delle informazioni in esse contenute.

Quelli di partenza utilizzati dall’indagine ed i cui dati elementari (record) erano riferiti agli Enti Pubblici, sono stati ricostruiti *ad hoc*: operazione non difficile laddove come nel nostro caso siano di facile accesso elenchi ufficiali (come ad esempio quelli Istat per Regioni, Comuni e Province) e non (indirizzarsi su siti web come per Ministeri, Università o Asl) in relazione alle singole tipologie e dove il recupero di un recapito telefonico (centralino o Ufficio Relazioni per il Pubblico) sia ormai immediato ancora grazie alla “rete”.

Più complesso è stato ricostruire l’assetto organizzativo dei singoli Enti censiti e rintracciare all’interno di essi gli estremi degli Uffici Acquisti e dei relativi responsabili. Laddove questi non risultassero chiaramente individuabili ancora tramite il sito web dell’Ente, si è proceduto per via indiretta, consultando i bandi di gara per forniture e servizi dell’Ente e da questi risalendo al recapito dell’ufficio se non direttamente al nominativo del RUP, spesso coincidente con il responsabile dell’Ufficio, “firmatario” dello stesso bando.

²⁰ Cfr. nota 9.

4.1.2.2. La rilevazione

Nonostante gli accorgimenti del caso, la numerosità e complessità dei temi trattati hanno reso inevitabile una relativa pesantezza ed una eccessiva durata (oltre i 20 minuti) del questionario rispetto agli standard normalmente richiesti per una intervista telefonica. Si è reso pertanto consigliabile anticiparlo all'intervistato secondo modalità (mail o fax) concordate con lo stesso in sede di "appuntamento". Ciò ha consentito peraltro al "responsabile" contattato di recuperare preliminarmente le informazioni necessarie e di ponderare con più calma le risposte, con effetti positivi non solo sul tempo dedicato all'intervista ma anche sulla affidabilità dei dati raccolti. Solo in casi eccezionali, stante l'esiguo "ritorno" che di norma si rileva quando vi si ricorre, si è invece accettato di sostituire l'intervista con una autocompilazione del questionario ricevuto e reinviato, sempre via fax/mail, al call center incaricato. La somministrazione del questionario per via telefonica è stata eseguita con il supporto di un software CATI (*Computer Assisted Telephone Interview*) appositamente realizzato. L'intero processo di rilevazione descritto ha richiesto due mesi di tempo (dal 12 aprile all'11 giugno 2010).

Tab.4.1 Riepilogo degli esiti dei contatti effettuati ai fini dell'intervista

Esito dei contatti	n°	% sul totale contatti	% sul totale contatti utili
responsabili UA contattati	1465	100,0%	...
- di cui risultati senza requisiti eleggibili	66	4,5%	...
totale contatti utili	1399	95,5%	100,0%
rifiuti a concedere l'intervista	594	40,5%	42,5%
intervista non valida per interruzione	201	13,7%	14,4%
interviste valide	604	41,2%	43,2%

Per raccogliere il numero programmato di 600 interviste valide, infatti, è stato necessario un quantitativo più che doppio di contatti. I "rifiuti" a concedere l'intervista, sostanzialmente per intero manifestati al momento della richiesta del successivo appuntamento telefonico, pur elevato (oltre il 40% dei contatti utili) è da ritenere nella norma tanto più in considerazione del ruolo, e del conseguenti "impegno", del target cui l'indagine è stata rivolta. La "caduta" per interruzione dell'intervista (15% dei contatti) è da considerare una misura della complessità/durata del questionario di cui si è detto.

4.1.3. La qualità

Quanto alla tecnica CATI, di cui sono noti i vantaggi e le garanzie che offre per la gestione degli indirizzari, la corretta ed efficiente conduzione dell'intervista e per una prima serie di controlli di congruità dei dati registrati, si sottolinea che l'adozione di un tale strumento è solo parte di un insieme più vasto ed articolato di azioni volte a garantire la massima qualità della rilevazione sulle quali si basa il sistema, detto appunto di "qualità", adottato dal Centro di Statistica Aziendali che ha curato la rilevazione. Esso copre l'intero processo²¹ che va dalla selezione e formazione degli intervistatori, all'organizzazione ed al monitoraggio *in itinere* della rilevazione fino al controllo e trattamento dei dati ed alla validazione dell'archivio finale. Rimandando per il resto alla letteratura di riferimento, è utile qui, come strumento per una più corretta lettura dei risultati che seguono, fare cenno alle tecniche utilizzate per il trattamento delle cosiddette "mancate risposte parziali"²². In particolare, per variabili relative alla dimensione ed all'attività dell'Ufficio, utili a contestualizzare correttamente le ulteriori informazioni fornite²³, in caso di dato mancante si è proceduto imputando il valore medio rilevato per il gruppo di Enti/Uffici con caratteristiche analoghe in relazione alle altre "variabili di struttura" (tipo ente, importo trattato, numero addetti etc.).

La "non risposta" è stata invece accettata come tale, riconoscendone la valenza come tale (volontà di non prendere posizione) in tutti i quesiti che richiedevano una valutazione o una opinione soggettiva dell'intervistato.

²¹ Tali azioni, in estrema sintesi, sono riconducibili ad i seguenti tre principali gruppi:

a) azioni preventive o ex ante: attività in fase di organizzazione, predisposizione degli strumenti e selezione e formazione dei rilevatori. Comprendono la definizione delle regole di congruità fra le diverse risposte, dei criteri di validità dell'intervista, dello sviluppo e test del software CATI, della individuazione e della definizione del ruolo di responsabile di *field*, della selezione e della formazione degli intervistatori, della predisposizione di un manuale per l'intervistatore, della definizione di regole per la selezione delle unità e la sostituzione delle cadute, per i contatti con le aziende (orari, giorni, tentativi) per la gestione degli appuntamenti, test del questionario su alcune aziende campione etc.;

b) azioni in itinere: attività di controllo in fase di rilevazione e contemporanea registrazione dei dati, quali controlli automatici previsti all'interno della procedura CATI, supporto, supervisione e monitoraggio dell'attività degli intervistatori anche attraverso briefing periodici etc.

c) azioni di valutazione o ex post: attività di verifica e controllo sulla base dati e validazione dell'archivio, con controllo rispetto di requisiti ulteriori di congruità e validità, evidenziazione di anomalie con eventuale correzione (nel caso anche ricontattando l'impresa), rilascio dell'archivio validato delle interviste effettuato e costruzione report (indici) di monitoraggio.

²² Note anche come "missing", sono le risposte non obbligatorie che l'intervistato non ha fornito, per "indecisione" o per indisponibilità dell'informazione e che, ai fini della validità dell'intervista, non possono superare un massimo predefinito, nel nostro caso corrispondente al 25% delle domande poste.

²³ Si veda l'esempio del numero di casi di contenzioso da riportare al numero di contratti trattato in media nel periodo dall'Ufficio.

5. L'ANALISI DEI RISULTATI

5.1. Executive Summary

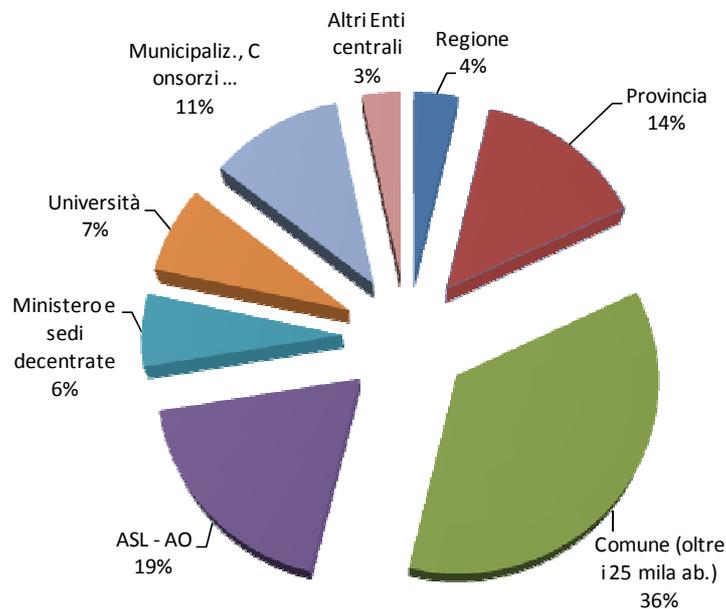
- In termini assoluti, l'attività di approvvigionamento per beni e servizi si presenta, all'interno del campione, in modo eterogeneo sia in termini di volumi di affari sia in termini di numero di contratti conclusi in un anno. Il volume medio di transato annuo è correlato positivamente e significativamente al livello di aggregazione della domanda di ciascun ente intervistato. I livelli di aggregazione sono piuttosto omogenei dal punto di vista geografico, ma variano a seconda della tipologia di ente.
- L'80% circa dei Responsabili della funzione acquisti hanno un'età compresa tra 40-60 anni con un'età media di 49 anni. L'età media di esperienza nella funzione acquisti è di circa 12,5 anni, in particolare, le figure apicali delle società Municipalizzate, a parità di anni di esperienza, sono in media più giovani, considerazione opposta vale per i responsabili degli uffici acquisti regionali.
- L'85% del campione censito ha svolto negli ultimi tre anni corsi di aggiornamento valutando in media come utili i corsi seguiti. In media, la percezione circa l'utilità di un aggiornamento continuo, nonché della strategicità delle competenze all'interno del processo di approvvigionamento, varia a seconda degli ambiti disciplinari: la valutazione circa le competenze normative è più alta rispetto all'aggiornamento in ambito tecnico e amministrativo/gestionale.
- Dal campione emerge che più della metà degli uffici si avvale di assistenza interna (all'ente di appartenenza) per l'espletamento della funzione acquisti soprattutto in ambito tecnico- informatico. Tuttavia, gli uffici dei Comuni e dei Ministeri dichiarano di ricevere, in media, un minore supporto interno. Solo un ufficio su dieci si avvale delle consulenze esterne, principalmente gli uffici delle aziende Municipalizzate, delle Università e degli Altri enti centrali.
- Il livello di scientificità dei processi è percepito come medio-alto dall'80% del campione, tra cui i più confidenti appaiono gli uffici del Nord e delle società Municipalizzate. Tuttavia, il livello di adeguatezza delle proprie competenze appare meno positivo. In termini di autorevolezza della propria posizione, gli intervistati sembrano esser soddisfatti fatta eccezione per i Ministeri. Inoltre, più della metà si mostra favorevole a una certificazione nazionale per gli acquirenti pubblici, nonostante spicchi una quota considerevole di uffici del Nord-Est contraria alla certificazione.

- L'utilizzo dell'offerta economicamente più vantaggiosa è utilizzata frequentemente in media dalla metà degli uffici acquisti. E' evidente dalle risposte che le Asl e gli Altri Enti centrali sono ad oggi gli enti più interessati alla qualità dei propri acquisti, almeno in sede di aggiudicazione. Dal punto di vista geografico, gli uffici di Sud e Isole applicano il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa meno frequentemente rispetto alla media nazionale. Il GPP sembra invece esser meno sviluppato all'interno degli uffici.
- Anche le procedure eProcurement sono utilizzate mediamente dalla metà degli uffici, e ancora una volta gli uffici acquisti delle Asl e delle regioni del Nord presentano percentuali medie di utilizzo maggiori. In particolare, gli strumenti di acquisto più diffusi risultano essere le Convenzioni centralizzate e i mercati elettronici. I beni acquistati tramite procedure eProcurement rientrano tra le merceologie molto standardizzate: macchine per ufficio, cancelleria e telefonia.
- Tra le Convenzioni, quelle di Consip vengono utilizzate in media dall'80% dei rispondenti, mentre meno del 10% utilizza anche le Convenzioni di altre centrali di committenza regionali. Poco meno della metà degli uffici percepiscono favorevolmente la centralizzazione, seppure con qualche problematica legata soprattutto alla rigidità dello strumento e alla difficoltà legata al suo utilizzo. Tuttavia, le Regioni sembrano esser gli enti più favorevoli alla centralizzazione, mentre il contrario vale per i Ministeri. Gli uffici del Sud non indicano in media il tipo di problematica maggiormente percepito.
- Poco più della metà degli intervistati utilizza il mercato elettronico e nel 90% dei casi il MEPA. In generale, il vantaggio maggiormente percepito dagli utilizzatori è il risparmio sui costi e tempi di acquisto. Tuttavia, secondo gli intervistati, la scarsa partecipazione delle imprese dipende soprattutto dalle scarse conoscenze dell' ICT e dei vantaggi intrinseci. Tra gli enti considerati, gli uffici delle Municipalizzate e degli Altri Enti utilizzano meno questo strumento così come gli uffici di Sud e Isole. I fattori di impedimento rispetto a questo strumento da parte delle PPAA riguardano essenzialmente le carenti conoscenze informatiche e difficoltà nell'utilizzo delle piattaforme.
- Gli strumenti di monitoraggio e controllo delle procedure di acquisto sembrano esser mediamente sviluppati, ma in misura minore al Sud e Isole e tra gli uffici dei Comuni e delle Regioni. L'oggetto del monitoraggio verte soprattutto sulla trasparenza delle procedure, il risparmio monetario e il controllo sulla qualità. Tuttavia, nella maggior parte dei casi (66%) non esistono strumenti di valutazione delle performance del responsabile e/o dell'ufficio di appartenenza.

5.2 Il campione

Il campione effettivo dell'indagine risultante dal processo descritto nel precedente capitolo ha caratteristiche sostanzialmente simili a quello "programmato" e si differenzia da questo per gli "aggiustamenti" determinati dalla naturale "autoselezione" dei rispondenti di cui si è detto. La descrizione delle sue caratteristiche è premessa fondamentale all'analisi successiva. Esso si compone dunque di 604 Uffici Acquisti appartenenti a 602 Amministrazioni. Al principio che voleva la selezione di un unico centro spesa per Ente si è derogato per due Regioni (Lazio e Abruzzo) per le quali sono stati intervistati i responsabili di due uffici diversi a seguito di "appuntamenti paralleli" e che si è ritenuto utile ricomprendere entrambi²⁴. La distribuzione per tipologia di Ente di cui alla Fig.5.1, privilegia, in accordo con il disegno di campionamento, come anche della diffusione reale, i Comuni per i quali, ricordiamo, vengono qui considerati solo quelli con oltre 25mila abitanti.

Fig. 5.1. Unità nel campione per tipologia di Ente (percentuale sul totale)



²⁴ Analogamente sono state conservate ulteriori due interviste realizzate a seguito di appuntamenti telefonici già concordati con l'intervistato al momento in cui si erano raggiunte le 600 programmate.

Tab.5.1. Composizione e copertura del Campione

Ente	unità nel campione	unità nell'universo	Copertura (Enti campione / universo Enti)
Regione (1)	22	20	110,0%
Provincia	86	110	78,2%
Comune (oltre i 25 mila ab.)	217	357	60,8%
ASL - AO	112	146	76,7%
Ministero e sedi decentrate	37	142	26,1%
- di cui ministeri centrali	11	12	91,7%
- di cui prefetture	21	110	19,1%
- di cui provveditorati	4	20	20,0%
Università	44	79	55,7%
Municipaliz., Società di Servizi, Consorzi	67	<i>non disp.</i>	<i>non disp.</i>
Altri Enti centrali	19	151(2)	12,6%

(1) Per due regioni sono stati intervistati uffici diversi

(2) Il dato dell'universo è calcolato in base all'elenco delle amministrazioni pubbliche Istat (vedi www.istat.it)

La copertura del campione rispetto all'intero universo PA considerato nell'indagine, è nel complesso molto elevata (Tab. 5.1) rendendo l'analisi che seguirà rappresentativa del panorama nazionale, per quanto più debole per i Ministeri e gli Altri Enti centrali (il cui dato relativo all'universo è stato calcolato in base all'elenco delle amministrazioni pubbliche così come censite dall'Istat) ed impossibile da determinare per le Società municipalizzate e società di servizi e affini a causa della citata difficoltà di reperire una informazione affidabile circa la loro reale consistenza.

Quanto appena detto si basa sui valori della quota di campionamento di cui all'ultima colonna della tabella ed è da ritenere valido:

- per (buona) approssimazione con riferimento alla vera e propria popolazione obiettivo dell'indagine, composta dall'unità statistica "Ufficio Acquisti" e non dall'Ente, assumendo che l'attività contrattuale delle Amministrazioni considerate sia affidata ad un solo Ufficio o si articoli su un numero comunque limitato di essi (ciò che si può ritenere vero per tutte le tipologie considerate ad eccezione probabilmente dei Ministeri);
- assumendo, ciò che può ritenersi vero per alcuni ma non certo per l'insieme degli "item" considerati, che il "centro spesa" rientrato nell'indagine sia rappresentativo di quelli dell'intero Ente di appartenenza.

Quelle di cui sopra sono precisazioni dovute, le quali tuttavia non compromettono in modo radicale una significatività dei risultati che è da ritenere di livello assolutamente

elevato e ciò in particolare in relazione ad alcune tipologia di Enti. Distinguendo infatti all'interno dell'intero campione, si può ottenere una fotografia discretamente accurata dell'Ente Regione, e stime sufficientemente significative per le Amministrazioni Provinciali, le ASL e i Comuni con più di 25 mila abitanti.

I risultati campionari delle Università presentano un margine di errore più ampio ma comunque accettabile mentre non consentono stime affidabili quelli dei Ministeri (eccetto per i soli Uffici centrali) e delle Società municipalizzate e, soprattutto, quelli degli Altri Enti Centrali, categoria residuale poco rappresentata nel campione e creata per accogliere quelli non ascrivibili con certezza al sistema dei Ministeri. Per tale motivo nel proseguo dell'analisi, anche se presente nei grafici e nelle tabelle, il dato relativo agli Altri Enti Centrali non sarà preso in considerazione. Il campione, per buona parte composto da Enti locali o comunque con competenza territoriale, ha coperto in maniera sostanzialmente omogenea – fatto salvo inevitabilmente per gli “Altri Enti Centrali” – l'intero territorio nazionale, come conferma la distribuzione per macroarea proposta nella seguente tabella (Tab 5.2.).

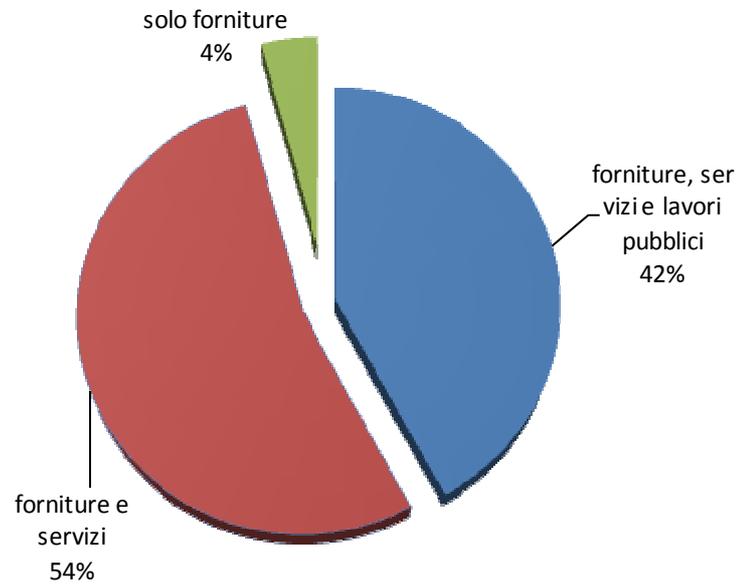
Tab.5.2. Distribuzione del campione per area geografica e tipologia di ente (percentuale sul totale Ente)

Tipo Ente	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole	totale
Regione	18,2%	13,6%	40,9%	27,3%	100,0%
Provincia	22,1%	16,3%	24,4%	37,2%	100,0%
Comune (oltre i 25mila ab.)	21,2%	17,1%	26,3%	35,5%	100,0%
Municip., Società di Servizi, Consorzi	23,9%	23,9%	31,3%	20,9%	100,0%
ASL - AO	29,5%	23,2%	19,6%	27,7%	100,0%
Università	20,5%	20,5%	29,5%	29,5%	100,0%
Ministero e sedi decentrate	10,8%	10,8%	62,2%	16,2%	100,0%
Altri Enti centrali	18,8%	0,0%	81,3%	18,8%	100,0%
Totale	22,3%	18,1%	29,8%	30,3%	100,0%

Merita ricordare che rientrano nell'indagine i soli Uffici che trattano, anche in via non esclusiva, acquisti di beni e servizi e che non sono compresi quelli che curano contratti di soli lavori pubblici, settore che dunque rientra nella ricerca solo in via residuale.

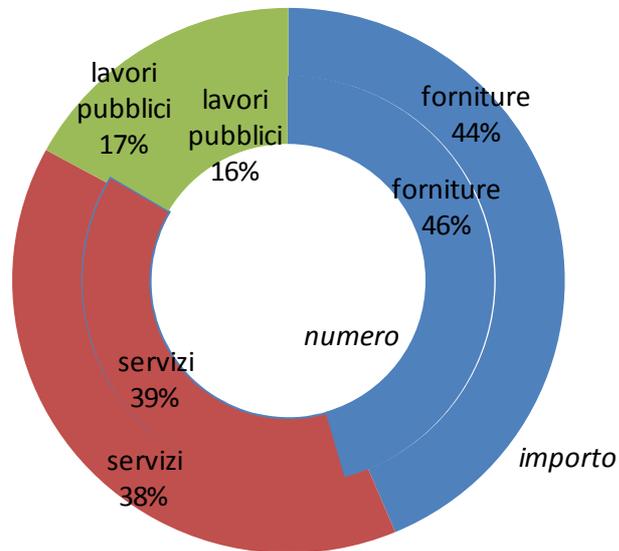
Un tale vincolo condiziona evidentemente la composizione del campione di Uffici come descritta dalla Fig.5.2. e che mostra un insieme che in meno che in un caso su due (42%) estende la propria attività anche al comparto dei lavori pubblici.

Fig.5.2. Settori di competenza degli Uffici acquisti intervistati (valori percentuali)



Il peso dei lavori pubblici sull'attività degli uffici coinvolti nell'indagine è sostanzialmente equivalente in termini di numero ed importo dei contratti e corrisponde a circa il 17% (Fig.5.3).

Fig.5.3. Numero e importo di contratti degli uffici del campione ripartiti per settore
(valori %; numero: corona interna, importo: corona esterna)



Degli Uffici del campione circa il 15% si dedica in via prevalente ai Lavori Pubblici: tale è infatti la percentuale di quelli che dichiarano un volume di contratti per lavori superiore al 50% di quelli complessivamente trattati. Come si può vedere dalla seguente tabella sono soprattutto gli uffici provinciali e le università a possedere quote rilevanti dell'importo nei lavori pubblici, al contrario gli uffici regionali e delle Asl trattano quasi esclusivamente beni e servizi.

Tab. 5.3. Uffici con quota di importo nei lavori pubblici superiore al 50% per tipo di Ente

Enti	a) uffici		c) totale uffici	(a/c)%	(b/c)%	(a/c)% +(b/c)%
	30-50% Ipp	b) uffici >=50% Ipp				
ASL -AO	17	2	112	15,2	1,8	17,0
Comune	45	31	217	20,7	14,3	35,0
Provincia	0	32	86	0,0	37,2	37,2
Regione	1	1	22	4,6	4,6	9,1
Ministero e sedi decentrate	4	3	37	10,8	8,1	18,9
Università	11	8	44	25,0	18,2	43,2
Municipalizzate, Consorzi ...	13	11	67	19,4	16,4	35,8
Altri enti centrali	2	1	19	10,5	5,3	15,8
Totale	93	89	604	15,4	14,7	30,1

Nel prosieguo del rapporto l'analisi si concentrerà esclusivamente sugli acquisti per beni e servizi. Un elemento di forte variabilità all'interno del campione di Uffici è rappresentato dalla diversa quota del fabbisogno complessivo dell'Ente e/o di altri Enti che essi aggregano con la propria attività. Si tratta di un carattere fondamentale per descrivere compiutamente il nostro campione: esso attiene infatti la sua collocazione all'interno dell'organizzazione dell'Ente ed in particolare della sua "centralità" o meno. La distribuzione di cui alla tabella che segue (Tab.5.4) restituisce in effetti una situazione alquanto variegata. L'attività contrattuale risulta concentrata in unico ufficio soprattutto nelle Asl e nei Ministeri, merito in particolare delle sedi decentrate (prefetture e provveditorati) e di contro molto parcellizzata, come prevedibile, nelle Università dove le facoltà hanno centri spesa indipendenti o nei grandi Comuni. Più eterogenea si presenta la situazione negli uffici delle Province e delle Regioni, i quali aggregano la domanda anche per altre sedi distaccate oppure non aggregano oltre il proprio settore/dipartimento (una probabile interpretazione riguarda la centralità delle Province e Regioni come apparato istituzionale a capo o di società controllate da questi enti o di una pluralità di enti di diritto pubblico, i quali non necessariamente rientrano nel nostro campione).

Il quadro appena descritto misura indirettamente la distanza fra il campione di Enti e quello degli Uffici chiamati a rappresentarli, gli elementi dei cui più ampi insiemi che rappresentano (universo di Enti e di Uffici) stanno fra loro in un rapporto di "1 ad n"²⁵. La prima colonna della tabella 5.4. in particolare, ci restituisce l'incidenza dei casi trattati dall'indagine in cui l'Ufficio Acquisti non è sicuramente l'unico a svolgere tale funzione, mentre per la seconda colonna ciò si dimostra vero per i soli Enti con più sedi.

²⁵ Si rimanda a quanto esposto nel Capitolo precedente ed in particolare alla descrizione del disegno di campionamento.

Tab.5.4. Uffici per tipo di copertura del fabbisogno dell'Ente (percentuale sul totale)

Tipo Ente	solo del proprio settore/direzione	di tutto l'ente comprese sedi			Totale
		di tutto l'ente nella stessa sede	distaccate	di altri enti	
Regione	36,4	13,6	45,5	4,5	100,0
Provincia	26,7	26,7	45,3	1,2	100,0
Comune	35,0	36,9	27,6	0,5	100,0
Municip., Società di Servizi, Consorzi	22,4	49,3	28,4	0,0	100,0
ASL - AO	8,0	41,1	48,2	2,7	100,0
Ministero e sedi decentrate	13,5	37,8	40,5	8,1	100,0
Altri Enti centrali	12,5	50,0	50,0	6,3	100,0
Università	31,8	31,8	36,4	0,0	100,0
Totale	25,2	36,6	36,6	1,7	100,0

Sulla caratteristica in oggetto, in considerazione della sua valenza esplicativa su molti dei fenomeni osservati, ed in particolare del “volume di affari” sviluppato dall’ufficio, torneremo più diffusamente in seguito.

5.3 Gli acquisti per beni e servizi

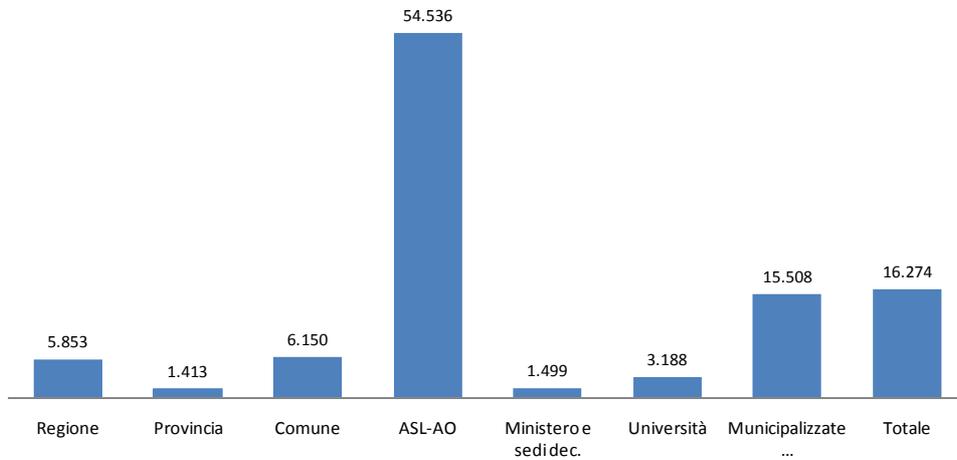
Alla domanda relativa al volume annuo complessivo di acquisti gestito dall'ufficio, circa un quarto degli intervistati non ha dato risposta. Pertanto, per ottenere una stima del volume degli acquisti, si è proceduto a sostituire i dati mancanti con dei valori stimati sulla base della tipologia dell'Ente, del ruolo dell'ufficio (es. livello di aggregazione dei fabbisogni) e delle sue caratteristiche, quali ad esempio il numero di dipendenti. Per quanto detto, le valutazioni svolte sul volume di acquisti dovranno essere lette con molta cautela. In generale, causa la grande eterogeneità degli uffici censiti, per le varie consistenze (importi, gare deserte, annullate, ecc...) è più affidabile fare riferimento ai dati ufficiali di altra fonte (ad esempio dell'Autorità di Vigilanza dei Contratti Pubblici) e considerare quelli rilevati da questa indagine come una indicazione di carattere qualitativo.

La Fig.5.4 evidenzia qual è in media la spesa annua per acquisti degli uffici in servizi e forniture rispetto alle diverse tipologie di Ente. Il valore medio per gli uffici delle ASL-AO risulta di gran lunga superiore alla media complessiva (data sulla colonna del totale). È evidente la variabilità nella spesa tra gli enti considerati, che si ripresenta anche considerando in Fig.5.5, il numero medio di contratti conclusi in un anno. Un elemento, questo, della frammentazione e eterogeneità dell'universo delle stazioni appaltanti in Italia che è stato più volte sottolineato dalle istituzioni competenti (vedi ultimo rapporto dell'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici).

Ai fini di una corretta valutazione del dato si deve poi considerare l'influenza della diversa aggregazione della domanda (fabbisogno) dell'Ente da parte degli Uffici del campione. Le "ASL e le Aziende Ospedaliere" devono evidentemente una parte del proprio primato anche alla maggiore concentrazione dell'attività contrattuale, mentre la maggiore frammentazione degli acquisti, spesso articolati per "direzione", penalizza, nella nostra stima, Regioni, Province e Comuni.

Per questi ultimi è sempre bene ricordare che ci si riferisce ai soli con popolazione superiore a 25mila abitanti, i quali, pur accogliendo quasi la metà (48,2%) della popolazione residente, rappresentato numericamente meno del 5% (il 4,8%) del totale dei Comuni.

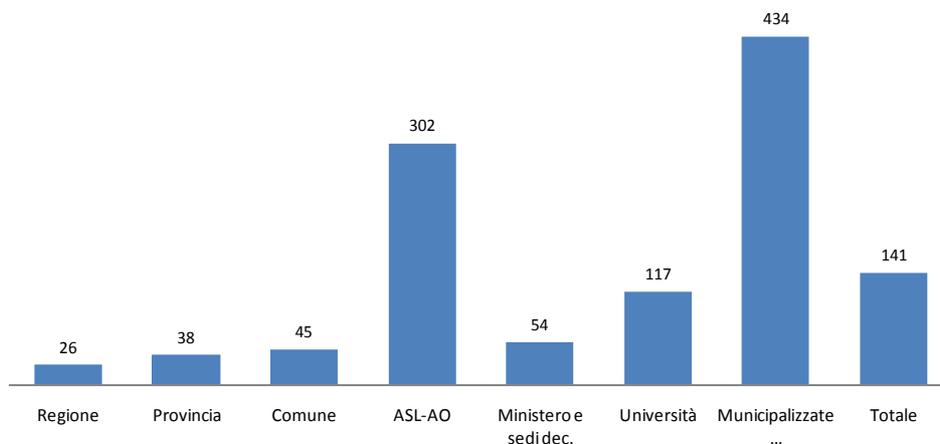
Fig.5.4. Spesa media annua di acquisti per servizi e forniture trattati da ciascun ufficio per tipo di Ente^(*) (migliaia di euro)



() I dati riportati sul grafico sono puramente indicativi essendo condizionati dall'elevata percentuale di uffici non rispondenti.*

Gli uffici acquisti concludono mediamente in un anno 141 contratti in servizi e forniture, tuttavia guardando al grafico seguente è possibile suddividere le tipologie di enti in tre gruppi che si distinguono per il diverso posizionamento rispetto alla media nazionale: il primo, costituito da Asl-AO e dalle società Municipalizzate, per le quali il numero di contratti è più del doppio; il secondo, dalle Università con un volume più o meno centrato sul dato nazionale; il terzo, da Regioni, Province, Ministeri e Comuni la cui attività in termini di numero di acquisti è invece di molto inferiore. Anche per questo indicatore valgono le considerazioni già svolte circa il ruolo diversificato che gli Uffici mediamente svolgono all'interno del proprio Ente.

Fig.5.5. Numero medio annuo contratti di servizi e forniture per Tipologia di Ente^(*)



() I dati riportati sul grafico sono puramente indicativi essendo molto condizionati dall'elevata percentuale di uffici non rispondenti.*

La distribuzione dei contratti per settore e tipologia di amministrazione conferma il ruolo centrale delle Asl per quanto concerne l'acquisto di beni e dei Ministeri e delle Regioni per quanto attiene ai servizi.

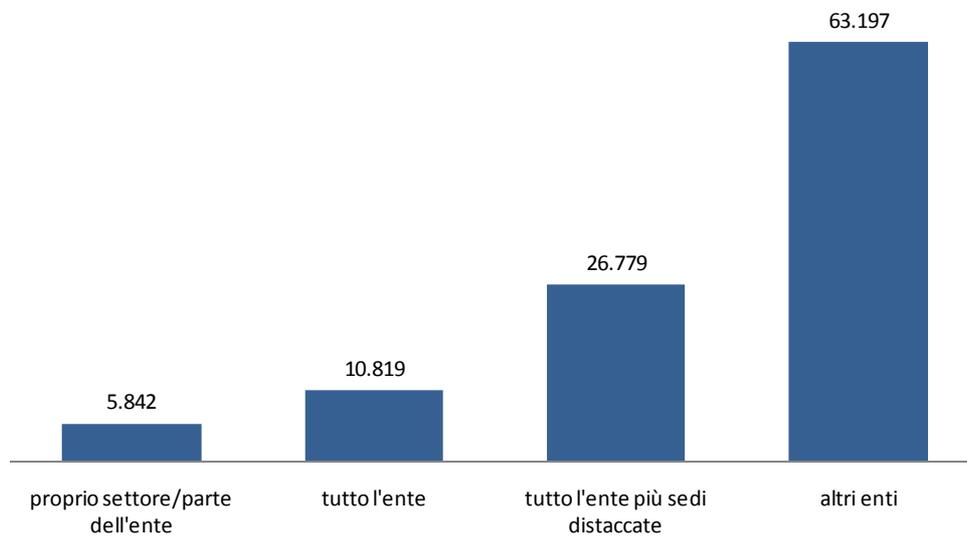
5.4 Gli acquisti per beni e servizi e l'aggregazione della domanda

L'aggregazione della domanda (fabbisogni) da parte degli uffici acquisti costituisce come visto un importante elemento caratterizzante l'eterogeneità tra gli stessi. In particolare, uffici che aggregano i fabbisogni sono gli stessi per i quali il valore medio unitario dei contratti è più elevato, in quanto per definizione questi contratti includono la domanda di diversi uffici e/o enti. Nel questionario, il livello di aggregazione è stato misurato mediante quattro livelli progressivi. Il primo, "aggregazione dei fabbisogni di una parte (o settore) del proprio ente", è il livello che sostanzialmente non prevede aggregazione, infatti l'attività svolta non riguarda neppure l'intero ente di appartenenza. Il secondo livello di aggregazione riguarda quegli uffici che svolgono la funzione acquisti per "l'intero ente di appartenenza", quindi è definibile come il livello base di aggregazione: in questo caso l'ufficio acquisti è preposto al soddisfacimento dei fabbisogni di tutto l'ente, quindi dei differenti dipartimenti o settori che lo compongono. Il terzo livello riguarda enti preposti a svolgere la funzione acquisti "anche per le sedi distaccate" del proprio ente: in

questo caso l'aggregazione si espande territorialmente rispetto agli uffici coinvolti. Infine, il quarto livello comprende quegli uffici i quali provvedono ai fabbisogni "anche di altri enti", creando una forma di centralizzazione (seppure locale) nella gestione degli acquisti.

In particolare, la differenza tra il terzo e il quarto livello consiste nella delega attribuita da più amministrazioni all'ufficio acquisti di riferimento: se l'aggregazione riguarda sedi distaccate del proprio ente, l'ufficio competente è preposto al soddisfacimento dei fabbisogni di un'unica entità amministrativa. Nel caso in cui, invece, un unico ufficio gestisca gli acquisti di più entità, allora esiste un trasferimento di potere decisionale che riguarda l'intero processo di acquisto. Dal questionario utilizzato non siamo in grado di stabilire se la delega comprenda o meno gli acquisti non comuni a tutti gli enti considerati, infatti è necessario che l'acquisto coinvolga comunque una pluralità di uffici/enti per avere una situazione di aggregazione *strictu sensu*. Il grafico che segue rappresenta la relazione tra i livelli di aggregazione e il volume medio di affari annuo (per beni e servizi) gestito dagli uffici acquisti presenti nel campione.

Fig.5.6. Valore medio degli acquisti per beni e servizi per livello di aggregazione della domanda (migliaia di euro)



Si nota che gli uffici con maggiore livello di aggregazioni sono quelli che gestiscono in media un volume di affari maggiore. Inoltre, risulta statisticamente significativa la relazione lineare crescente tra il valore medio degli acquisti (per beni e servizi) e il livello di aggregazione dei fabbisogni dichiarato dagli uffici censiti (si vedano tabelle I e II riportate in appendice A).

5.5 I soggetti: Responsabili della Funzione Acquisti

Prima di presentare i risultati circa le competenze oggettive e la percezione delle stesse da parte dei responsabili acquisti, svolgiamo di seguito un'analisi descrittiva delle caratteristiche cosiddette "anagrafiche" della popolazione che ha fornito risposte ai questionari, mantenendo il dettaglio sia rispetto alla tipologia di ente di appartenenza sia rispetto alla distribuzione geografica, e approfondendo ulteriormente quando necessario.

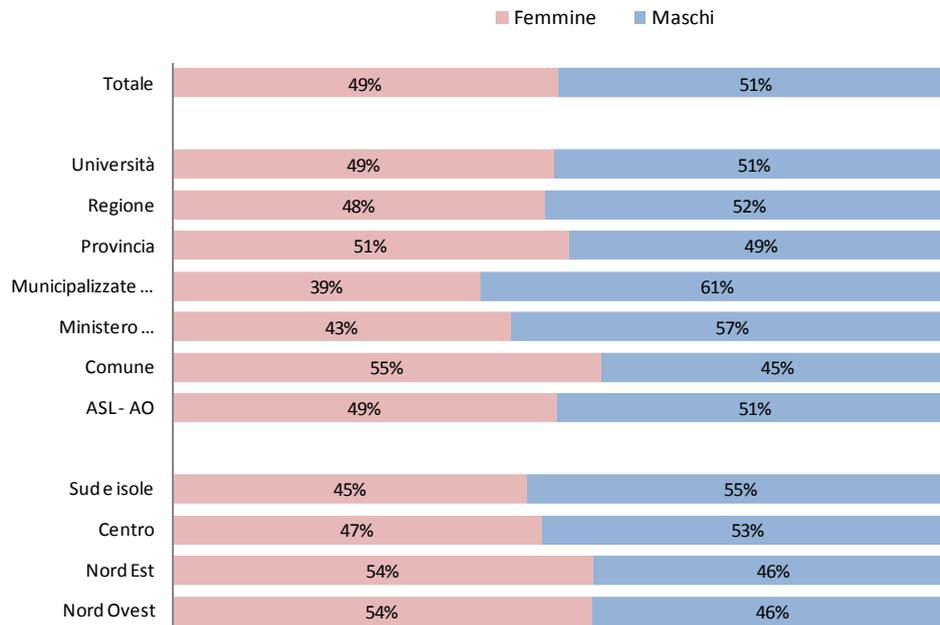
Si ricorda che, ai sensi dell'indagine e come meglio specificato nelle premesse metodologiche, per "responsabile" si intende qui colui che, fra i componenti dell'ufficio, ricopre la posizione di vertice senza necessariamente essere in possesso della qualifica dirigenziale.

Le caratteristiche anagrafiche considerate riguardano dunque il genere, l'età, il titolo di studio, mentre con particolare riferimento alle caratteristiche specifiche alla funzione acquisti gli intervistati hanno fornito informazioni circa gli eventuali corsi di aggiornamento, gli anni di esperienza trascorsi nella funzione acquisti e la modalità di accesso nella stessa.

Dai grafici di Fig.5.7. non emerge un forte disequilibrio tra i sessi, anche se si registra una minore presenza delle donne quali responsabili della funzione acquisti in alcune tipologie di Enti quali i Ministeri, le Municipalizzate e gli Altri Enti centrali e, su scala territoriale, al Centro e al Sud, quest'ultimo fanalino di coda nella diffusione delle donne all'interno di posizioni di vertice come confermato anche dai risultati delle indagini condotte dall'Osservatorio sulle Pari Opportunità²⁶.

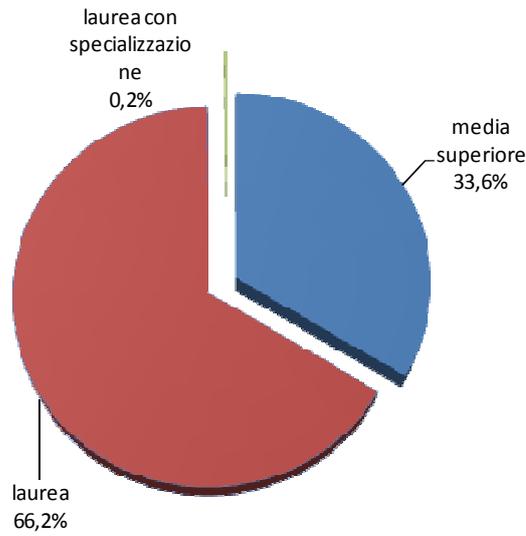
26 Il "rating delle pari opportunità" nelle Pubbliche Amministrazioni. Forum PA 2010

Fig.5.7. Responsabili Ufficio Acquisti per genere, tipologia di Ente ed area geografica (percentuale sul totale)



Riguardo il livello di istruzione, si può osservare dal grafico in Figura 5.8, che ben due terzi dei responsabili sono laureati. In particolare, la laurea (Tabella 5.5.) è prevalentemente di tipo giuridico (42,5%) ed economico (27,5). Una quota non esigua è rappresentata da laureati in discipline politico-sociali (14,7%) mentre è irrilevante la qualifica di tipo ingegneristico (5,5%) e scientifico-matematico (2%).

Fig.5.8. Responsabili acquisti per titolo di studio (percentuale sul totale)



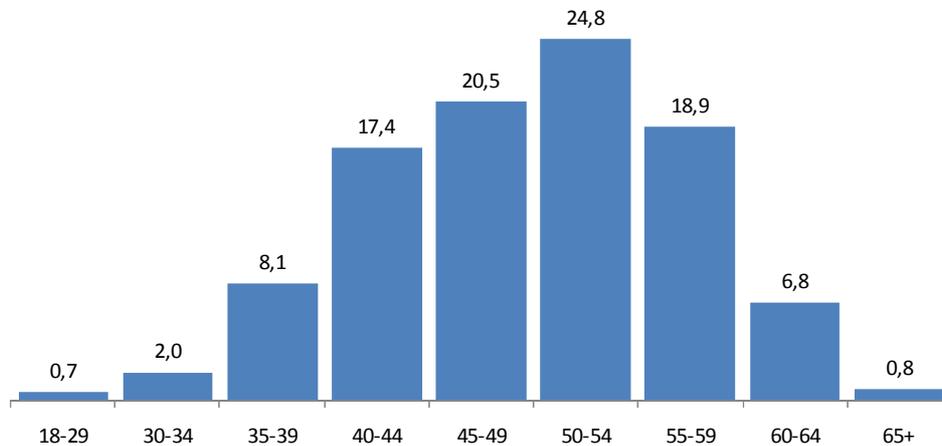
Tab.5.5. Tipo di Laurea dei Responsabili Acquisti (percentuale sul totale)

Tipo di Laurea	% sul totale
Giurisprudenza	42,5%
Economia	27,2%
Ingegneria	5,5%
Scienze Politiche e Sociologia	14,7%
Umanistiche	2,2%
Matematica, Fisica, Statistica, Informatica	2,0%
Altre[1]	5,7%

[1] Nella categoria Altre sono incluse farmacia, biologia, geologia, scienze agrarie.

L'età media del responsabile funzione acquisti è di poco superiore a 49²⁷ anni, mentre rispetto alla distribuzione del campione per classi di età, riportata in Figura 5.9, si evidenzia che circa l'80% possiede un'età compresa tra i 40 e i 60 anni.

Fig.5.9. Responsabili Ufficio Acquisti per classe di età (percentuale sul totale)



Il numero medio di anni d'esperienza nella funzione acquisti (misurata come numero complessivo di anni di lavoro svolti all'interno della stessa) è di 12,6 anni. Nella Figura 5.10. viene riportata la distribuzione percentuale del campione rispetto a quattro classi di anni di esperienza. Più della metà degli intervistati non supera i dieci anni di anzianità complessiva nell'attività in oggetto.

²⁷ Da sottolineare che poiché all'intervistato veniva chiesto di indicare in quale classe di età lui ricadesse, l'età media è stata stimata considerando i valori centrali delle classi. Questo calcolo approssimato porta a una sottostima della vera età media.

Fig.5.10. Responsabili Ufficio Acquisti per anni complessivi di esperienza nella funzione acquisti (percentuale sul totale)

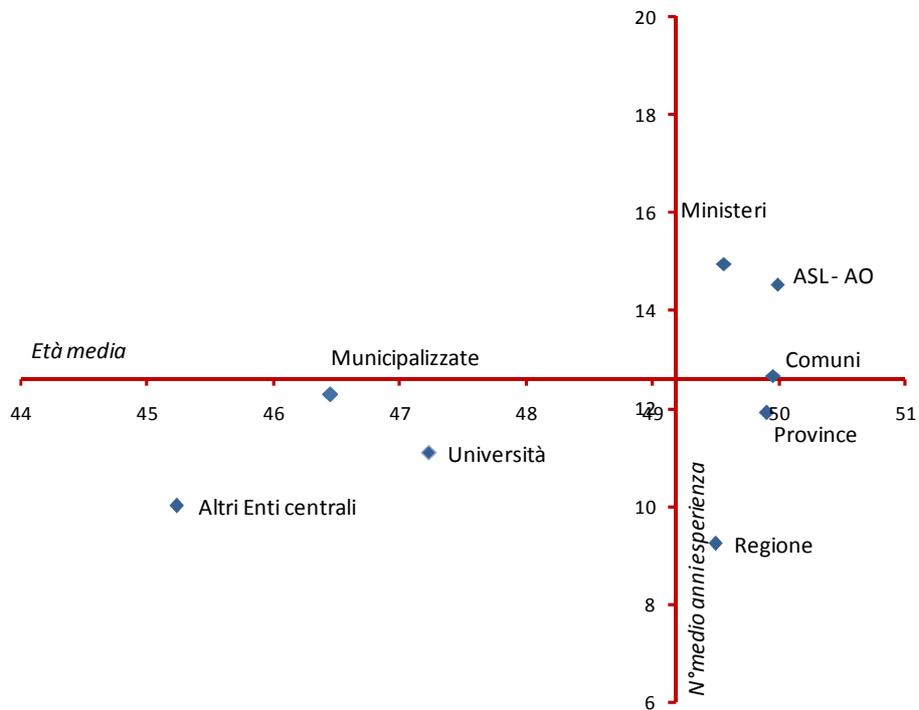
anni esperienza	percentuale sul totale
fino a 5	23,7%
da 6 a 10	29,9%
da 11 a 25	34,8%
oltre 25	11,6%

Tra l'età del responsabile (stimata con il valore centrale della classe di età indicata dal rispondente) e gli anni complessivi di esperienza nella funzione acquisti sussiste una significativa correlazione positiva (0,44). Il valore della correlazione cambia con il tipo di ente considerato e in particolare risulta superiore a 0,6 per i Ministeri, le Municipalizzate mentre non risulta significativa per le Regioni²⁸.

Nello "scatter" di cui alla Figura 5.11., le diverse tipologie di Enti sono posizionati in relazione ai valori medi dell'età e del numero di anni di esperienza. L'esame del grafico conferma che i soggetti più (meno) adulti sono quelli con un livello maggiore (minore) di esperienza nella funzione acquisti. Tuttavia, tale correlazione è contraddetta dai responsabili degli uffici delle Regioni, Enti per i quali l'età media dei funzionari è in linea con la media nazionale (49 anni) ma i livelli di esperienza sono invece inferiori a questa (mostrando circa 9,2 anni di esperienza rispetto ai 12,6 della media nazionale). Al contrario, le società Municipalizzate, gli Altri enti Centrali e le Università sono caratterizzati da responsabili acquisti più giovani e che tuttavia, stando alla relativa vicinanza del dato medio nazionale, hanno già maturato un buon livello di esperienza, lievemente sotto la media nazionale. Nel riquadro in alto a destra della figura troviamo i Ministeri, le Asl e i Comuni, enti che mostrano sia un'età media sia un numero di anni nella funzione acquisti superiori rispetto alla media. Infine, le Province e le società Municipalizzate stanno perfettamente in media rispetto agli anni di esperienza, tuttavia le prime sono caratterizzate da responsabili più "anziani" (età sopra la media), viceversa le società Municipalizzate mostrano un'età media dei responsabili di qualche anno sotto la media nazionale.

²⁸ Per le Regioni può aver pesato l'esiguo numero di osservazioni (22) su cui tale correlazione è calcolata.

Fig.5.11. Età media e anni medi di esperienza in media per tipologia di Ente



Tuttavia, per approfondire il legame tra l'esperienza e la professionalità maturata, si può fare riferimento ad un indice di *job rotation* il quale misura la percentuale di anni trascorsi nella funzione acquisti rispetto al numero di anni trascorsi nella Pubblica Amministrazione. In particolare, ipotizzando che in media l'ingresso nella PA avviene all'età di 30 anni ed assumendo che i soggetti siano rimasti all'interno del settore pubblico per il restante periodo, l'indice di *job rotation* è calcolato come rapporto tra il numero di anni trascorsi complessivamente nella funzione acquisti e il totale di anni trascorsi nella PA. In questo modo, si ottiene una funzione crescente degli anni di esperienza nella

funzione acquisti, mentre (a parità di anni nella funzione acquisti) l'indice è funzione decrescente dell'età²⁹.

Mediamente, sul totale del campione, i responsabili acquisti hanno trascorso il 60% della propria carriera amministrativa all'interno della funzione acquisti, (Fig.5.12.). Circa il 40% degli intervistati riporta un valore di job rotation al di sotto del 50%. L'analisi rispetto alle diverse tipologie di ente mostra che le Regioni e le Province³⁰ sono quegli enti con un valore dell'indicatore sotto la media, mentre il dato relativo alle municipalizzate, ai Ministeri e alle Asl è superiore al dato medio nazionale. Tuttavia queste differenze pur rimarchevoli non risultano statisticamente significative.

Fig.5.12. Valore medio dell'Indicatore di job rotation per tipologia di ente

Tipologia di ente	Indicatore di job rotation
Ministeri e sedi dec.	65
Municip., Soc. di Servizi ...	65
Comune (oltre 25mila ab.)	60
ASL - AO	64
Università	61
Provincia	58
Regione	51
Totale	60

Analizzando le relazioni tra l'indice *job rotation* corrispondente al responsabile dell'ufficio acquisti e le caratteristiche dell'ufficio da lui diretto, riguardanti la presenza/assenza di procedure, modalità e strumenti di acquisto (l'utilizzo di procedure di

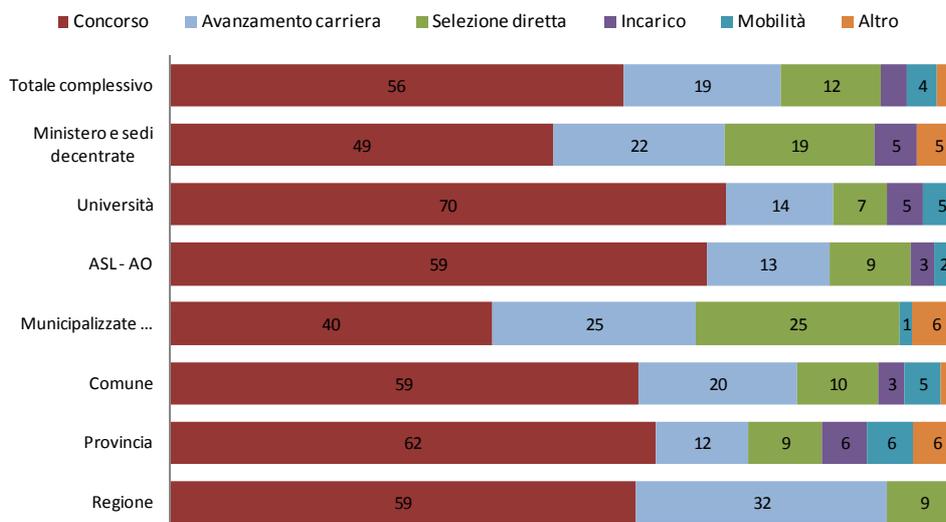
²⁹ Nella costruzione dell'indice *job rotation* non disponendo dell'età di entrata nella PA dell'intervistato si è assunto che questa fosse pari a 30. Tuttavia, così facendo i soggetti che sono entrati nella funzione in età precedente ai 30 anni e che attualmente hanno un'età relativamente prossima ai trent'anni, presentano valori di *job rotation* superiori a 100%. Ad esempio, se l'età effettiva di ingresso nella funzione è 25 anni, l'attuale età è 32, gli anni trascorsi complessivamente sono 5, considerando la formula utilizzata $5 / (32 - 30) * 100 = 250\%$. In questi casi all'indice è stato attribuito valore 100%. Questa operazione comporta chiaramente una certa distorsione e in particolare quando si calcola il valore medio per tipologia di Ente: Regioni, Ministeri e Altri Enti centrali sono quelli più affetti da tale distorsione.

³⁰ Come già abbiamo detto nei paragrafi precedenti, il raggruppamento "Altri Enti Centrali" non viene considerato nell'analisi a causa dell'esiguità del numero di rispondenti e corrispondentemente della bassa affidabilità delle stime.

eProcurement, l'uso di convenzioni centrali, l'uso di strumenti di controllo e monitoraggio, il ricorso all'offerta economicamente più vantaggiosa, l'esistenza di forme di valutazione della performance individuale del responsabile acquisti - *Key performance indicators* -, non si sono trovati legami statisticamente significativi. In altre parole, una maggiore esperienza del responsabile ufficio non implica la presenza nell'ufficio di procedure e strumenti di acquisto più avanzati e innovativi. Agli intervistati è stato, inoltre, chiesto con quale modalità (concorso, avanzamento di carriera, selezione diretta, incarico, mobilità, altro) hanno avuto accesso alla funzione di responsabile acquisti. La modalità più diffusa, oltre il 55,6%, è risultata essere quella del concorso pubblico, seguono poi l'avanzamento di carriera (19,4%) e la selezione diretta (12,3%).

Tuttavia, come si può vedere dalla Figura 5.13, esiste un'elevata variabilità di queste ultime percentuali tra le diverse tipologie di ente. Si nota che in media per i Ministeri e le società Municipalizzate la quota percentuale di accesso per concorso è più bassa rispetto al totale ed è praticamente nulla tra gli Altri Enti Centrali. Quest'ultimi sono caratterizzati da una prevalenza di accessi per avanzamento di carriera (60%) e per selezione diretta (26%). Ribadiamo, tuttavia, che per tali enti l'analisi non è rappresentativa dell'intero universo nazionale (ricordiamo che la copertura è del 12,6% rispetto al totale censito). Anche gli uffici delle Regioni e delle Municipalizzate presentano un'elevata percentuale di accessi per avanzamento di carriera. Ma nelle Municipalizzate è rimarchevole anche l'accesso per selezione diretta (25%).

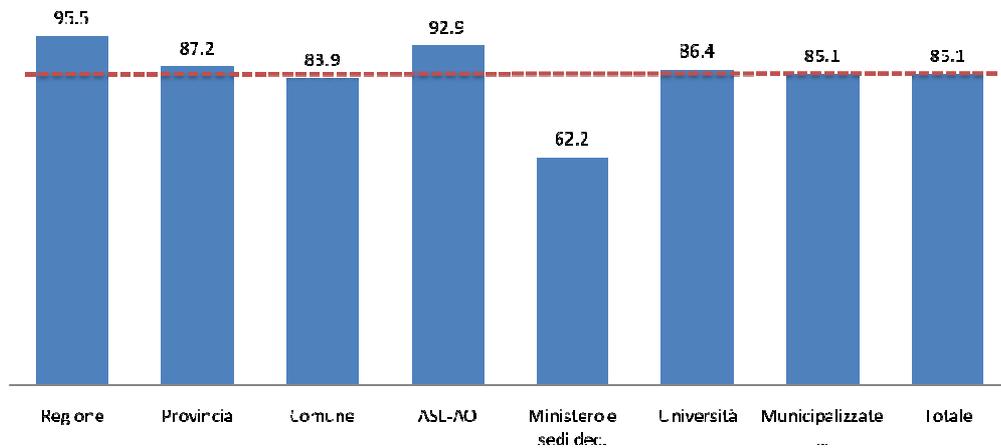
Fig. 5.13. Modalità di ingresso alla funzione acquisti del responsabile per tipologia di ente (percentuale sul totale)



5.6 Gli aggiornamenti formativi

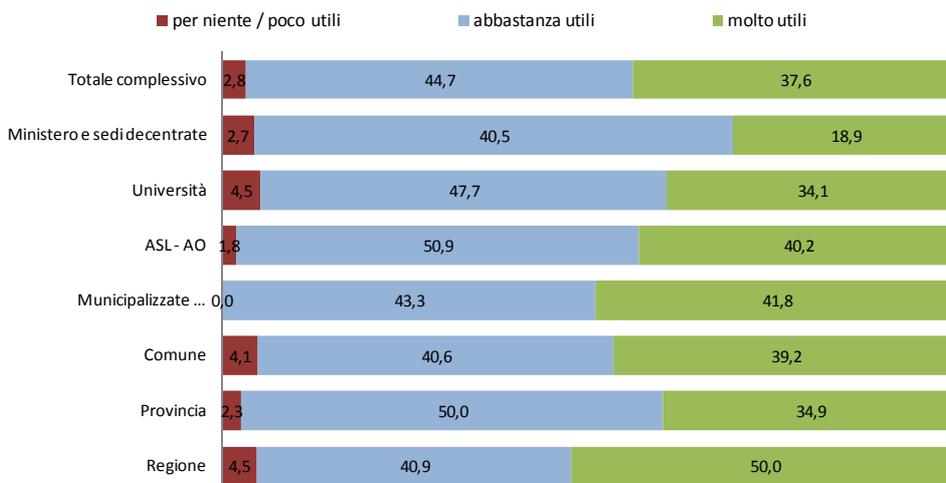
Un primo approfondimento in merito alle competenze riguarda l'informazione sugli aggiornamenti formativi seguiti negli ultimi tre anni dai responsabili acquisti, quesito che dal punto di vista descrittivo trova una risposta sufficientemente positiva; si nota infatti che in media (su tutte le tipologie di amministrazione) l'85,1% degli intervistati ha svolto corsi di aggiornamento relativi alla funzione. Più del 90% dei responsabili degli uffici di Regioni e ASL hanno frequentato corsi di aggiornamento (Fig.5.14.) contro appena il 60% circa dei dirigenti di uffici dei Ministeri.

Fig.5.14. Frequenza a corsi di aggiornamento negli ultimi tre anni per tipologia di Ente (percentuale sul totale)



Dalle risposte si nota (Fig.5.15), inoltre, che il livello di soddisfazione degli aggiornamenti svolti è piuttosto positivo, infatti più della metà (53%) degli intervistati li ha ritenuti “abbastanza” utili e il 44% “molto” utili. Come risulta è negli uffici regionali che si riscontra la maggiore soddisfazione in termini di utilità mentre è tra i ministeri che si registra la minor soddisfazione.

Fig.5.15. Livello di soddisfazione relativo agli aggiornamenti per tipologia di ente

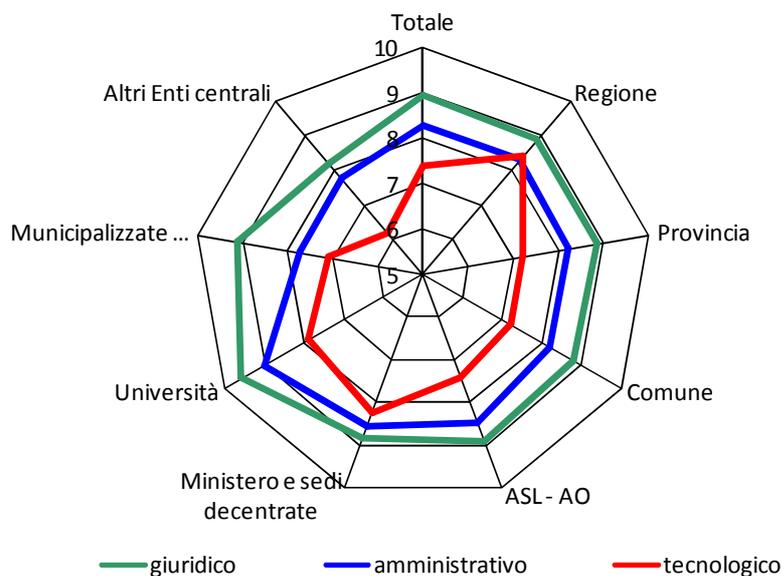


Analizzando qualitativamente le risposte “abbastanza” e “molto” per le diverse tipologie di ente sul livello di soddisfazione dei corsi è possibile mettere in relazione le due precedenti figure dalle quali emerge che gli enti più soddisfatti degli aggiornamenti sono gli stessi che ne usufruiscono maggiormente, le Regioni. Al contrario, i Ministeri sono gli enti che fanno in media meno aggiornamenti e sono anche i meno soddisfatti degli stessi.

Dalle informazioni ottenute in modo diretto dall’indagine non è possibile risalire al contenuto di tali aggiornamenti, pertanto si cercherà qui di seguito di approfondire l’analisi in termini di percezione circa gli ambiti disciplinari in cui è opportuno investire in formazione.

Consideriamo innanzitutto in quali ambiti di conoscenze (inerenti il processo di acquisto) gli intervistati ritengono opportuno un aggiornamento continuo. La Figura 5.16. mostra, su una scala da 0 a 10, qual è il livello attribuito alla necessità di un aggiornamento continuo rispetto a tre macroaree disciplinari: giuridica, amministrativo/gestionale e tecnologica, per le diverse tipologie di enti.

Fig.5.16. Fabbisogno di Aggiornamento continuo per tipologia di Ente (indice su scala 0-10)



Nonostante dal grafico soprastante la valutazione appaia simile, esistono qualitativamente alcune importanti differenze. Le competenze giuridiche sono repute da tutte le amministrazioni in media come necessarie. Quelle amministrativo/gestionali vengono repute discretamente necessarie, necessità percepita maggiormente dalle Università e dai Ministeri. Infine, si nota che il livello di necessità di aggiornamento continuo per le competenze tecnologiche è inferiore in media rispetto alle precedenti, unica eccezione è costituita dalle Regioni secondo cui l'aggiornamento di carattere tecnologico è importante quanto quello di carattere amministrativo/gestionale.

Riproponendo l'analisi sui fabbisogni di aggiornamento rispetto alle aree geografiche, non si apprezzano particolari differenze: in termini assoluti il ranking ricalca quello precedente: giuridico molto importante, amministrativo/gestionale abbastanza importante, tecnologico poco importante. Tuttavia, si nota come Sud e Isole manifestino un interesse maggiore per la formazione in ambito tecnologico rispetto alle altre parti del Paese.

Questa prima analisi evidenzia che nonostante l'evoluzione della normativa, con l'introduzione del testo unico in materia di contratti pubblici, l'attenzione non si focalizza

esclusivamente sugli aspetti giuridici che esso comporta. Gli intervistati sembrano infatti percepire anche l'evoluzione nella gestione dei processi, contenuta nel suddetto testo unico, la quale abbisogna di un costante aggiornamento in termini di procedure.

Ricordiamo infatti che il testo unico, in recepimento della Direttiva UE 17-18/2004, introduce nuovi istituti per i procedimenti di acquisto.

Si è osservato, inoltre, che in media le competenze tecnologiche sono valutate meno importanti quando il responsabile acquisti ha una formazione di tipo giuridico, economico e umanistico (si vedano fig. I in appendice A). Inoltre, si nota dalle risposte che soggetti che attribuiscono elevata importanza alle competenze amministrative danno una valutazione notevole alle competenze giuridiche, mentre chi valuta elevata la necessità di competenze giuridiche attribuisce relativamente minor importanza alle competenze tecnologiche.

Allo stesso tempo, la necessità di competenze tecnologiche sembra solo in parte rispondere ai cambiamenti in atto riguardanti gli strumenti tecnologici (quali i mercati elettronici e le piattaforme) e il loro potenziale ai fini dell'attuazione del programma di Razionalizzazione della Spesa Pubblica e Informatizzazione dei processi, cioè l'e-government. Approfondiremo il tema dell'utilizzo e sviluppo di competenze e criticità di adozione delle nuove ICT in materia di contratti pubblici nel paragrafo riguardante l'utilizzo dell'eProcurement.

La relazione tra l'utilità dei corsi di formazione svolti negli ultimi tre anni dagli intervistati e la necessità di un aggiornamento continuo, Tabella 5.6., è significativamente positiva rispetto alle competenze in ambito giuridico e amministrativo/gestionale, mentre rispetto alle competenze tecnologiche la relazione non risulta essere statisticamente significativa (Si vedano tabelle in Tab. III appendice A). In altre parole, quando i corsi sono stati percepiti come abbastanza/molto utili, aumenta la necessità di continuare a svolgere corsi di formazione nello stesso ambito disciplinare; al contrario nell'ambito tecnologico, in cui la soddisfazione sull'utilità dei corsi effettuati è significativamente più bassa, non si evince la necessità a continuare l'aggiornamento.

Tab.5.6. Utilità dei corsi e livello d'importanza dell'aggiornamento continuo

Utilità dei corsi	Livello di importanza					totale
	molto basso	basso	medio	alto	molto alto	
giuridico						
per niente/poco utili	0,0	6,3	12,5	18,8	62,5	100,0
abbastanza utili	0,4	2,2	9,6	28,1	59,6	100,0
molto utili	0,0	0,4	1,8	20,3	77,5	100,0
totale	0,2	1,6	6,2	24,4	67,6	100,0
amministrativo/gestionale						
per niente/poco utili	0,0	5,9	17,6	11,8	64,7	100,0
abbastanza utili	0,7	4,8	16,3	34,4	43,7	100,0
molto utili	0,4	1,3	10,1	25,1	63,0	100,0
totale	0,6	3,3	13,6	29,6	52,9	100,0
tecnologico						
per niente/poco utili	0,0	0,0	25,0	37,5	37,5	100,0
abbastanza utili	2,2	12,0	21,0	31,1	33,7	100,0
molto utili	1,3	7,1	24,6	24,1	42,9	100,0
totale	1,8	9,5	22,7	28,2	37,9	100,0

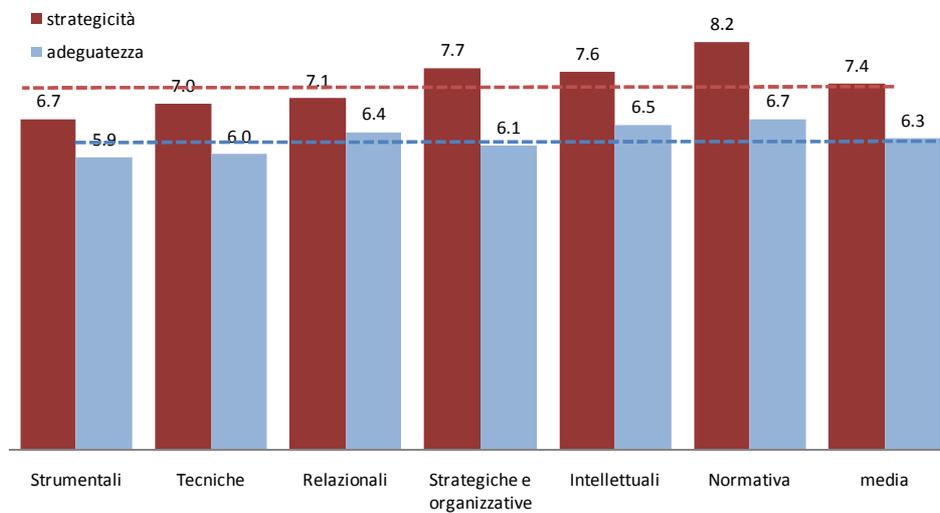
5.7 La percezione delle competenze

In merito alle competenze necessarie per il corretto svolgimento dei processi di acquisto in un'ottica di medio-lungo periodo, è stato chiesto agli intervistati di indicare, su una scala ordinale da 1 a 5 (riportata poi sull'intervallo da 0-10 al fine di produrre un indice sintetico che esprimesse un "voto"), il livello di strategicità attribuito a ciascuna delle categorie di capacità/competenze sotto elencate ed allo stesso tempo di indicare il livello di adeguatezza del proprio comparto rispetto alle stesse. Si ometterà l'analisi dettagliata per Tipologia di ente e per Aree geografiche dal momento che tali dettagli non evidenziano in nessun caso differenze significative rispetto alla media complessiva. Le competenze considerate sono:

- *Strumentali*: software e piattaforme dedicate, conoscenza e andamento dei mercati

- *Tecniche*: elaborazione preventivi, gestione ordini, gestione approvvigionamenti, controllo e verifiche, sviluppo e controllo del budget.
- *Relazionali*: gestione dei rapporti con i fornitori, con i direttori di lavori.
- *Strategico/organizzative*: management complessivo dei progetti, gestione delle risorse umane coinvolte, conoscenze strategiche per stimolare la concorrenza tra i fornitori.
- *Intellettuali*: analisi-sintesi, visione sistemica, *problem solving*.
- *Normativa*.

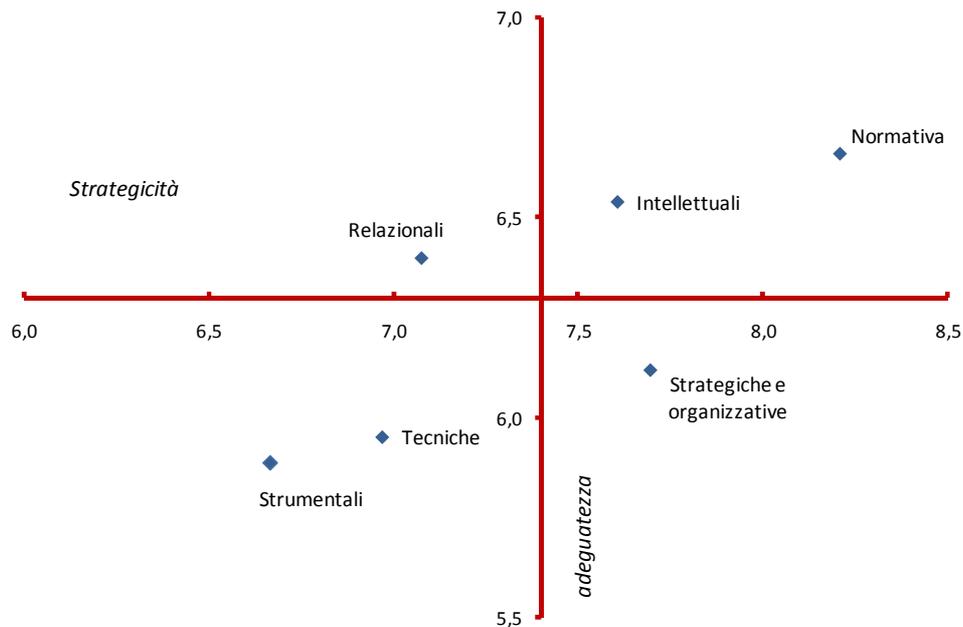
Guardando il grafico di Figura 5.17, si nota che tutte le competenze sono considerate strategiche anche se in misura leggermente differente. L'esigua variabilità tra le diverse competenze può esser interpretata dalla mancata percezione della complementarietà esistente tra le stesse. **Fig.5.17 Livello medio di adeguatezza interna e strategicità percepita (indice in scala 0-10)**



Le competenze normative appaiono il fattore più strategico in termini relativi, ribadendo quindi l'interesse mostrato dai responsabili acquisti riguardo la normativa in materia di appalti, come già riscontrato dall'analisi dei fabbisogni formativi. Sono le competenze strumentali ad esser valutate mediamente meno strategiche sul medio-lungo

periodo. Questo dato conferma da un lato quanto visto in precedenza per l'importanza della formazione in ambito tecnologico, dall'altro invece mostra un'attenzione di dubbia interpretabilità rispetto alle dinamiche di mercato. Al fine di concludere questa sezione, analizziamo congiuntamente la percezione della strategicità e dell'adeguatezza interna degli uffici rispetto alle varie competenze relative al processo di acquisto. In Figura 5.18. è mostrato il grafico di dispersione tra adeguatezza e strategicità dove i punti si riferiscono ai valori medi delle due dimensioni rispetto alle diverse competenze e l'origine dei due assi rossi coincide con i valori medi complessivi delle due variabili.

Fig. 5.19. Valori medi di adeguatezza e strategicità (indice in scala 0-10)



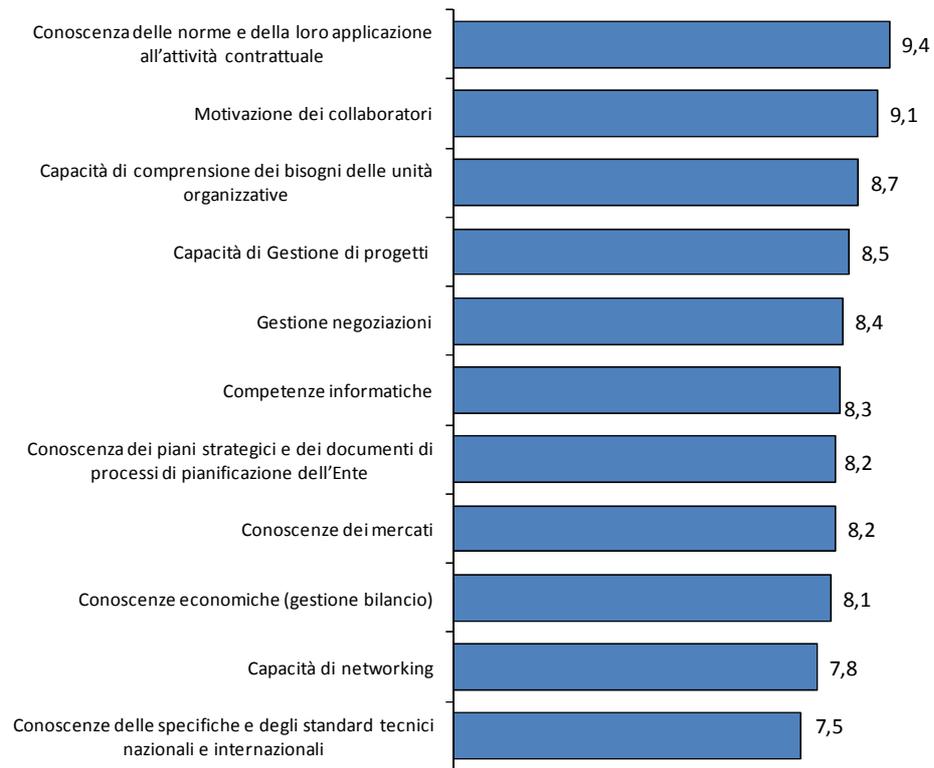
L'analisi evidenzia una correlazione positiva tra le competenze ritenute più strategiche e il livello di adeguatezza (auto-valutato dagli intervistati) rispetto alle stesse. Nonostante la relazione sia positiva, il voto medio relativo all'adeguatezza è sempre inferiore a quello della strategicità, come a volere dimostrare in ultima analisi che le amministrazioni percepiscono comunque il bisogno di migliorare le proprie competenze.

Guardando il grafico sopra riportato, abbiamo suddiviso i livelli di adeguatezza e strategicità in quattro gruppi (la cui partizione è data dai valori rispetto al baricentro). Nel

riquadro in alto a sinistra, troviamo soltanto le competenze relazionali per le quali esiste un'elevata adeguatezza e una bassa strategicità rispetto alla media. Le competenze tecniche e strumentali sono valutate in media come di bassa strategicità a cui si associa anche una bassa adeguatezza. Nel riquadro in basso a destra, si collocano, invece, le competenze strategico/organizzative reputate altamente strategiche, ma per le quali i livelli di adeguatezza sono sotto la media. Infine, competenze normative ed intellettuali hanno una valutazione sopra la media sia in termini di strategicità sia in termini di adeguatezza, dato a conferma dell'evidenza circa il fabbisogno di aggiornamento continuo.

Successivamente è stato chiesto agli intervistati di valutare secondo la consueta gradazione di punteggi (poi trasformati in una scala tra 0-10) quanto contavano, in termini di importanza, una serie di capacità/competenze. In Figura 5.19. è mostrato l'ordinamento di tali competenze secondo il valore medio di importanza. Il ranking tra varie fattispecie di competenze mostra una maggiore attenzione per gli aspetti giuridici legati al processo di acquisto, seguita dalla motivazione dei collaboratori. Minori livelli di importanza sono attribuiti alla conoscenza degli standard tecnici e alle capacità di networking.

Fig.5.19. Livello medio di importanza di capacità /competenze (indice su scala 0-10)

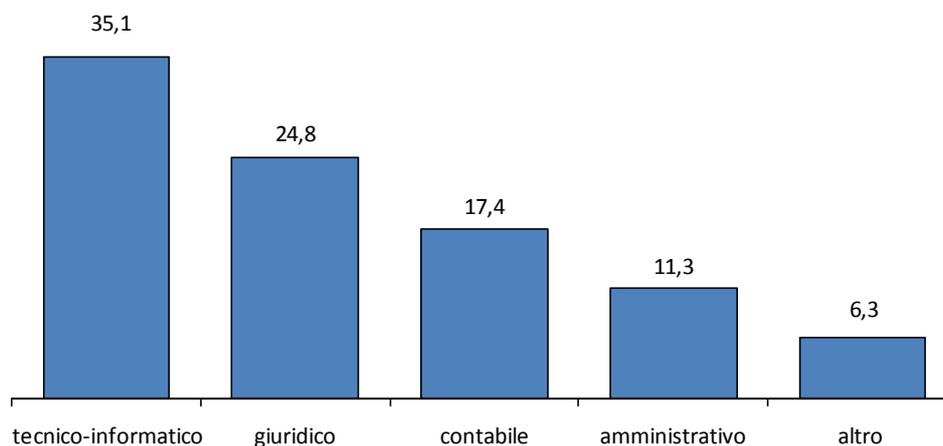


5.8 La richiesta di assistenza/supporto da parte degli uffici acquisti

Sempre nella sezione del questionario relativa alle competenze, si chiedeva se l'ufficio si avvallesse normalmente di servizi di assistenza, a supporto del processo di acquisto, da parte di altri uffici (assistenza interna). Circa due uffici su tre (62,7%) ricevono assistenza interna in almeno uno degli ambiti considerati. Un approfondimento per tipologia di ente sugli uffici acquisti che non ricevono assistenza evidenzia che i Comuni e i Ministeri sono tra gli enti che ricevono minor supporto interno rispetto alla media nazionale (si veda Tab. IV in appendice A sulla distribuzione per ente degli uffici che non ricevono assistenza interna).

Degli uffici che ricevono assistenza, il 5% non dichiara l'ambito dell'assistenza stessa, pertanto si assume un'equidistribuzione di tale informazione mancante sui diversi ambiti. L'aiuto in ambito tecnico-informatico è richiesto da circa un terzo degli uffici; segue l'assistenza giuridica, 24,8%, ed infine quella contabile ed amministrativa rispettivamente 17,4% e 11,3% degli uffici³¹ (Fig. 5.20.). in particolare, unendo le percentuali relative agli ambiti amministrativo e contabile (in quanto facenti parte delle competenze amministrativo/gestionali) si ottiene un ranking esattamente speculare a quello ottenuto rispetto all'utilità dell'aggiornamento.

Fig.5.20. Ambiti di assistenza da altri uffici interni all'Ente (percentuale sul totale)



³¹ La somma delle percentuali è superiore a 100 perché l'assistenza può essere richiesta per più di un ambito.

È quindi possibile collegare quest'ultima evidenza con il fabbisogno di formazione percepito dagli enti; infatti era stato in precedenza notato che mediamente le amministrazioni non percepiscono come necessario un aggiornamento continuo delle competenze tecnico-informatiche, le quali, si capisce adesso, vengono fornite da altri uffici dello stesso ente. Quindi i responsabili acquisti non sono incentivati a spendere parte del budget in tale formazione.

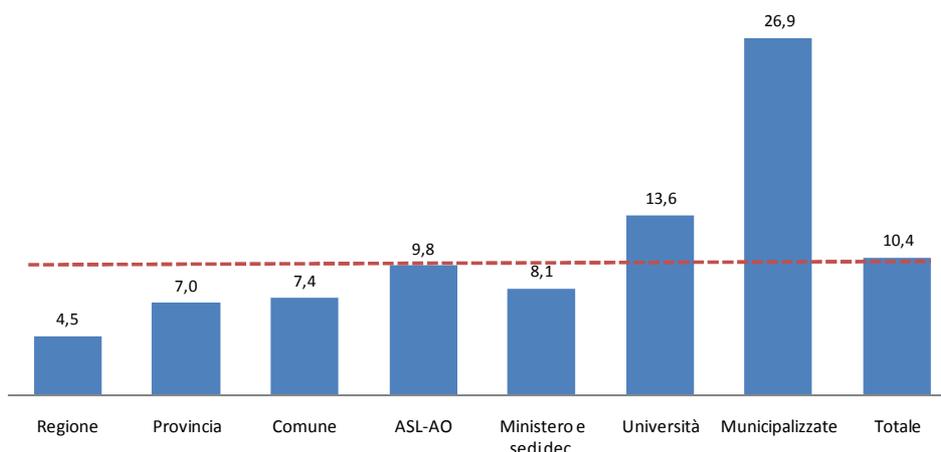
Allo stato attuale dell'analisi sembrerebbe quindi che i responsabili acquisti sentano il bisogno di aggiornare le proprie competenze giuridiche, al fine di padroneggiare loro stessi gli aspetti giuridici legati al processo di acquisto. Al contrario, seppure esiste una valutazione in media positiva sulla strategicità delle competenze tecnologiche, non sembra esser di fondamentale importanza che gli uffici stessi posseggano tali competenze dal momento che è possibile delegare a terzi, all'interno del proprio ente.

Di dubbia interpretazione è il risultato sull'assistenza contabile e amministrativa, poiché dalla presente indagine non siamo in grado di ricavare maggiori dettagli circa l'oggetto specifico di questo tipo di supporto.

Tuttavia, in prima analisi è possibile riproporre quanto detto per l'aiuto tecnologico, infatti anche le competenze tecniche, all'interno delle quali vi è la voce gestione del budget, sono valutate relativamente come le meno importanti, perché presumibilmente i responsabili preferiscono delegare tale parte del processo, o chiedere supporto da parte di altri uffici del proprio ente, concentrando i propri sforzi e le proprie competenze su altri settori, ad esempio in materia di normativa sugli acquisti.

Le amministrazioni hanno inoltre possibilità di richiedere consulenze esterne a supporto dei processi di acquisto. Dalla Figura 5.21. appare chiaro che la consulenza esterna è scarsamente utilizzata, in media solo il 10,4% degli uffici ha richiesto nell'ultimo triennio supporto da parte di terzi; solo le società Municipalizzate hanno una percentuale che supera il 20% degli uffici acquisti.

Fig.5.21. Uso dei servizi di consulenza esterna per tipo di Ente (valori percentuali)

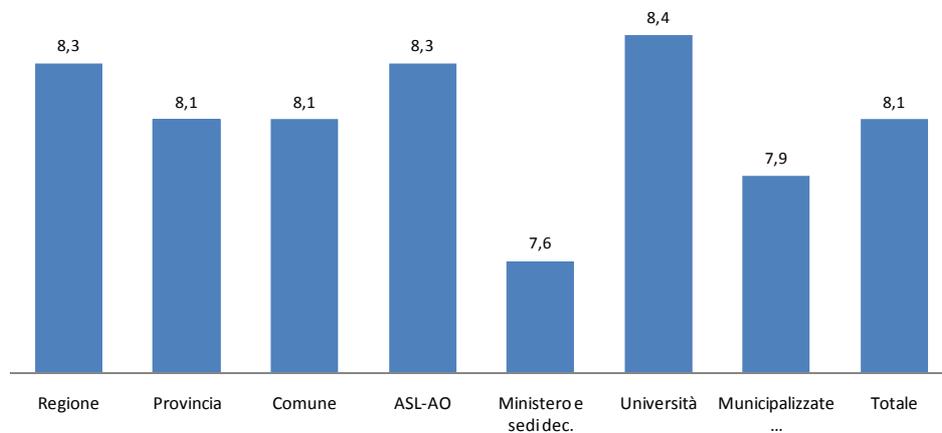


Il Nord Est e il Centro sono quelle che sfruttano maggiormente una tipologia di supporto esterno, nonostante la percentuale di amministrazioni sia comunque esigua, in media 14%, contro una media del 6-7% di Nord Ovest e Sud e Isole. Infine, circa l'assistenza esterna è stato inserito un quesito di dettaglio relativo alla consulenza da parte di università. Dalle risposte si osserva che soltanto il 2,3% degli uffici si è avvalso negli ultimi tre anni della consulenza "accademica".

5.9 L'autonomia e l'autorevolezza percepita dal Responsabile acquisti all'interno dell'Ente

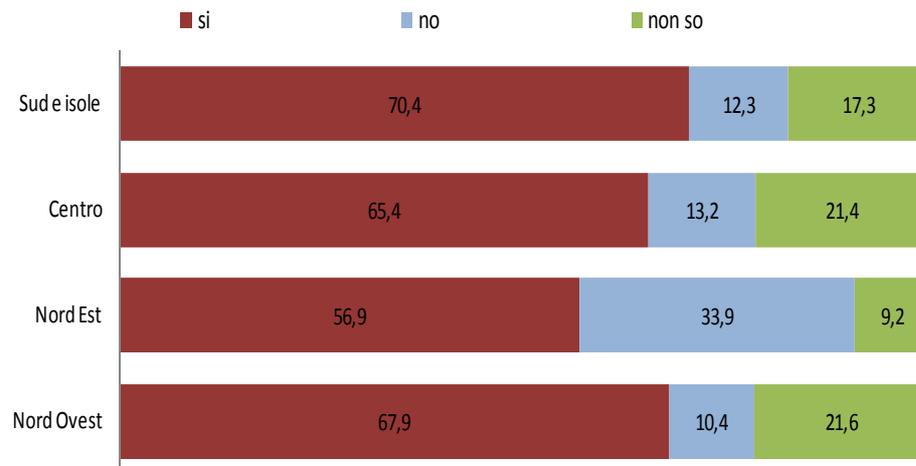
A conclusione della sezione relativa alle competenze del responsabile acquisti, al fine di comprendere meglio gli atteggiamenti dei responsabili in virtù delle proprie competenze effettive e percepite, è stato chiesto di valutare il proprio livello di autonomia ed autorevolezza all'interno dell'Ente (anche in questo caso le indicazioni sono state sintetizzate in un "voto" da zero a dieci). La soddisfazione in termini di riconoscimento della propria posizione pare elevata (8,1 la media complessiva) ed omogeneamente diffusa su base territoriale se è vero che il dato varia di poco scorrendo la penisola da Nord a Sud. In generale, tutti i soggetti intervistati appaiono soddisfatti della propria posizione, quindi del livello di autorevolezza ed autonomia di cui godono. L'unico dato di poco inferiore alla media è quello delle amministrazioni del Centro (7,9), dovuto alla presenza dei Ministeri e Altri Enti Centrali per i quali il livello di autorevolezza è minore tra tutti (non riportato in figura), rispettivamente 7,6 e 7,9 (Fig.5.22.).

Fig. 5.22. Livello di autorevolezza all'interno dell'ente per tipologia di Ente (indice scala 0-10)



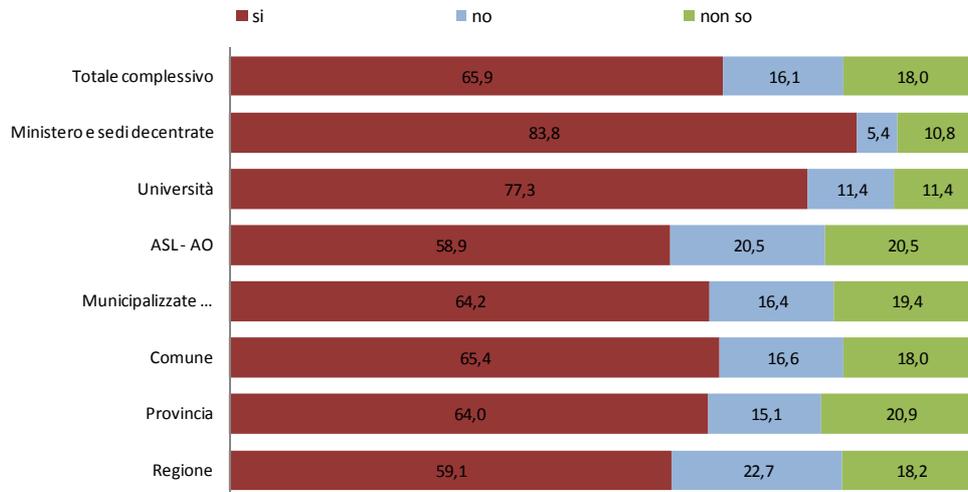
Ai responsabili acquisti si è chiesto poi se fossero favorevoli alla possibilità di introdurre una certificazione nazionale per gli acquirenti pubblici a seguito di esami progressivi, sulla base della quale ancorare promozioni e aumenti di stipendio. Ed è qui significativo segnalare come circa uno su cinque degli intervistati (18%) non abbia saputo fornire una risposta (Fig.5.23.). L'80% di coloro che esprimono un'opinione è favorevole a tale possibilità di certificazione, ad eccezione dei responsabili degli uffici del Nord-Est per i quali quasi il 40% di coloro che esprimono un'opinione è contrario.

Fig. 5.23. Favorevoli a una certificazione nazionale per area geografica (percentuale sul totale dei rispondenti)



Guardando alla tipologia di Ente (Fig.5.24.), le Regioni e le Asl sono le amministrazioni relativamente meno favorevoli (rispettivamente per il 27,8% e il 25,8% di coloro che esprimono un giudizio). Al contrario i responsabili degli uffici dei Ministeri e delle Università mostrano di essere i più in accordo con l'ipotesi delle certificazione, rispettivamente per il 93,9% e l'87,2% di coloro che si sono espressi.

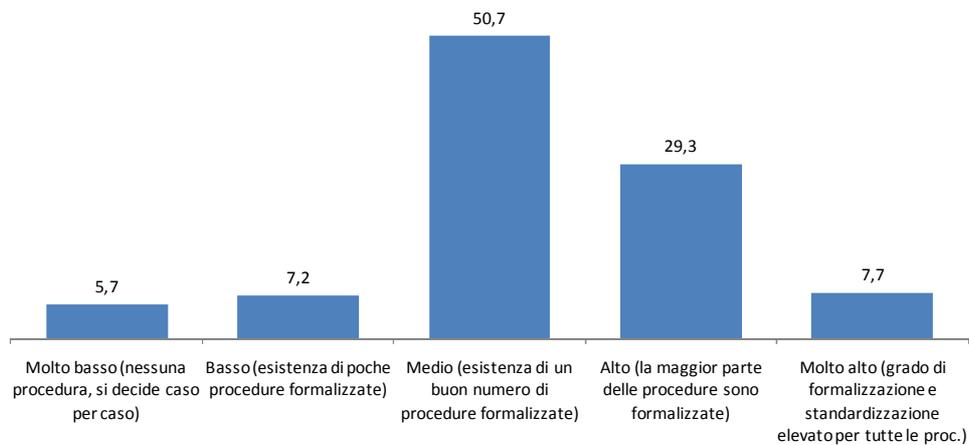
Fig.5.24. Favorevoli a una certificazione nazionale, ripartizione per tipologia di ente (percentuale sul totale dei rispondenti)



5.10 La percezione dell'organizzazione del processo interno di acquisto

Riguardo al livello percepito di "scientificità" e di standardizzazione dei processi di gestione delle procedure di acquisto, la metà degli uffici dichiara un livello medio, ossia l'esistenza di un buon numero di procedure formalizzate e un altro 30% un livello alto, in cui lo sono quasi tutte le procedure (Fig.5.25.).

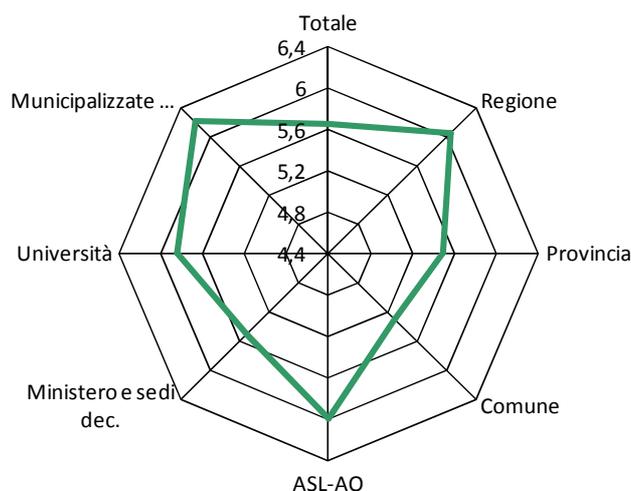
Fig. 5.25. Livello di scientificità e standardizzazione delle procedure (percentuale sul totale)



Anche in questo caso è presente un divario tra gli uffici di Sud-Isole, con processi meno standardizzati rispetto a quelli del Nord-Est e del Nord-Ovest. In particolare, tra gli uffici del Nord-Est nessuno tra i rispondenti dichiara un livello molto basso di standardizzazione, mentre tra quelli di Sud-Isole il livello minimo di standardizzazione è percepito il doppio delle volte rispetto alla media nazionale.

Rispetto alla ripartizione per tipologia di ente, spiccano nei livelli più alti di standardizzazione gli uffici delle Regioni, delle Società municipalizzate, delle Asl, mentre gli uffici dei Comuni e delle Province presentano un minor livello di scientificità (Fig. 5.26).

Fig. 5.26. Livello di scientificità delle procedure per tipo Ente (indice scala 0-10)

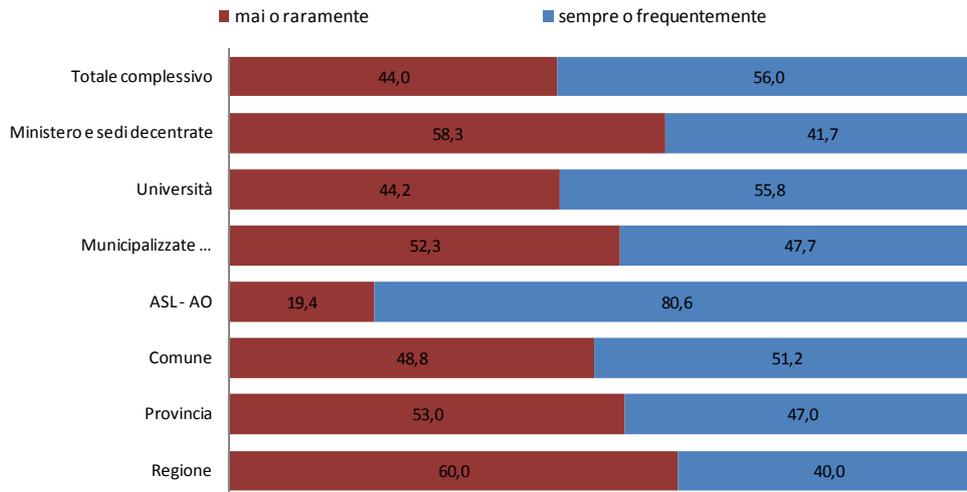


In generale, i fabbisogni di acquisto vengono per il 60% prevalentemente rilevati attraverso le segnalazioni che arrivano di volta in volta dai diversi uffici (tale percentuale arriva fino al 70% se si considerano i soli uffici di Sud-Isole), mentre nel 32% la procedura prevalente segue un sistema strutturato di rilevazione dei fabbisogni che parte dalla definizione delle strategie e dei piani di governo dell'Ente. A questa stretta dicotomia di modalità di rilevamento del fabbisogno fanno eccezione gli uffici delle Regioni, per i quali più di un terzo utilizza il piano di e-government dell'Ente o un altro documento di programmazione, un altro terzo abbondante si serve delle segnalazioni che arrivano dai diversi uffici e la restante parte segue un sistema strutturato di rilevazione dei fabbisogni che parte dalla definizione delle strategie e dei piani di governo dell'Ente. Interessante il dato delle Asl dove l'esigenza di procedure standardizzate e ordinate diventa un requisito particolarmente importante per erogare servizi sanitari di qualità. Occorre lavorare, soprattutto nei Ministeri, nei Comuni e nelle Province per la creazione di un sistema strutturato di rilevazione dei fabbisogni che parta dalla definizione delle strategie a dei piani di governo dell'Ente.

5.11 Le procedure utilizzate nel processo interno di acquisto

L'utilizzo dell'offerta economicamente più vantaggiosa come criterio di aggiudicazione non sembra ad oggi essere utilizzata in maniera predominante. La Figura 5.27. evidenzia, per tipologia di ente, le risposte circa l'utilizzo di tale meccanismo quando consentito dalla normativa. In particolare, sono state aggregate le risposte di tipo qualitativo in due categorie: sempre-frequentemente, qualche volta-mai. Tra tutti, sono le ASL a utilizzare più spesso l'offerta economicamente più vantaggiosa (nell'80% dei casi dichiarano di farlo sempre frequentemente) mentre di contro Regioni e Ministeri quelli che vi fanno più raramente ricorso.

Fig.5.27. Ricorso all'offerta più vantaggiosa per tipologia di Ente (percentuale sul totale)



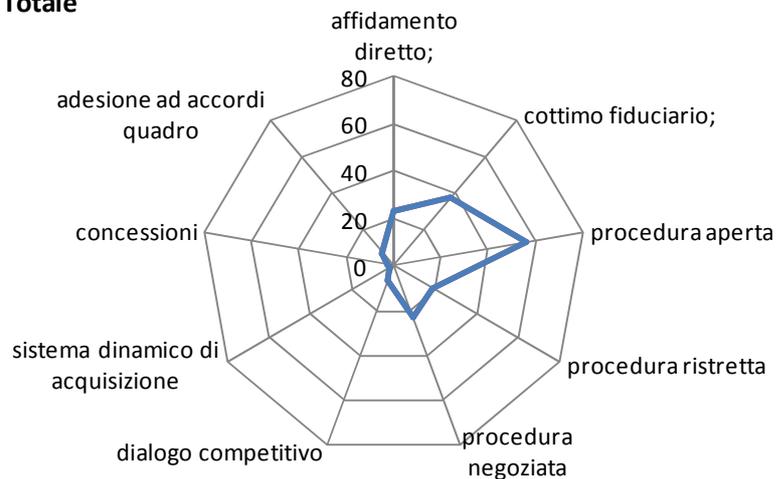
L'analisi della correlazione tra la frequenza di utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e la tipologia di beni acquistati attraverso procedure eProcurement solo in pochi casi porta a dei valori significativi (si veda appendice A tab. VI). In particolare, la relazione cercata è positiva sia se si considerano gli acquisti per PC/Stampanti/fax (ad un livello di significatività del 95%), sia se si considerano i beni medicali (ad un livello di significatività del 99%). Tuttavia, poiché pc/stampanti sono tra i beni acquistati dall'intero universo delle PPAA, non siamo in grado di confermare il dato descrittivo in Figura 5.27. se non per le Asl, le quali, invece, si caratterizzano per l'acquisto

di beni medicali. Di conseguenza, la significatività della relazione è importante più dal punto di vista qualitativo, cioè il segno positivo, rispetto alla magnitudine della stessa.

La Figura 5.28. riporta le procedure di gara utilizzate in prevalenza dagli Enti. I valori sulle ordinate indicano la percentuale di uffici per ciascuna tipologia di ente, che dichiara di ricorrere diffusamente alle procedure riportate sugli “assi” e devono essere letti considerando che i rispondenti avevano la possibilità di segnalarne più di una non limitandosi, pertanto, a quella prevalente. La ripartizione per tipologia di ente mostra ancora una volta una notevole variabilità tra le differenti amministrazioni. In primis, è possibile descrivere le caratteristiche comuni a tutte le amministrazioni considerate (Fig. 5.28.A): dialogo competitivo, sistema dinamico di acquisizioni, concessioni ad accordi quadro e convenzioni sono scarsamente utilizzati, nonostante qualche amministrazione come Province e Ministeri appaiano tra quegli enti che maggiormente aderiscano a queste ultime. La procedura aperta sembra essere, in assoluto, quella cui si fa maggiormente ricorso (più del 56% del totale degli uffici l’ha indicata), seguita poi dal cottimo fiduciario (37,4%), il quale rientra nella categoria di procedura ristretta. Le procedure negoziate possono invece avere carattere aperto o ristretto.

Fig. 5.28. Procedure di aggiudicazione più frequentemente utilizzate per Tipologia di Ente

A - Totale



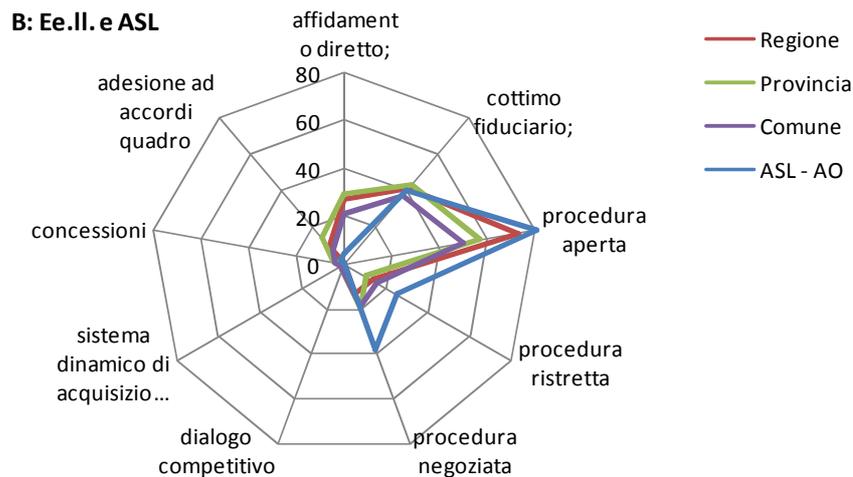
Tra gli enti locali (Fig.5.28.B) spicca fra tutte la preferenza verso la procedura aperta seguita poi dal cottimo fiduciario; più esigua è la preferenza per la procedura

ristretta e l'affidamento diretto. Per le Asl la preferenza per le procedure aperte raggiunge la percentuale più elevata (l'80% delle ASL indicano di ricorrere frequentemente alla procedura aperta) e a questa si affiancano la procedura negoziata e il cottimo fiduciario. Quest'ultima procedura è ciò differenzia maggiormente le ASL rispetto agli enti locali.

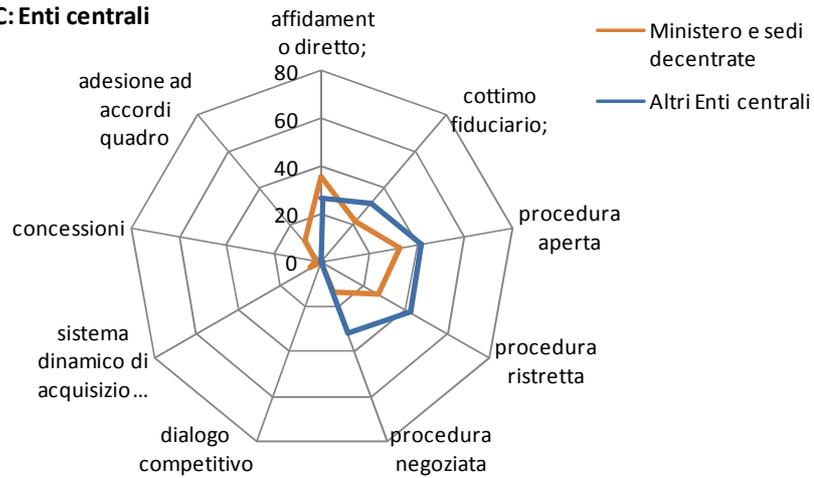
Guardando ai Ministeri (Fig.5.28.C), ma anche alle aziende municipalizzate (Fig5.28.D), a differenza dei precedenti enti, non spicca nessuna particolare preferenza tra le procedure sopra citate anche se quest'ultime si stanno orientando verso le procedure ristrette e negoziate.. Diversamente, le Università si presentano in modo diverso dagli altri enti (Fig.5.28.11.3D). L'elevata preferenza verso l'utilizzo della procedura aperta (pari a quella degli enti locali) viene eguagliata dalla preferenza verso il cottimo fiduciario; segue poi l'affidamento diretto.

Non emergono evidenti correlazioni tra la preferenza di utilizzo della procedura aperta e le caratteristiche dei soggetti responsabili della funzione acquisti e il tipo di acquisti. Tuttavia, dall'approfondimento svolto (si veda tab. VI in appendice A) sembra esistere una lieve correlazione positiva tra la suddetta preferenza e alcune variabili esplicative: il numero di anni trascorsi nella funzione acquisti; l'esistenza di assistenza interna in ambito giuridico a supporto del processo di acquisto e il livello di scientificità dei processi percepito dai soggetti intervistati.

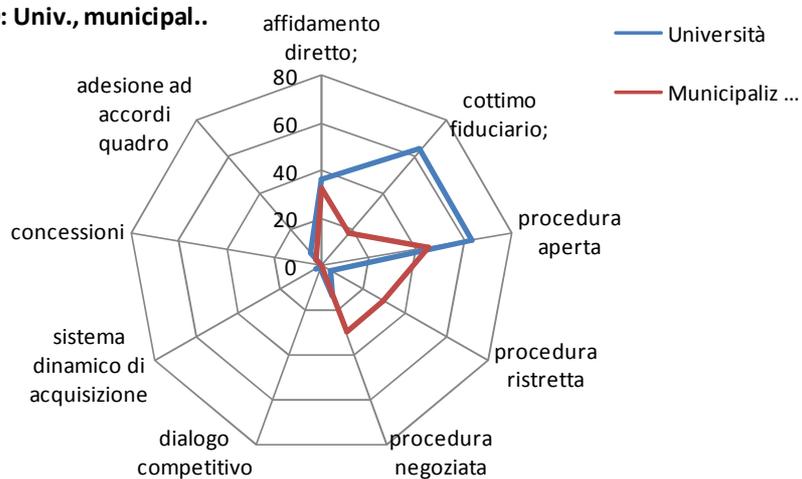
E' bene notare che le correlazioni trovate, seppur significative, sono poco rilevanti in termini di magnitudine.



C: Enti centrali



D: Univ., municipal..

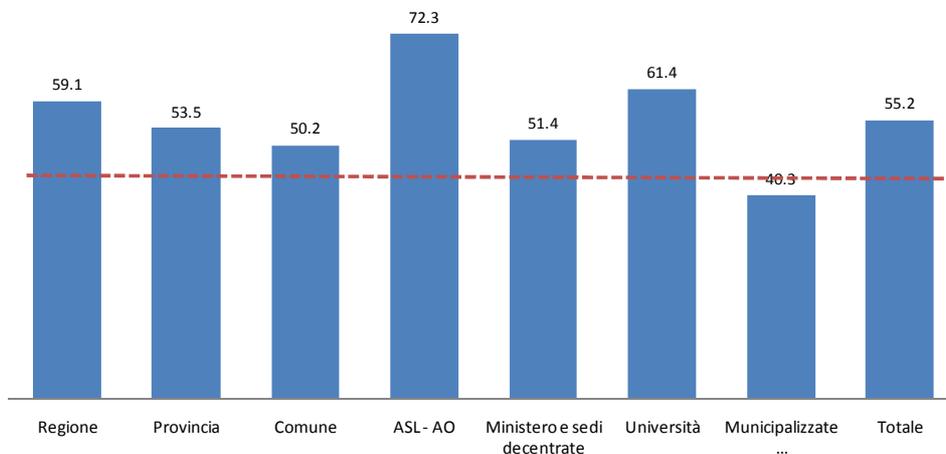


5.12 L'utilizzo di procedure e-proc e di Green public procurement

Mediamente più della metà degli uffici (55%) utilizza procedure di eProcurement per la gestione degli acquisti, sono soprattutto gli uffici delle Asl (oltre il 70%), delle

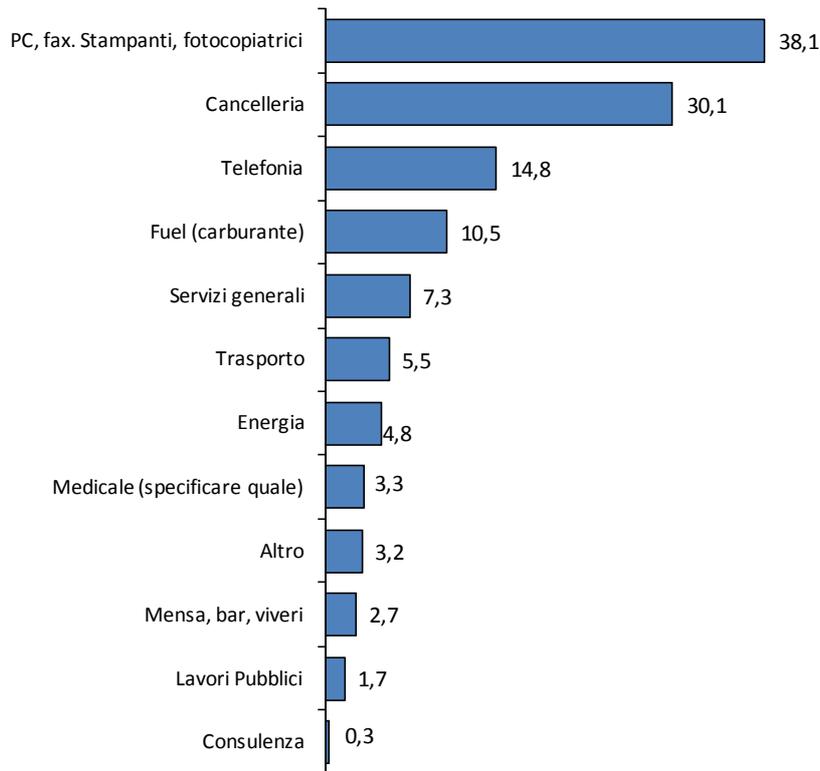
Università e delle Regioni a fare ricorso a tali procedure (Fig.5.29.). Dal punto di vista geografico, gli uffici del Sud rimangono indietro rispetto agli uffici del Nord di ben 15 punti percentuali.

Fig.5.29. Utilizzo procedure di eProcurement per la gestione acquisti per tipologia di ente (valori percentuali)



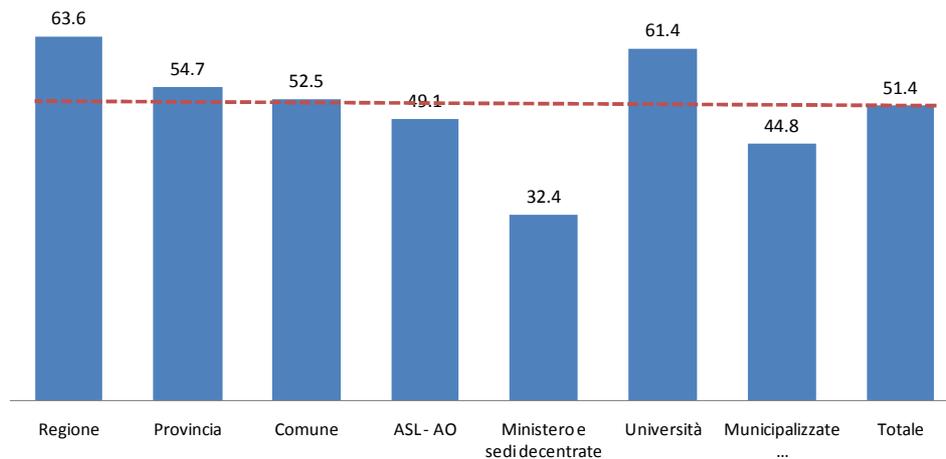
I beni acquistati, in media, nell'ultimo anno tramite procedure di eProcurement riguardano prevalentemente beni altamente standardizzati, in particolare attrezzature per ufficio (PC, fax, stampanti, ecc.) e cancelleria (Fig.5.30.). Seguono, ma con minor peso, gli acquisti per telefonia e carburante. Le attrezzature per ufficio sono state acquistate soprattutto dagli uffici delle Regioni (59%), delle Università (50%) e delle ASL (49%), mentre i beni di cancelleria dai Ministeri (43%) e dalle università (41%). È bene sottolineare che le evidenze di cui sopra si riferiscono a una risposta di tipo dicotomico (sì o no), ma tacciono rispetto ai volumi di spesa, ovvero non siamo in grado di quantificare la quotaparte di acquisti effettuati tramite procedure e-Procurement.

Fig.5.30. Tipologia beni/servizi acquistati tramite procedura acquisti (percentuale sul totale dei rispondenti)

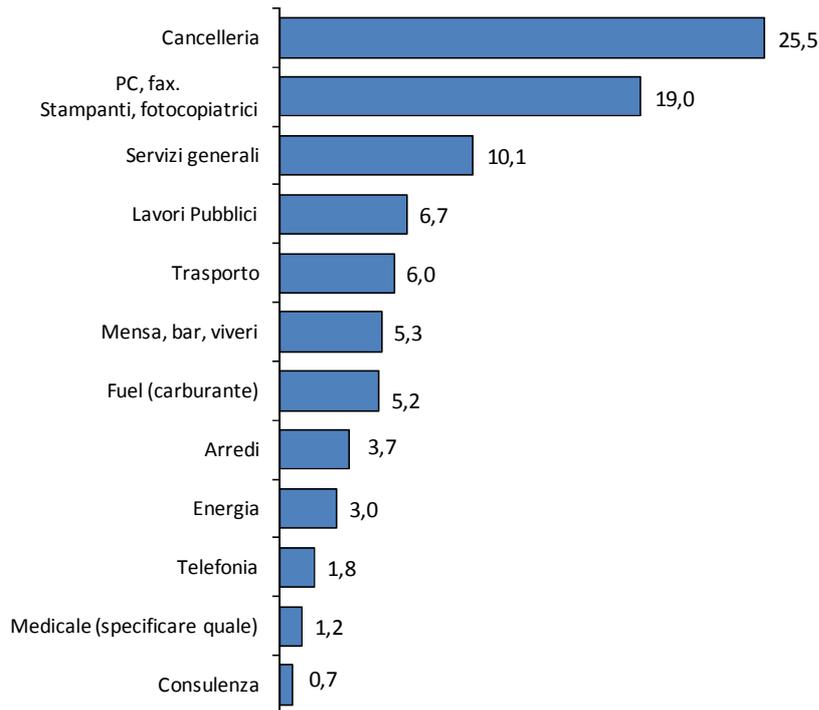


Nell'ultimo anno, poco più della metà degli uffici (51,4%) ha previsto in sede di gara l'introduzione di specifiche cautele ambientali (Green Public Procurement). Sotto questo aspetto è da sottolineare la netta differenza tra uffici del Nord (in media 58%) e del Sud (38,5%). Inoltre, più del 60% degli uffici delle Regioni e delle Università hanno previsto, nell'ultimo anno, specifiche cautele ambientali (Fig.5.31.), mentre gli uffici dei Ministeri sono quelli che hanno considerato meno il GPP (solo il 32% degli uffici intervistati).

Fig.5.32. Utilizzo nell'ultimo anno di specifiche cautele ambientali (GPP) per tipologia di ente (valori percentuali)

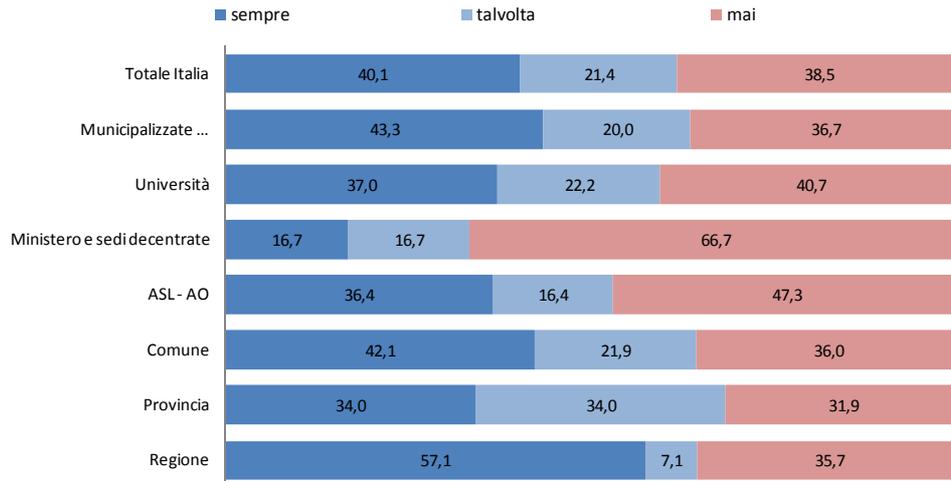


Guardando all'intero campione, il GPP è stato considerato prevalentemente per i contratti che riguardano, ancora una volta, beni altamente standardizzati, quali quelli di cancelleria e attrezzature per ufficio (Fig.5.32.). Si aggiunge secondariamente il settore relativo ai Servizi generali. **Fig.5.32. Settori in cui sono state previste specifiche cautele ambientali (percentuale sul totale dei rispondenti)**



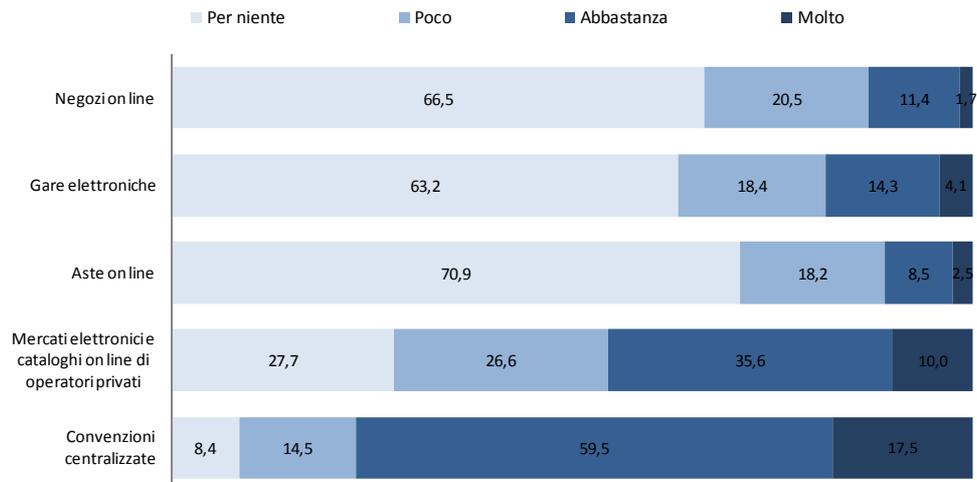
Considerando poi le diverse tipologie di ente, si trova che le Regioni hanno impiegato specifiche cautele su un maggior numero di categorie merceologiche, infatti a quelle già citate si aggiungono anche quella dei Lavori pubblici, della telefonia e degli arredi. Del 51,4% degli uffici che dichiarano di aver previsto in sede di gara specifiche cautele ambientali, solo il 40% di questi ha sempre provveduto ad attribuire a tali specifiche un punteggio all'interno del criterio di offerta economicamente più vantaggiosa. Tra tutti gli Enti spiccano, in particolare, le Regioni dove circa due terzi degli uffici dichiarano di aver considerato nelle gare dell'ultimo anno specifiche relative al GPP e nel 57% di queste gare di aver sempre dato punti nell'offerta economicamente più vantaggiosa (Fig. 5.33.). Agli uffici delle Regioni si contrappongono gli uffici dei Ministeri dove, solo un terzo di questi nell'ultimo anno ha previsto specifiche di GPP ma poi solo il 17% di questi ha sempre considerato punti nell'offerta.

Fig. 5.33. Utilizzo nell'ultimo anno di specifiche cautele ambientali (GPP) e casi in cui hanno ricevuto punti nell'offerta economicamente più vantaggiosa per tipologia di Ente (percentuale sul totale dei rispondenti)



Anche in questo caso si nota un forte divario tra il Sud-Isole e il resto d'Italia; infatti, solo un quarto degli uffici di Sud e Isole che hanno incluso nelle gare requisiti di GPP ha provveduto ad attribuire sempre un punteggio rispetto a circa il 50% degli uffici del Nord. Riguardo l'uso degli strumenti tecnologici nell'eProcurement (Figura 5.34), si osserva dal grafico sottostante che la forma più utilizzata è quella delle Convenzioni centralizzate (il 77% la usa abbastanza o molto spesso), seguita poi dai mercati elettronici (45,6% degli abbastanza e molto spesso). Le gare elettroniche, le Aste online e i negozi online sono gli strumenti meno utilizzati.

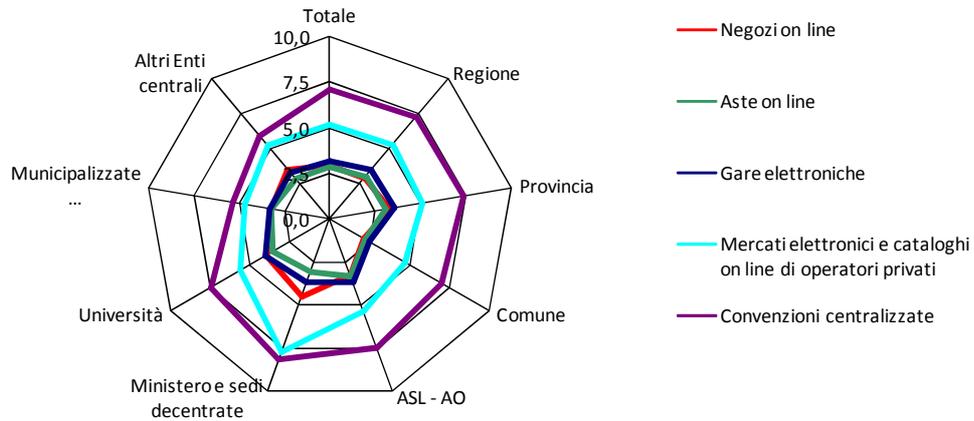
Fig.5.34. Utilizzo strumenti tecnologici



Riportando il livello di utilizzo degli strumenti tecnologici su una scala di punteggi variabile da zero a dieci³² al fine di ottenere il consueto indice di sintesi si può confrontare facilmente l'uso degli strumenti tecnologici tra i diversi Enti (Fig.5.35). Indipendentemente dal tipo di Ente, le Convenzioni centralizzate e i Mercati elettronici risultano gli strumenti largamente più diffusi. La prevalenza dei primi sui secondi, comune a tutte le tipologie, è più sfumata per Ministeri ed altri enti centrali e per le Municipalizzate.

³² La corrispondenza tra modalità originarie e scala numerica è la seguente: 0=per niente, 3,3=poco, 6,6=abbastanza, 10=molto; pertanto la media delle risposte può variare tra 0 e 10.

Fig.5.35. Utilizzo strumenti tecnologici per tipologia di Ente (indice scala 0-10)



5.13 Vantaggi e problematiche legati all'utilizzo delle Convenzioni

Quasi l'80% degli Enti utilizzano come convenzioni quelle predisposte dalla Consip, mentre l'8% oltre alla Consip utilizza anche altre piattaforme regionali (Fig.5.36.): di quest'ultimi quasi la metà sono uffici di ASL. Le aziende Municipalizzate si distinguono per la presenza considerevole di uffici che non utilizzano le Convenzioni, rispettivamente il 33% e il 26% (si veda Fig.5.37.). Sul dato incide chiaramente la diversa normativa che obbliga soltanto i Ministeri e le strutture centrali ad avvalersi delle centrali di acquisto.

Fig.5.36. Utilizzo convenzioni centralizzate (percentuale sul totale)

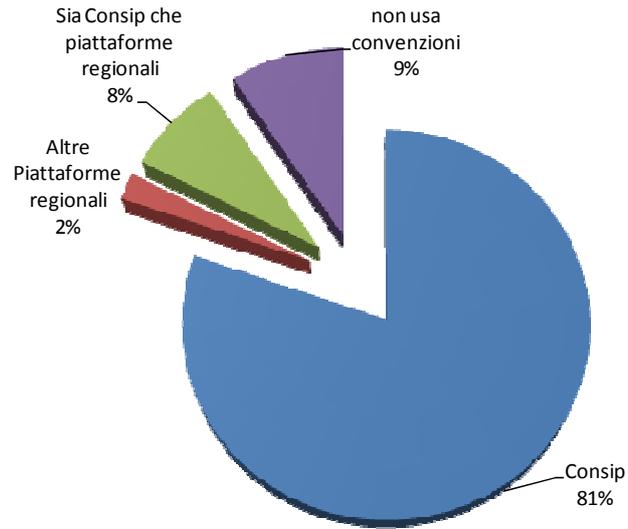
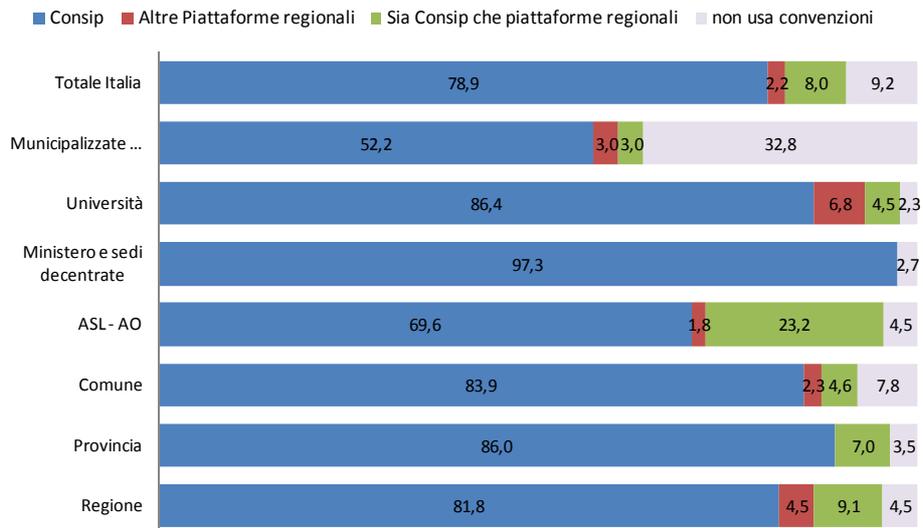


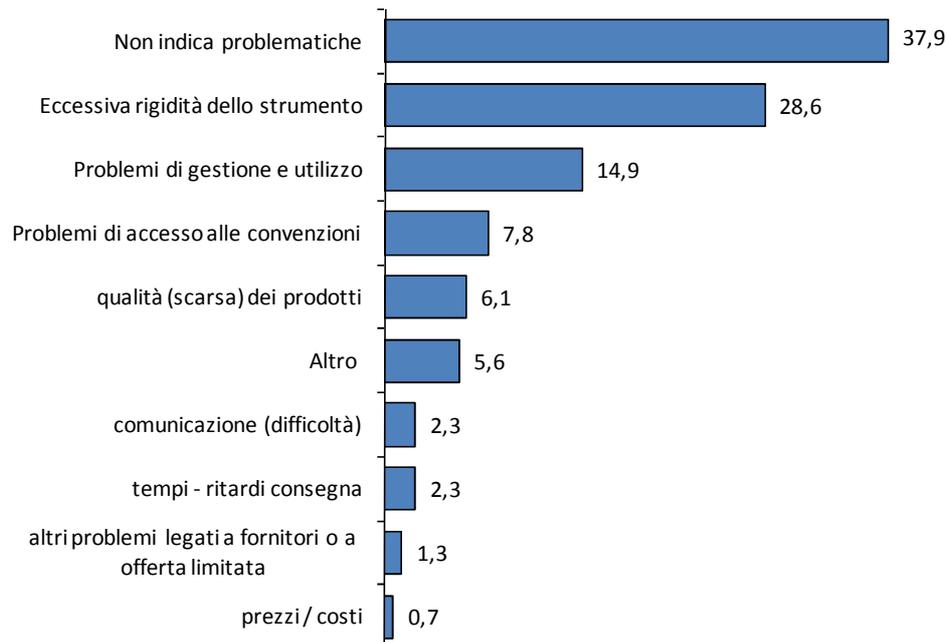
Fig. 5.37. Partecipazione alle convenzioni (percentuale sul totale)



La centralizzazione degli acquisti è percepita in modo favorevole (47%), mentre solo il 6% dei rispondenti ritiene che la centralizzazione degli acquisti a livello regionale o nazionale non consenta la salvaguardia delle esigenze specifiche del territorio in cui opera. I restanti intervistati segnalano alcune problematiche (47%) oppure non hanno fornito una loro opinione (9%). Tale percezione rimane omogenea lungo tutto il territorio italiano. Differenze si notano rispetto al tipo di Ente: si passa da una percezione complessivamente favorevole, è il caso degli uffici acquisti delle Regioni (due terzi di questi ritengono che la centralizzazione non sia penalizzante), a una decisamente sfavorevole, quale quella dei Ministeri dove il 18% degli uffici rispondenti trovano la centralizzazione degli acquisti un fattore di penalizzazione.

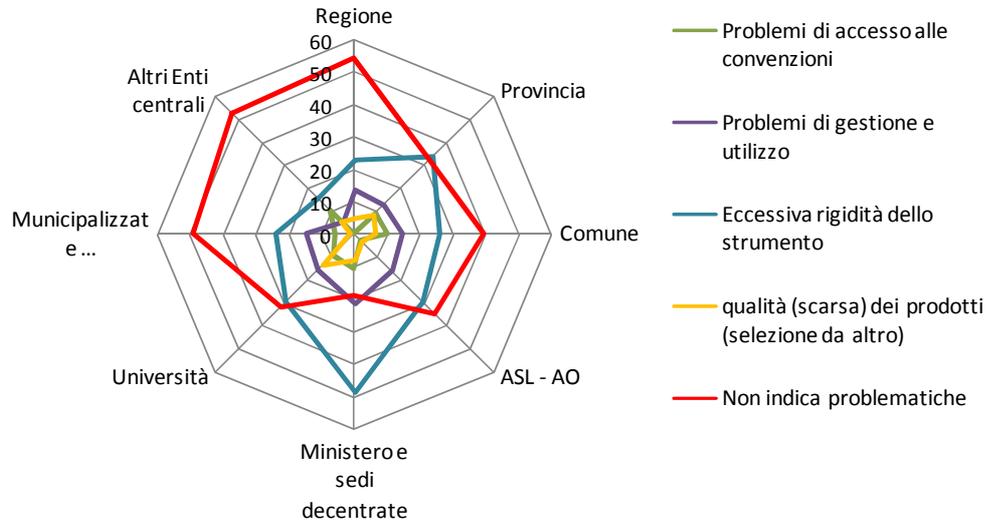
Secondo i responsabili acquisti intervistati, come da Fig.5.38, le problematiche legate all'utilizzo delle convenzioni risiedono soprattutto nell'eccessiva rigidità dello strumento (motivazione indicata in generale da più di un quarto degli uffici e, in particolare, da quasi la metà dei Ministeri) e nelle difficoltà legate alla gestione e all'utilizzo dello strumento (indicato dal 15% dei rispondenti). Quest'ultima motivazione non risulta essere legata al livello di formazione dei responsabili acquisti o al livello di adeguatezza percepito dagli stessi.

Fig.5.38. Principali problematiche legate all'utilizzo delle convenzioni (percentuale sul totale)



Il confronto per tipologia di Ente (Fig.5.39.) mostra che minori difficoltà sono incontrate dagli uffici delle Regioni e delle aziende Municipalizzate, sebbene in quest' ultimo caso corrisponde anche la percentuale più bassa di utilizzo delle convenzioni centralizzate (il 67%). L'eccessiva rigidità dello strumento, pur essendo per tutti gli enti la prima tra le problematiche, diventa assai rilevante soprattutto per i Ministeri.

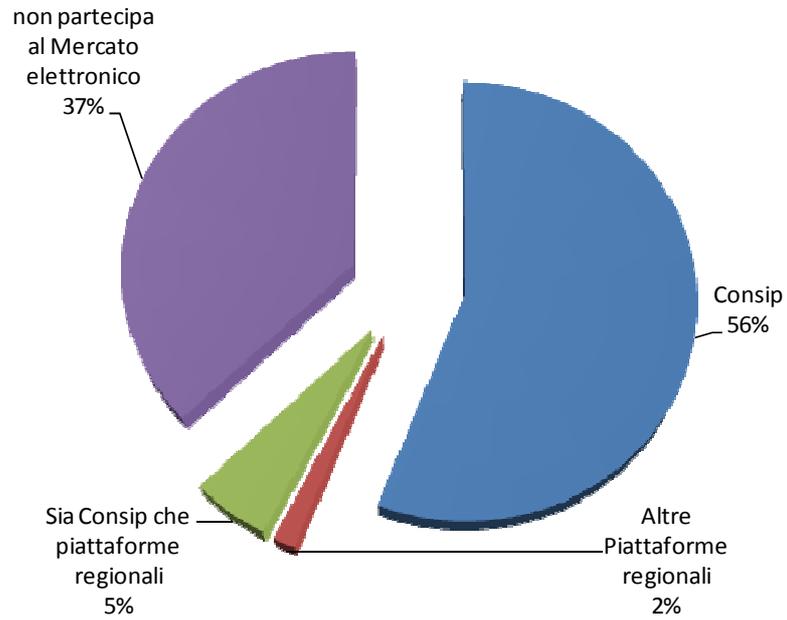
Fig.5.39. Principali problematiche legate all'utilizzo delle convenzioni per tipo di Ente (percentuale sul totale)



5.14 Vantaggi e problematiche legati all'utilizzo del Mercato Elettronico

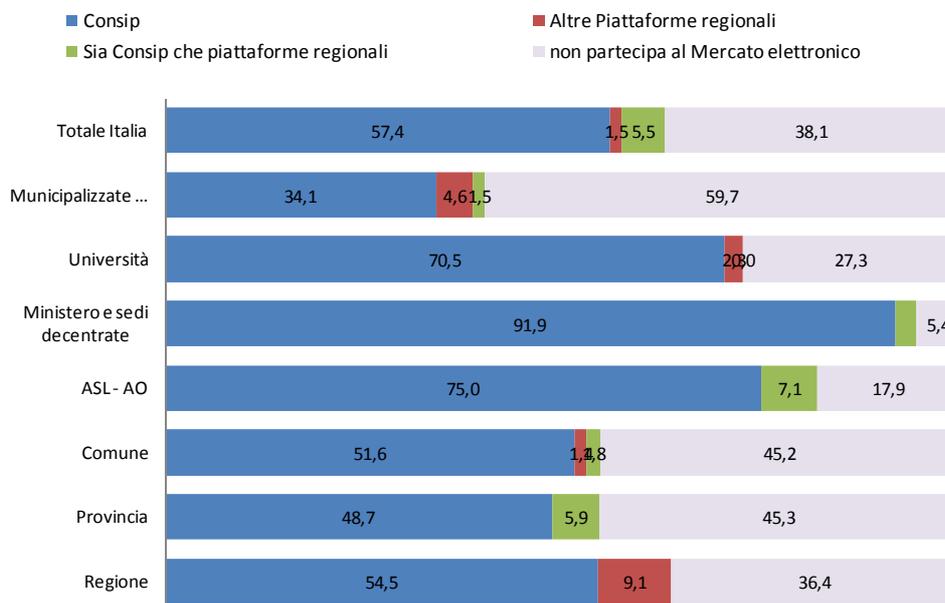
Riguardo all'utilizzo dei mercati elettronici, dal questionario si evince che sei uffici su dieci, fra quelli inclusi nel campione, partecipano al mercato elettronico, ossia il MEPA gestito da Consip oppure al mercato elettronico su altra piattaforma regionale (Intercenter, Lombardia Informatica, ecc.) (Fig.5.40.). Di questi, più del 90% lo fa solo attraverso la piattaforma Consip, mentre il 5% si avvale anche di altre piattaforme regionali.

Fig.5.40. Partecipazione al mercato elettronico (percentuale sul totale)



Guardando alla tipologia di Ente (Fig.5.41.), si osserva che il Mercato elettronico è largamente utilizzato dai Ministeri (95%), dalle ASL (82%) e dalle Università (73%), dal 50-60% degli altri Enti locali e da meno della metà degli uffici delle Municipalizzate (40%).

Fig.5.41. Partecipazione al Mercato Elettronico per tipologia di ente (percentuale sul totale)

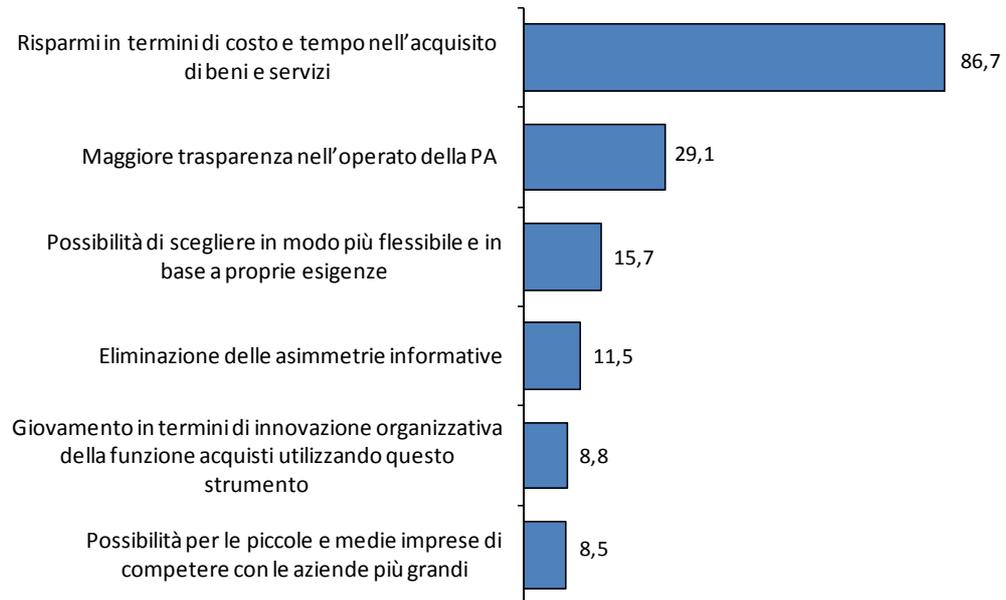


In tutti i casi la piattaforma Consip è largamente la più utilizzata; da notare però che circa il 15% degli uffici delle Regioni e delle Municipalizzate utilizza anche piattaforme regionali.

Il principale vantaggio nell'uso dei mercati elettronici, indicato da quasi tutti i rispondenti (85%), risiede, come ovvio, nella possibilità di ottenere dei risparmi in termini di costi e tempi nell'acquisto di beni e servizi. Più interessante risulta il fatto che circa un terzo degli intervistati ritiene che l'uso del mercato elettronico aumenta la trasparenza nell'operato della P.A. (Fig.5.42.)

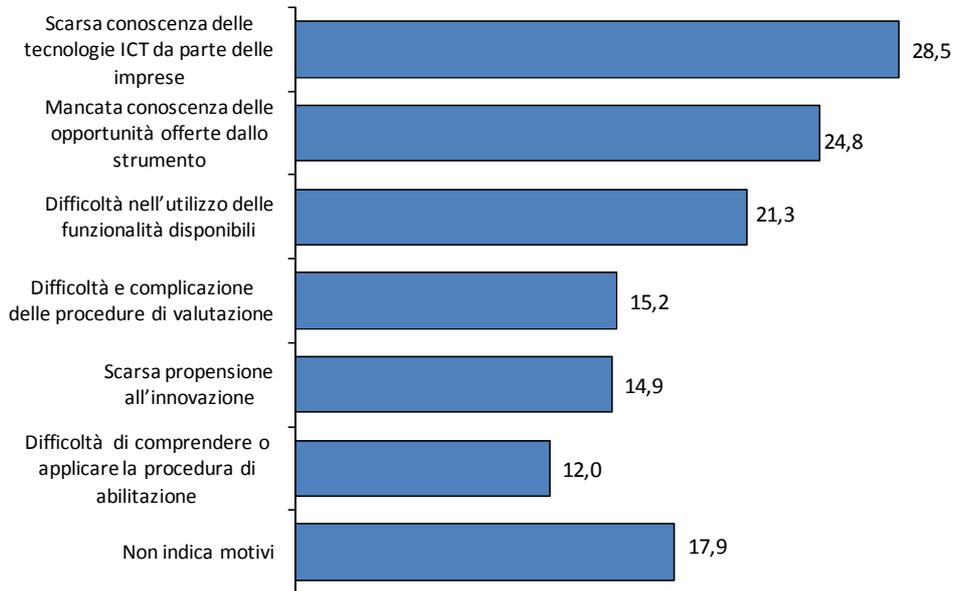
E' importante notare come poche amministrazioni pubbliche riconoscano in questo strumento di acquisto il vantaggio di supportare la capacità competitiva delle piccole imprese con le grandi, nonostante la risposta potrebbe essere anche legata all'indifferenza delle stazioni appaltanti per questo risultato.

Fig.5.42. Principali vantaggi legati all'utilizzo del mercato elettronico (percentuale sul totale)



Secondo chi utilizza almeno uno dei mercati elettronici per le PPAA, i motivi principali che impediscono una maggiore partecipazione delle imprese sono, rispettivamente per ordine di importanza: la scarsa conoscenza delle tecnologie ICT da parte delle imprese, una scarsa conoscenza delle opportunità offerte dallo strumento e le difficoltà nell'utilizzo delle funzionalità disponibili (Fig.5.43.).

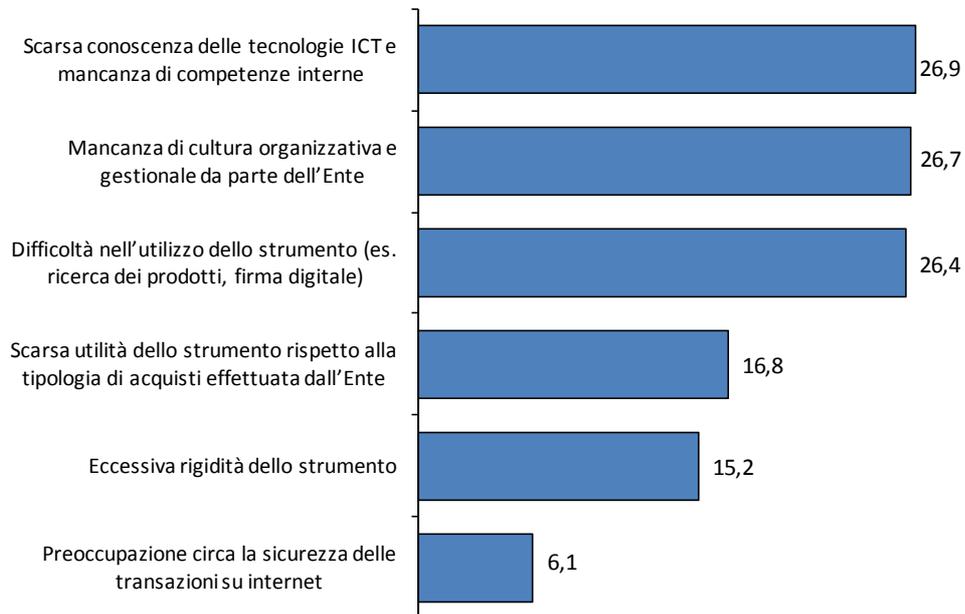
Fig.5.43. Principali motivi che impediscono una maggiore partecipazione al Mercato elettronico da parte delle Imprese (percentuale sul totale)



In altre parole, secondo gli intervistati, le ragioni delle difficoltà delle imprese nell'accedere al mercato sono da ricercare nella scarsa dimestichezza con le tecnologie informatiche e nella scarsa conoscenza della piattaforma elettronica, oltre a una disinformazione circa i vantaggi offerti da tale strumento.

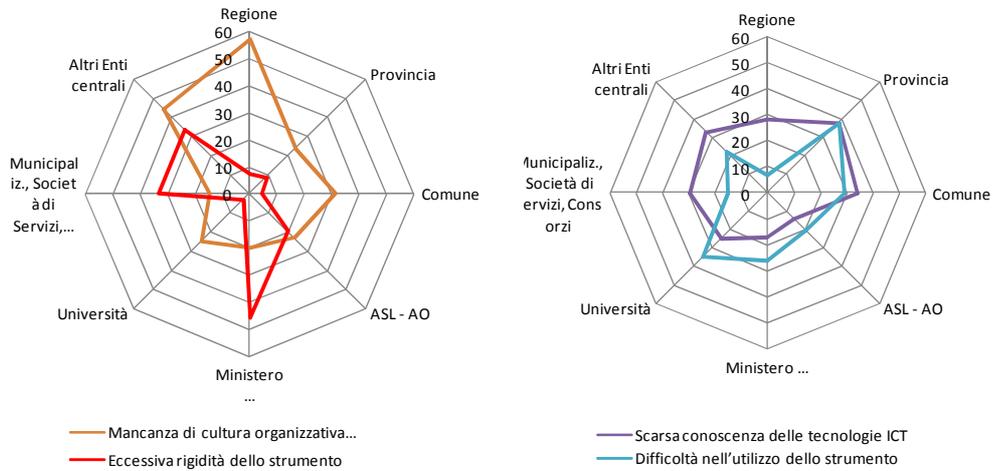
Riguardo gli ostacoli nell'utilizzo del mercato elettronico da parte della P.A., si osservano, secondo quanto dichiarato dagli utilizzatori dei mercati elettronici, le stesse motivazioni già viste per le imprese, ossia il basso livello di conoscenza delle tecnologie informatiche e la scarsa capacità di utilizzo della piattaforma elettronica; a queste si deve aggiungere una mancanza di cultura organizzativa e gestionale da parte dell'Ente (Fig.5.44.).

Fig.5.44. Principali motivi che impediscono una maggiore partecipazione al Mercato elettronico da parte delle PA (percentuale sul totale)



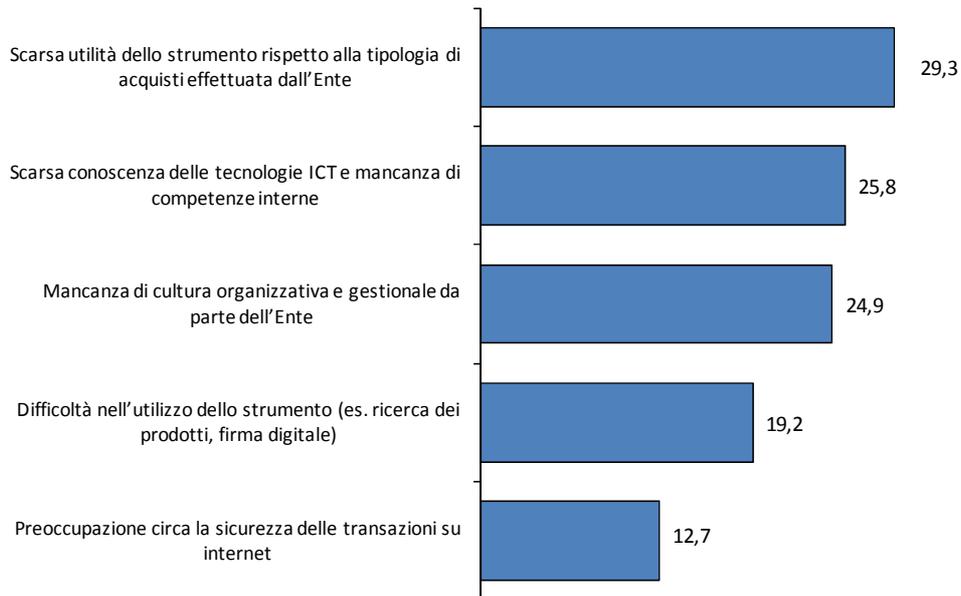
Non risultano differenze significative tra gli enti riguardo alle motivazioni legate a un ritardo delle conoscenze informatico/tecnologiche (primo grafico di Fig. 5.45). Al contrario, la mancanza di cultura organizzativa e gestionale è particolarmente rilevante per uffici regionali (indicata da circa due terzi degli stessi), mentre tra i Ministeri e le aziende municipalizzate è l'eccessiva rigidità dello strumento (secondo grafico di Fig.5.45).

Fig.5.45. Principali motivi che impediscono una maggiore utilizzazione del Mercato elettronico da parte delle PA per tipo ente (percentuale sul totale)



Agli uffici che non utilizzano il MEPA o altro mercato elettronico si sono chiesti i motivi di tale mancanza di accesso: la scarsa utilità dello strumento rispetto alla tipologia di acquisti effettuata dall'Ente è risultato il principale motivo di non utilizzo di questo strumento di acquisto da parte degli uffici (Fig.5.46.) ed è rilevante soprattutto per le Municipalizzate (52%). Seguono poi i motivi già messi in luce dagli uffici che, invece, utilizzano il mercato elettronico, ossia la scarsa conoscenza dell'ICT e la mancanza di cultura organizzativo-gestionale da parte dell'ente.

Fig.5.46. Principali motivi che hanno sino ad oggi impedito all'ufficio di accedere al Mercato elettronico (percentuale sul totale)

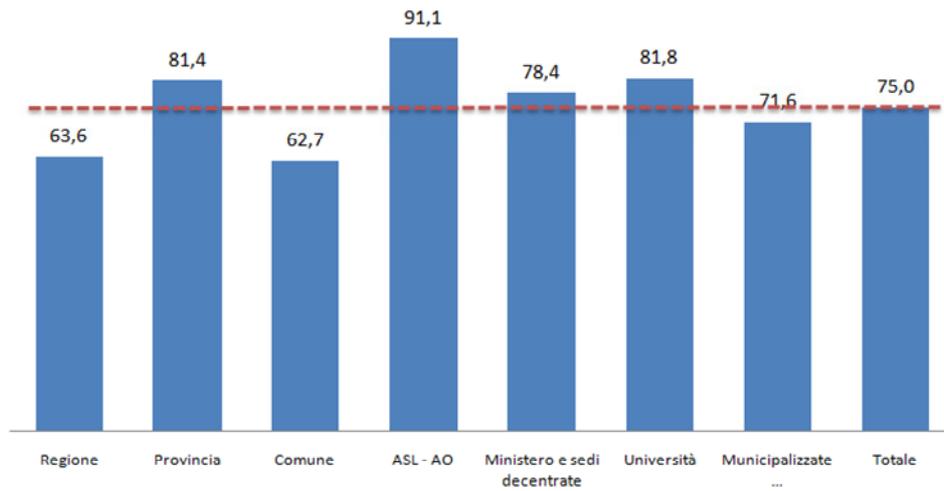


5.15 Il monitoraggio e la valutazione della performance

Nell'ultima parte dell'indagine è stato chiesto se esistono all'interno dell'organizzazione strumenti di controllo e monitoraggio delle procedure di acquisto.

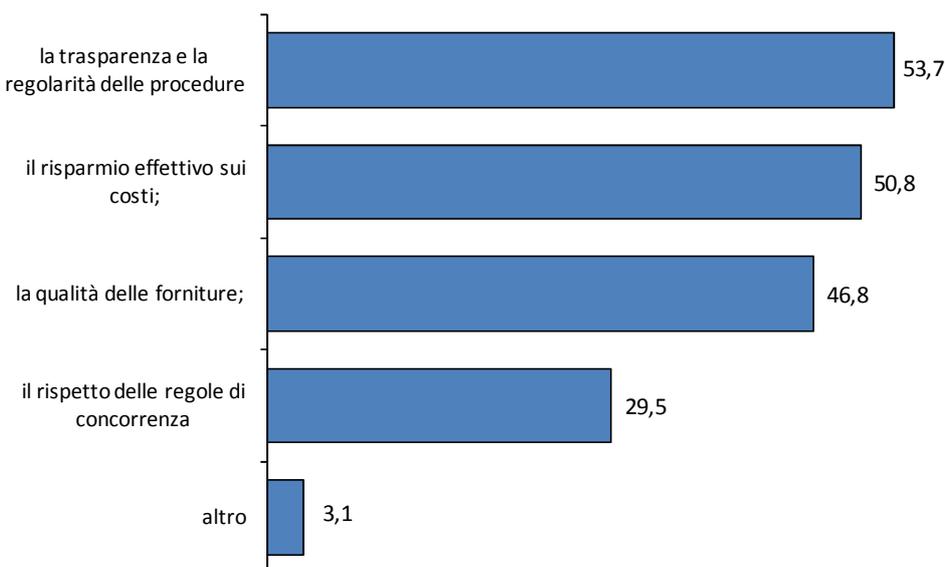
Gli strumenti di controllo e di monitoraggio delle procedure di acquisto sono largamente diffusi dato che tre uffici su quattro se ne dotano (Fig.5.47). Tale diffusione aumenta particolarmente tra gli uffici delle ASL, mentre si riduce per gli uffici dei Comuni e delle Regioni.

Fig.5.47. Esistenza procedure di controllo e monitoraggio delle procedure d'acquisto per tipo di Ente (percentuale)



Gli strumenti adottati dagli uffici acquisti riguardano in prevalenza la trasparenza e le regolarità delle procedure nonché il risparmio effettivo sui costi e la qualità delle forniture.

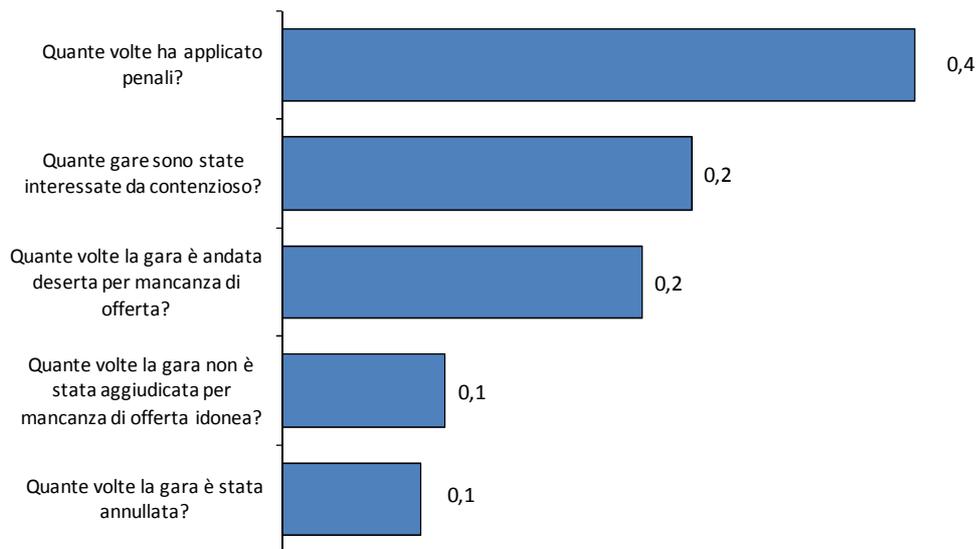
Fig.5.48. Oggetto del monitoraggio delle procedure d'acquisto nel caso in cui svolto (percentuale sul totale)



Con riferimento agli ultimi tre anni, si può osservare che le gare interessate da contenzioso o sulle quali sono state applicate penali rappresentano in media meno dell'1% del totale. Ancora meno sono quelle andate deserte o annullate (Fig.49.) e soltanto nello 0,4% dei casi sono state applicate penali (in termini assoluti). In prima battuta, questo risultato potrebbe essere coerente poiché la percentuale di monitoraggio è mediamente alta e secondo i dati a disposizione sembrerebbe che tali meccanismi siano efficaci, dal momento che il livello di soddisfazione rispetto a quanto fatto è discretamente alto.

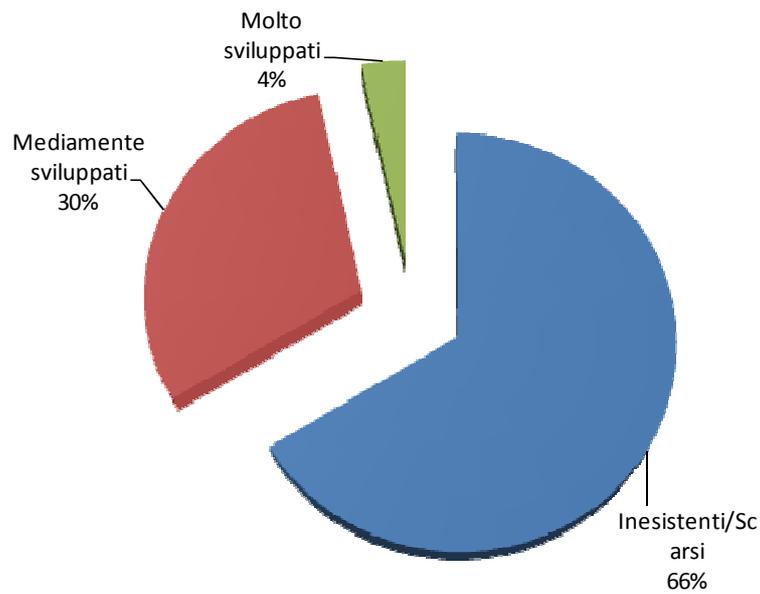
Tuttavia, il questionario utilizzato non ha approfondito circa il tipo e la frequenza dei meccanismi di monitoraggio e controllo, pertanto le evidenze quali-quantitative riguardo tali meccanismi non sono da considerare come indicative dall'effettivo livello di efficienza ed efficacia nella gestione delle procedure di acquisto.

Fig.5.49. Indicatori di efficienza stima percentuale sul totale gare (percentuale sul totale)



Ancora poco frequenti (in un caso su tre) sono le procedure di valutazione della performance individuale legata alla capacità del responsabile Ufficio acquisti di ottenere effettivi vantaggi per il proprio Ente (Fig.5.50). Disaggregando tale informazione rispetto alla tipologia di ente e all'area geografica, l'unico dato che si discosta sensibilmente rispetto alla media nazionale è quello relativo alle Regioni, le quali dichiarano, nel 14% dei casi, che gli strumenti di valutazione della performance dei propri responsabili sono molto sviluppati. Più modesta appare la risposta di Ministeri e Asl i per i quali gli strumenti di valutazione della performance sono sviluppati per una percentuale inferiore all'1%.

Fig.5.50. Esistenza di Key Performance Indicator dell'attività del responsabile acquisti (percentuali)



In sintesi, l'analisi delle ultime tre figure evidenzia un'ambiguità nel processo di valutazione e monitoraggio contrattuale e post contrattuale, aspetto che sicuramente deve essere maggiormente approfondito per poter evidenziare quali siano i livelli effettivi di efficienza caratterizzanti gli uffici acquisti. Concorde con tale interpretazione è infatti l'evidente assenza di sistemi di valutazione delle performance dei responsabili acquisti.

6 LE DIVERSE TIPOLOGIE DI UFFICIO E DI RESPONSABILE ACQUISTI NELLA PA

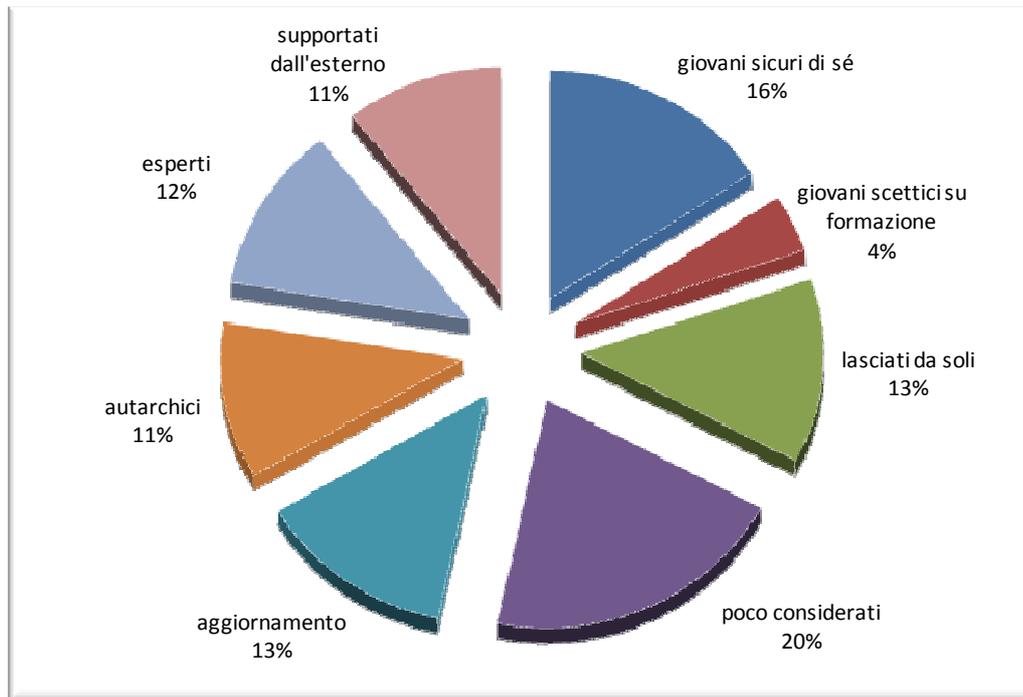
Obiettivo di questa sezione è quello di individuare diversi profili di Responsabile acquisti e di Ufficio acquisti sulla base di un'analisi congiunta delle risposte a determinate domande del questionario. La tecnica statistica utilizzata è quella della *Cluster Analysis*³³ (o analisi dei gruppi) utilizzata al fine di individuare gruppi distinti di unità statistiche in modo tale che unità appartenenti allo stesso gruppo siano tra loro simili rispetto ai valori delle variabili considerate e allo stesso tempo molto diverse dalle unità appartenenti agli altri gruppi. E' necessario fin da subito chiarire che i gruppi individuati con la presente analisi rappresentano solo una semplificazione della realtà con l'obiettivo di fornire al lettore una più efficace sintesi delle diverse tipologie di Responsabili e di Uffici.

6.1 Le tipologie di Responsabile della Funzione Acquisti

Nell'individuare differenti tipologie di Responsabile dell'ufficio acquisti si è tenuto conto degli anni di esperienza maturati nella funzione acquisti (considerando anche gli anni passati in altri uffici acquisti diversi da quello attuale), della frequenza a corsi di formazione/aggiornamento, in quale campo ritenesse utile un aggiornamento continuo (giuridico, amministrativo/gestionale e tecnologico), se si fosse avvalso del supporto di altri uffici interni all'Ente, se si fosse avvalso di consulenze esterne e, infine, di come giudicasse all'interno dell'Ente il suo livello di autonomia e autorevolezza (basso, medio, alto). Applicando l'analisi cluster dei gruppi al campione osservato sono state individuate otto tipologie di Responsabile acquisti. I gruppi, come si vede dalla Fig.6.1., hanno numerosità diversa (dal più piccolo con 23 unità pari al 4% del campione al più grande formato da 116 unità pari al 22%). Una volta costituiti i gruppi si è proceduto alla descrizione di ogni singolo gruppo basandosi sui valori medi delle risposte alle singole domande (si veda Appendice B per i dettagli delle distribuzioni percentuali).

³³ In particolare è stata applicata una Cluster Analysis di tipo gerarchico, utilizzando il metodo di Ward e la distanza euclidea al quadrato. Il numero di gruppi è stato individuato sulla base del dendrogramma e della possibile interpretazione.

Fig.6.1. Composizione percentuale dei gruppi di Responsabili uffici acquisti



Gruppo 1: I giovani sicuri di sé

(16% del campione - 89 unità)

Gli uffici regionali pesano all'interno del gruppo solo per l'8%, tuttavia questa quota rappresenta quasi un terzo degli uffici regionali presenti nel campione; sono rappresentati anche un quinto degli uffici provinciali e delle Università. A livello geografico, sono leggermente sotto rappresentati i responsabili del Centro. Possiedono un'età media più giovane del totale del campione con un numero basso di anni di esperienza (9,36); hanno seguito corsi di aggiornamento, danno punteggi allineati con il totale del campione circa l'importanza dell'aggiornamento in campo giuridico, amministrativo e tecnologico; tutti ricevono supporto da altri uffici, soprattutto in materia giuridica; nessuno si avvale di servizi di consulenza esterna, si danno, rispetto all'intero campione, il più elevato livello di autorevolezza.

Gruppo 2: I giovani scettici sulla formazione

(4% del campione - 23 unità)

Per quasi la metà (44%) sono responsabili di uffici dei Comuni (tale percentuale risulta superiore di 7 punti da quella del campione totale), nessuno lavora presso le Università e la presenza di responsabili di uffici delle Asl è inferiore alla media del totale del campione. Dal punto di vista geografico, la prevalenza è al Nord Ovest, mentre sono scarsamente rappresentate le amministrazioni del Sud. Età media leggermente più bassa di quella del totale; un numero medio-basso di anni di esperienza (11,22); hanno seguito corsi di formazione; danno i punteggi più bassi alle domande sull'importanza dell'aggiornamento continuo in campo giuridico, amministrativo e tecnologico. Ciò deriva dal fatto che, pur avendo seguito tutti quanti corsi di formazione, il livello di soddisfazione/utilità percepito, differentemente da tutti gli altri gruppi, è medio-basso. Ricevono supporto da altri uffici, dove è superiore alla media il supporto in ambito giuridico, ma molto inferiore quello in ambito contabile; non si avvalgono di servizi di consulenza esterna e si danno un livello di autorevolezza in accordo con la media del campione.

Gruppo 3: Lasciati da soli (I poco seguiti)

(13% del campione – 74 unità)

La presenza dei responsabili di uffici dei Comuni è leggermente superiore a quella del totale del campione; contiene un terzo dei Ministeri e sono sotto rappresentati i responsabili del Nord-Est. Età media in linea con quella del totale del campione; un numero medio-basso di anni di esperienza (11,30); non hanno seguito corsi; danno punteggi in linea con il totale del campione circa l'importanza dell'aggiornamento in campo giuridico, amministrativo, leggermente più elevato per l'aggiornamento tecnologico; solo il 40% riceve supporto da altri uffici; non si avvalgono di servizi di consulenza esterna; si attribuiscono un livello di autorevolezza in linea con quello del totale.

Gruppo 4: I poco considerati

(20% del campione – 116 unità)

Sono presenti più di un quarto degli uffici ASL. Sono rappresentati in tutte le aree geografiche in linea con l'intero campione. Possiedono un'età leggermente più giovane di quella del totale del campione; un numero basso di anni di esperienza (9,76); hanno seguito corsi, dei quali danno punteggi in linea con il totale del campione circa l'importanza dell'aggiornamento in campo giuridico, amministrativo e tecnologico; quasi tutti ricevono supporto da altri uffici; non si avvalgono di servizi di consulenza esterna; si attribuiscono il più basso livello di autorevolezza.

Gruppo 5: I Poco esperti che chiedono aggiornamento a tutto campo

(13% del campione – 75 unità)

Per quasi la metà è composto da Responsabili di uffici dei Comuni, dal 7% di uffici regionali (ma questi rappresentano circa un quarto degli uffici delle Regioni). Geograficamente esiste un'accentuata presenza delle Amministrazioni del Centro e un'esigua presenza di quelle del Nord Est (rispetto alla media). Hanno un'età media più bassa rispetto al totale del campione e il più basso numero di anni di esperienza (8,44); hanno seguito corsi; danno punteggi molto più alti del totale del campione circa l'importanza dell'aggiornamento in campo giuridico, amministrativo e tecnologico; non ricevono supporto da altri uffici; non si avvalgono di servizi di consulenza esterna; si danno un livello di autorevolezza in linea con il totale del campione.

Gruppo 6: Gli autarchici

(11% del campione - 63 unità)

Per il 50% è composto da uffici dei Comuni (una percentuale di circa 14 punti percentuali superiore a quella del totale del campione), e per il 20% da Provincie. Età media leggermente sopra la media del totale del campione; numero di anni di esperienza (14,92) leggermente superiore al totale; hanno seguito corsi di aggiornamento; danno punteggi più bassi del totale del campione circa l'importanza dell'aggiornamento in campo giuridico, amministrativo e tecnologico (in questo caso è il più basso); in media ricevono poco supporto da altri uffici, se non in ambito tecnologico-informatico; non si avvalgono di servizi di consulenza esterna; si danno un livello di autorevolezza leggermente superiore al totale del campione.

Gruppo 7: I più esperti

(12% del campione - 67 unità)

Per il 37% è composto da uffici dei Comuni, e per il 33% da ASL. La ripartizione geografica mostra elevata presenza del Nord Est e bassa del Nord Ovest, rispetto alla media. Età molto sopra la media del totale del campione; il più grande numero di anni di esperienza (26,01); hanno seguito corsi; danno punteggi più alti del totale del campione circa l'importanza dell'aggiornamento in campo giuridico, amministrativo e tecnologico (in questo caso è il più alto), evidenza correlata con il livello di soddisfazione dei corsi frequentati; il 79% ricevono supporto da altri uffici, ma solo in minima parte tale tipo di assistenza riguarda il campo giuridico; non si avvalgono di servizi di consulenza esterna; si danno un livello di autorevolezza leggermente superiore al totale del campione.

Gruppo 8: I supportati dall'esterno

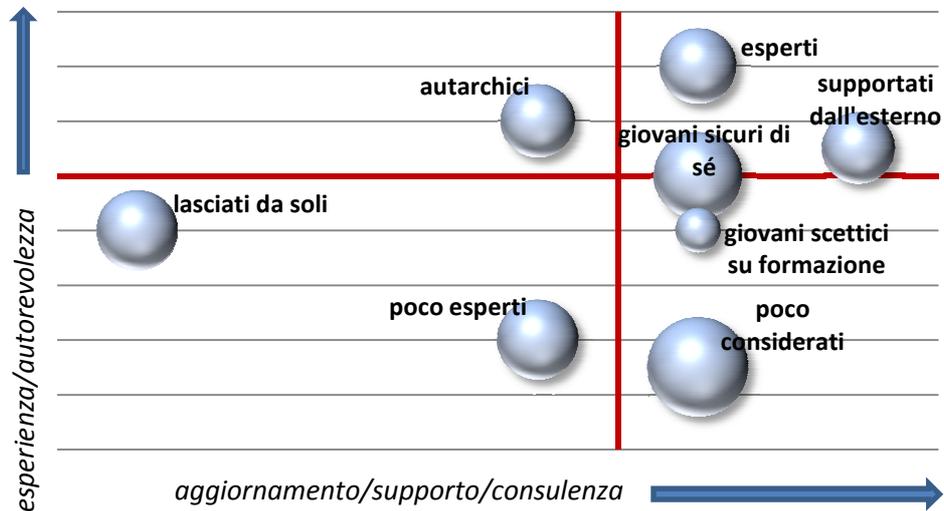
(11% del campione – 60 unità)

Per il 27% è composto da uffici dei Comuni, e per il 25% da Municipalizzate (che rappresentano il 23% del totale). In base a una ripartizione geografica, tale gruppo è caratterizzato principalmente da amministrazioni del Centro e del Nord Est, mentre sono poche le amministrazioni del Nord Ovest e del Sud. Età in linea con la media del totale del campione; numero di anni di esperienza (12,53) in linea con il campione totale; il 90% ha seguito corsi; danno punteggi in linea con il totale del campione circa l'importanza dell'aggiornamento in campo giuridico, amministrativo e tecnologico e sembrano esser tra i gruppi maggiormente soddisfatti dai corsi a cui hanno partecipato; il 75% ricevono supporto da altri uffici; tutti si avvalgono di servizi di consulenza esterna; si danno un livello di autorevolezza leggermente superiore al totale del campione.

Volendo riassumere quanto finora detto, possiamo considerare due principali dimensioni relative ai Responsabili degli uffici acquisti: da una parte l'esperienza e l'autorevolezza, aspetti distintivi della capacità di dirigere un ufficio, e dall'altra l'aggiornamento continuo, il supporto ricevuto dagli uffici interni all'ente e le richieste di consulenze esterne, come capacità di relazionarsi all'esterno dell'ufficio. Nel grafico riportato in Figura 6.2. sono rappresentati i gruppi rispetto alle due dimensioni sopra citate. La dimensione della bolla nel grafico è proporzionale alle unità appartenenti al gruppo. Le due rette rosse ripartiscono il grafico in quattro aree (l'incrocio tra le due rette indica dove si colloca rispetto alle due dimensioni l'intero campione). Nella prima in alto a destra si collocano i gruppi degli *"esperti"* e dei *"supportati dall'esterno"*. Il primo gruppo è caratterizzato da una significativa presenza di Asl mentre il secondo di aziende municipalizzate e per entrambi la presenza di addetti del Nord-est è di molto superiore a quella dell'intero campione. Entrambi i gruppi si collocano in un'area dove l'esperienza/autorevolezza e la capacità di relazionarsi con l'esterno sono molto forti. Il gruppo dei *"giovani sicuri di sé"* è

composto da responsabili di media autorevolezza/esperienza ma abbastanza aperti verso l'esterno. Nel riquadro in basso a sinistra ricadono i gruppi dei "lasciati soli" e dei "poco esperti" situazioni entrambe rappresentative di un certo disagio circa il ruolo nella funzione acquisti.

Fig.6.2. Collocazione dei gruppi di Responsabili degli acquisti lungo le due dimensioni



In particolare, i responsabili appartenenti a questi due gruppi lavorano in prevalenza in uffici Comunali e Ministeriali con bassa presenza del Nord-Est. Gli "autarchici" si collocano da soli nel primo riquadro in alto a sinistra, caratterizzandosi per possedere un elevato grado di esperienza e autorevolezza e al contempo una ritrosia verso l'aiuto esterno e la formazione continua.

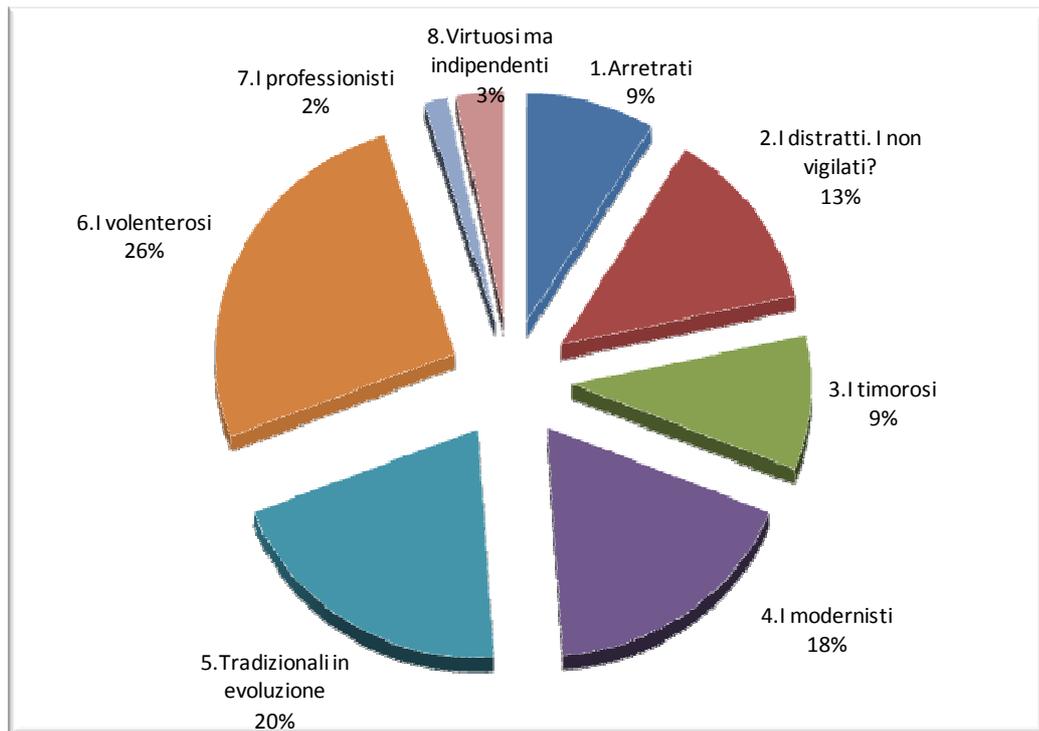
6.2 Le tipologie di ufficio acquisti

Nell'individuare differenti tipologie di uffici acquisti si è tenuto conto del numero di persone che lavorano nell'ufficio, della stima dell'ammontare del volume annuo di acquisti in beni e servizi (questa variabile è stata in gran parte ricostruita, infatti in circa un quarto dei questionari era stato omesso tale valore ed è servita essenzialmente per valutare qualitativamente la dimensione dell'ufficio), in quale misura si ricorre al sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa, se si utilizzano le convenzioni centralizzate e il mercato elettronico, quanto sono utilizzati gli strumenti tecnologici: aste on-line, gare

elettroniche, negozi on-line (con una scala di quattro modalità che va da “Per niente” a “Molto”).

Si può notare dal grafico di Figura 6.3. che gli **otto gruppi** di uffici acquisti, individuati attraverso l’analisi dei gruppi, hanno numerosità piuttosto diversa che varia da un massimo di 154 unità a un minimo di 9. I primi sei gruppi sono costituiti prevalentemente da uffici di piccole dimensioni, mentre i gruppi 7 e 8 sono rappresentati solo da uffici di grandi dimensioni, caratterizzazione fatta ribadiamo rispetto al numero di dipendenti e volume di affari annuo su acquisti di beni e servizi.

Fig.6.3. Composizione percentuale dei gruppi di uffici acquisti



Passiamo ora alla descrizione dei singoli gruppi sulla base dei valori medi delle variabili prese in esame in questa analisi statistica (si veda Appendice B per i dettagli delle distribuzioni percentuali).

Gruppo 1: Arretrati

(9% del campione – 51 unità)

Uffici con pochi impiegati e valore medio del transato per beni e servizi su base annua più basso rispetto alla media. Utilizzano mediamente il criterio dell'offerta più vantaggiosa; mai le convenzioni e solo nel 12% dei casi gli strumenti di eProcurement. Esistono strumenti di controllo per il 75% del gruppo. Il gruppo si distribuisce in accordo con la ripartizione nazionale a parte per il Nord Est che è meno presente e il Sud e Isole che sono in quota maggiore rispetto alla media. Tanti Altri Enti centrali, poche Asl, tantissime Municipalizzate, poche università e poche Province.

Gruppo 2: I non vigilanti

(13% del campione - 76 unità)

Si tratta di uffici con pochi impiegati e un limitato volume di affari trattato. Utilizzano nella media il criterio dell'offerta più vantaggiosa; utilizzano mediamente le Convenzioni ma sopra la media l'uso del mercato elettronico e gli strumenti di eProcurement. Nessuno fa controlli. Rispetto alla distribuzione geografica gli uffici del Centro sono meno presenti rispetto al totale del campione mentre sono molto presenti gli uffici del Sud. Poche Asl, tanti Comuni, tanti Ministeri, limitata presenza di università.

Gruppo 3: I timorosi

(9% del campione – 56 unità)

Uffici con pochi impiegati nella funzione acquisti, limitato transato annuo; in media l'utilizzo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, nonché delle Convenzioni Centralizzate. Inesistenti gli altri strumenti di e-proc. Nessuno fa controlli. In termini geografici, la quota maggiore è quella relativa alle amministrazioni del Sud, tra cui molti Comuni e Regioni, mentre non c'è grande evidenza delle Asl e sono assenti i Ministeri.

Gruppo 4: I modernisti

(18% del campione – 105 unità)

Ancora piccoli uffici (sia numero dipendenti, sia transato) che utilizzano abbondantemente le convenzioni rispetto ai precedenti gruppi e in media i sistemi d'acquisto basati sulle ICT. Tuttavia, è sotto la media l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ma esistono controlli. Più Sud e un po' meno Centro. In generale, il gruppo si compone principalmente di Comuni ma anche di Ministeri (sono presenti la metà dei ministeri), Province, Asl, Università e Regioni.

Gruppo 5: I tradizionali in evoluzione

(20% del campione – 119 unità)

Il gruppo, caratterizzato da uffici di media dimensione, evidenzia un buon utilizzo delle Convenzioni centralizzate e il non utilizzo del mercato elettronico. Si ricorre mediamente al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e nella totalità dei casi esistono sistemi di monitoraggio. Dal punto di vista geografico aumentano rispetto alla media le amministrazioni del Nord Est; secondo una ripartizione per tipologia di enti è molto sopra la media la quota degli uffici delle Province, mentre sono poco presenti Ministeri, Asl e Regioni.

Gruppo 6: I volenterosi.

(26% del campione – 154 unità)

Aumenta il volume di affari caratteristico delle amministrazioni di questo gruppo e il numero di dipendenti (semberebbe il baricentro dell'analisi in termini di valore e numero dipendenti). Rispetto a tutti gli altri gruppi, questo presenta un utilizzo dell'offerta economicamente più vantaggiosa più elevato, sono presenti meccanismi di monitoraggio. C'è evidenza dell'utilizzo sia delle convenzioni sia del mercato elettronico, in particolare le convenzioni sono più utilizzate mentre gli strumenti di eProcurement in media. Scarseggiano le amministrazioni del Sud. Tante Asl, pochi Comuni e regioni. All'interno della popolazione dell'università, si nota una presenza maggiore in questo gruppo.

Gruppo 7: I professionisti.

(2% del campione – 9 unità)

Questo gruppo si caratterizza per una dimensione medio/elevato, sia in termini di dipendenti sia in termini di volume di affari. L'offerta economicamente più vantaggiosa è utilizzata frequentemente, così come le convenzioni. C'è un maggiore utilizzo degli

strumenti di eProcurement rispetto alla media totale, probabilmente dovuta a un non esiguo livello di assistenza interna in ambito tecnico informatico (assistenza usufruita da più della metà degli intervistati), tra cui emerge un più frequente utilizzo delle gare elettroniche e aste online. Esistono strumenti per il monitoraggio. Escluse dal gruppo le amministrazioni del Sud, e vi è una netta prevalenza delle amministrazioni del Nord Ovest; le tipologie prevalenti di enti sono per più della metà Asl (non esistono Ministeri, province e regioni).

Gruppo 8: I virtuosi ma indipendenti

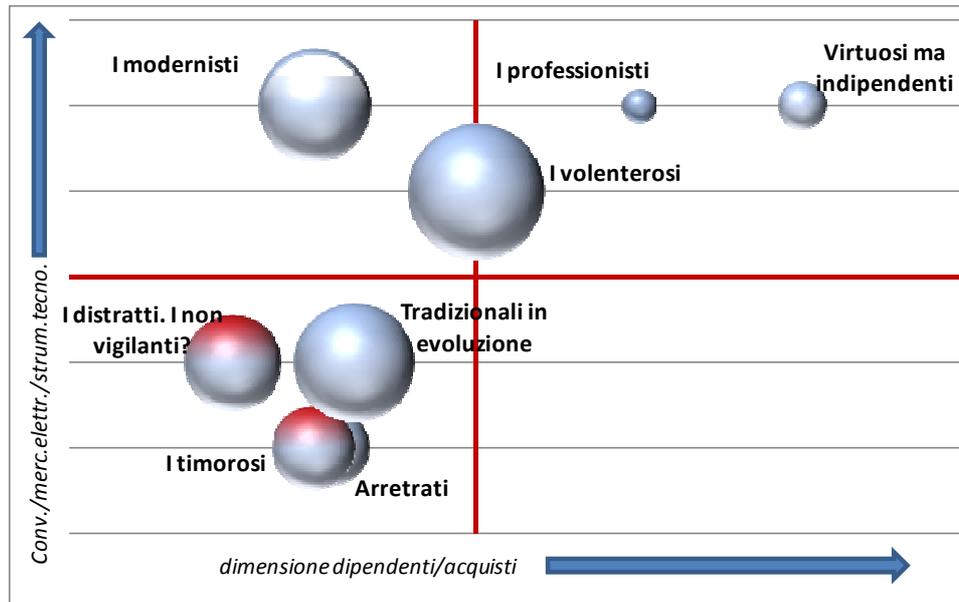
(3% del campione – 19 unità)

Enti di grandi dimensioni, sia come numero di dipendenti che come volume di affari; buon utilizzo delle Convenzioni e degli strumenti di eProcurement, ma in modo variabile sui singoli strumenti a disposizione. Tali enti sono inoltre caratterizzati dall'assenza di supporto da parte di altri uffici in ambito amministrativo. Anche gli strumenti di monitoraggio vengono utilizzati in accordo con la media nazionale. In questo gruppo esistono pochi enti del Nord Est e molti del Nord Ovest. Rispetto alla tipologia di ente si nota una palese prevalenza di Asl e Regioni. Sotto la media tutti gli altri tipi di enti.

*

Volendo sintetizzare gli aspetti più significativi tratti dall'analisi dei gruppi applicata agli uffici acquisti, possiamo avvalerci del grafico di dispersione di Figura 6.4. L'asse orizzontale del grafico rappresenta la dimensione complessiva dell'ufficio in termini sia di numero di addetti sia di ammontare medio di acquisti in beni e servizi. L'asse verticale rappresenta la propensione/uso verso il mercato elettronico, le convenzioni e gli strumenti tecnologici (cataloghi on-line, aste on-line, gare elettroniche, ecc.).

Fig.6.4. Collocazione dei gruppi di Uffici acquisti lungo le due dimensioni



L'incrocio tra le due rette rosse suddivide il grafico in quattro aree. Le due rette ripartiscono il grafico in quattro riquadri (l'incrocio tra le due rette indica dove si colloca rispetto alle due dimensioni l'intero campione). Le bolle sfumate in rosso indicano che il gruppo è formato da uffici in cui non esistono strumenti di controllo e di monitoraggio delle procedure di acquisto.

Nel riquadro in alto a destra si trovano due gruppi, "Professionisti" e "Virtuosi ma indipendenti", costituiti da uffici di media e grossa dimensione che presentano un elevato livello di utilizzo di convenzioni e mercato elettronico, accompagnato dall'uso di strumenti tecnologici. Gli uffici "Virtuosi" si distinguono dall'assenza di supporto da parte di altri uffici in ambito amministrativo. Nel riquadro in basso a sinistra cadono quattro grossi gruppi dei quali in due, "I non vigilianti" e "I timorosi", non si effettua alcun tipo di controllo e di monitoraggio. Tutti questi uffici sono di piccole dimensioni e fanno basso utilizzo delle convenzioni e del mercato elettronico (in particolare "I timorosi" e "Gli arretrati"). In alto a sinistra si colloca un grosso gruppo di uffici di piccola dimensione ma che utilizzano fortemente le convenzioni e il mercato elettronico.

Incrociano i due insiemi di gruppi, quelli che raggruppano i responsabili acquisti e quelli che raggruppano gli uffici, possiamo ricavare in che modo le diverse tipologie di

responsabili (che appunto caratterizzano ciascun gruppo) sono maggiormente presenti nelle differenti tipologie di uffici. Si nota in generale che ciascuna tipologia di ufficio non è caratterizzata esclusivamente da un gruppo preciso di responsabili, eccetto per alcuni casi.

Più di un quarto degli uffici del gruppo *“I non vigilanti”* ha un responsabile dell’ufficio appartenente al gruppo *“Lasciati soli”*. I *“Professionisti”* e *“Virtuosi ma indipendenti”*, che avevamo visto esser composti da grandi uffici appartenenti principalmente alle Asl, si caratterizzano per la presenza dei *“Sicuri di sé”* (rispettivamente un terzo e circa un quarto degli uffici). Il 30% degli uffici del gruppo *“I Volenterosi”*, baricentro dei cluster rispetto agli uffici, sono diretti da un responsabile del gruppo *“Poco considerati”*. Infine, il gruppo degli uffici *“Timorosi”* è caratterizzato da un’elevata presenza dei responsabili *“Autarchici”*.

Passiamo ora ad approfondire la descrizione del gruppo di uffici denominati *“Arretrati”*. Come visto in precedenza, di questo gruppo soltanto il 12% utilizzano strumenti di eProcurement e nessuno utilizza le convenzioni centralizzate. Ci si chiede quindi quali siano stati i fattori principali che hanno impedito fino ad oggi l’utilizzo del mercato elettronico. Dalle risposte emerge che il motivo principale considerato come ostacolo all’accesso al mercato elettronico è “la scarsa utilità dello strumento rispetto alla tipologia di acquisti effettuata dall’Ente”, risposta che in percentuale rimane comunque in media rispetto agli altri gruppi. Gli altri motivi di impedimento (la scarsa conoscenza dell’ICT, la difficoltà nell’utilizzo dello strumento, la preoccupazione per transazioni su internet) non vengono praticamente indicati, in netta contrapposizione con quanto invece fanno tutti gli altri gruppi che utilizzano le convenzioni e/o il mercato elettronico. Da queste prime evidenze, sembra quindi che non sia di per sé la peculiarità dei beni/servizi acquistati a motivare la percezione di scarsa utilità dello strumento, ma sia piuttosto il non utilizzo stesso ad autogiustificare la percepita inutilità.

7. LE POLICY GUIDA PER IL MIGLIORAMENTO DELL'EFFICIENZA E DELL'EFFICACIA NEL PUBLIC PROCUREMENT

Nel riassumere questo Primo rapporto possiamo affermare che, seppur non esaustivo, esso è in grado di fornirci una fotografia, originale e nuova, dello stato attuale della funzione acquisti nella Pubblica Amministrazione.

Dall'analisi condotta si evince, come già più volte ribadito dall'Autorità di Vigilanza dei Contratti Pubblici, che il procurement pubblico italiano si caratterizza per una larghissima eterogeneità di soggetti ed uffici coinvolti, tuttavia manifestando al suo interno – ecco una prima evidenza - alcuni punti in comune e soprattutto alcune tendenze di sviluppo, differenziate ma ben identificabili, tra gruppi al loro interno omogenei. In primis, emerge come la funzione acquisti si presti particolarmente bene all'apprendimento sul lavoro, al c.d. "learning by doing": le amministrazioni che effettuano più contratti sono anche quelle che vengono considerate più efficienti. Le analisi più rigorose del fenomeno dell'inefficienza nel procurement in Italia, a conferma di ciò, rimarcano come: "Gli enti universitari e le ASL pagano i prezzi più bassi. Paragonati ad essi, il comune medio paga il 13% in più. La differenza aumenta ancora con i governi regionali (21%), gli enti di previdenza (22%), mentre il ministero "medio" supera tutti con prezzi maggiori del 40%"³⁴. Il nostro rapporto evidenzia come siano proprio le amministrazioni più efficienti ad effettuare più contratti: Asl-AO e società Municipalizzate hanno un numero di contratti pari a più del doppio della media nazionale, seguito da Comuni, Università e infine, Province e Ministeri. Una risultanza che spinge, appunto, verso l'auspicio di una crescita delle dimensioni medie delle stazioni appaltanti, riducendone il numero e aumentando la loro dimensione, seppure nel rispetto delle esigenze delle Piccole e medie imprese che rischiano di non competere qualora tali fenomeni di aggregazione divenissero troppo spinti.

E' inoltre confermata, in parte, la mancanza di attenzione alla rilevazione dei fabbisogni, momento quanto più strategico. In generale, i fabbisogni di acquisto vengono per il 60% individuati attraverso le segnalazioni che arrivano di volta in volta dai diversi uffici (tale percentuale arriva fino al 70% se si considerano i soli uffici di Sud-Isole), mentre solo in un terzo dei casi la procedura prevalente segue un sistema strutturato di rilevazione che parte dalla definizione delle strategie e dei piani di governo dell'Ente. Un ruolo significativo di pianificazione si svolge presso le Regioni, a conferma che la strategicità del bene o del servizio di cui ci si approvvigiona può giocare un ruolo fondamentale nel far progredire la maturità e la capacità di una organizzazione del procurement pubblico. Un freno lo gioca certamente la resistenza ad acquisire

³⁴ Vedasi, Bandiera et al. (2009).

competenze informatiche che tipicamente rendono meno costoso il controllo dei flussi informativi a supporto di un'accurata gestione dei fabbisogni complessivi dell'organizzazione, miranti in ultima analisi alla loro efficienza ed efficacia.

*

Sono molte le criticità che questo Rapporto mette in evidenza. Il quadro generale mostra innanzitutto una sostanziale anzianità dei responsabili acquisti - solo il 10% degli intervistati ha un'età media al di sotto dei 40 anni - che non si traduce necessariamente in un più elevato livello di esperienza professionale, così come misurato da semplici indicatori di "innovazione" nelle procedure. Infatti, nonostante l'indicatore ideato di *job rotation* superi in media il 60%, indicando che gli intervistati hanno trascorso nella funzione acquisti più della metà della propria carriera nel settore pubblico, non emerge nessuna evidenza significativa tra questo indicatore e l'utilizzo di alcune procedure e/o meccanismi virtuosi, come ad esempio il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, gli strumenti di eProcurement o l'utilizzo di *key performance indicator* all'interno dell'organizzazione. Allo stesso tempo, esiste un legame positivo tra la frequenza di utilizzo delle procedure aperte rispetto al numero di anni di esperienza, legame troppo debole, tuttavia, per poter sollevare una nota troppo ottimistica. In aggiunta, non è chiara, presso una quota significativa degli intervistati, la consapevolezza della complementarietà degli ambiti di competenza necessari a un'adeguata formulazione e gestione dell'intero processo di acquisto. Se è pur vero infatti che la maggior parte degli intervistati percepisce come necessario l'aggiornamento continuo delle competenze giuridiche (le quali vengono a confermarsi come l'ambito considerato di competenza più strategica), allo stesso tempo gli stessi non percepiscono come necessari gli aggiornamenti amministrativo/gestionali e tecnico-informatici, che rappresentano sempre più il perno attorno a cui ruota l'applicazione della normativa vigente, spinta dalle Direttive Europee, nonché le premesse per un'efficace gestione della complessità insita nei processi di acquisto. Non a caso, e a differenza di quanto avviene nel settore privato, il procurement pubblico (facendo comunque attenzione al fatto che il Rapporto si occupa dell'acquisizione di beni e servizi e non riguarda gli appalti di lavori) appare lasciar minor spazio agli ingegneri, i quali in principio dovrebbero esser più a loro agio nella gestione di processi complessi e dei sistemi informatici, fondamentali per lo sviluppo dell'eProcurement, che ricordiamo esser uno degli obiettivi chiave del progetto di Razionalizzazione della Spesa Pubblica lanciato nel 1999.

E' comunque confortante notare a questo riguardo che gli strumenti eProcurement appaiano cominciare a diffondersi come pratica abituale di acquisto, nonostante gli uffici del Sud d'Italia sembrino notevolmente in ritardo se paragonati ai colleghi del Nord (rispetto all'uso delle aste on-line e delle gare elettroniche, gli utilizzatori nel Sud sono meno della metà di quelli del Nord). In ogni caso, l'eProcurement è utilizzato

in prevalenza quando si presenta come fenomeno altamente standardizzato e a bassa intensità di innovazione organizzativa, come è il caso delle convenzioni centralizzate e dei mercati elettronici, in cui il ruolo di sviluppo è svolto dalle stazioni centrali d'acquisto nazionali o regionali. Rimangono esclusi dalla "quotidianità" le aste online, il dialogo competitivo, il sistema dinamico di acquisizioni, gli accordi quadro, strumenti scarsamente utilizzati stati eppure introdotti e promossi dalle Direttive comunitarie e già ampiamente utilizzati in alcuni dei Paesi membri, ad esempio il Regno Unito, come discusso nel Capitolo 2.

Un risultato importante sembra essere stato raggiunto da uno strumento particolare, il mercato elettronico. Sei uffici su dieci, fra quelli inclusi nel campione, partecipano al mercato elettronico, ossia il MEPA gestito da Consip, oppure al mercato elettronico su altra piattaforma regionale (Intercent-ER, Lombardia Informatica). Dai dati analizzati sembra esistere ancora oggi solo un timido interesse verso la qualità: in media, l'uso del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa in sede di definizione della strategia di gara è utilizzato frequentemente nella metà dei casi e sembrano esistere, in base alle testimonianze raccolte, strumenti di monitoraggio della qualità delle forniture. D'altro canto è anche vero, ad esempio, che l'introduzione di specifiche cautele ambientali non si accompagna alla valutazione delle stesse in sede di gara (in media solo nel 50% dei casi in cui si prevedono specifiche ambientali viene introdotto un punteggio in fase di aggiudicazione). Gli uffici acquisti delle Regioni e delle Università risultano essere i più attenti alla sostenibilità ambientale, contrariamente ai Ministeri. Anche in questo caso tuttavia, bisogna sottolineare le divergenze che separano il Nord dal un Sud meno attento agli aspetti ambientali.

*

Sulla base di queste prime considerazioni critiche, è utile indagare in che direzione muovere la macchina del procurement pubblico italiano, dal momento che l'esigenza di un tale miglioramento è comunque percepita, seppur in misura diversificata, dagli intervistati di questo Primo Rapporto. Un segnale positivo, certo, perché nonostante l'85% degli intervistati abbia frequentato negli ultimi tre anni corsi di aggiornamento valutandoli in media abbastanza utili (un risultato di per sé già confortante), sente ancora il bisogno di migliorare le proprie competenze. A questo riguardo specifico emergono tre evidenze importanti che andrebbero tenute a mente per qualsiasi futura riforma delle carriere professionali. La prima riguarda i responsabili acquisti dei Ministeri, i quali intraprendono, in media, meno aggiornamento e, allo stesso tempo, lo ritengono anche meno utile. Bisognerebbe capire in quale direzione vada la causalità di quest'evidenza. E' cioè fondamentale comprendere se l'aggiornamento formativo svolto dai Ministeri sia troppo esiguo per essere utile, e quindi se aumentando i corsi svolti si otterrebbe un aumento dell'utilità percepita, oppure se è a causa della poca utilità dei corsi a

disposizione che Ministeri decidono, in media, di dedicare minori risorse (almeno in termini di tempo) all'aggiornamento. Se fosse esatta la seconda ipotesi, allora occorrerebbe rivedere la qualità dei piani formativi a disposizione.

E' poi importante sottolineare come l'80% degli intervistati si mostri favorevole ad una certificazione nazionale per i *procurer* pubblici, nonostante sarebbe utile capire perché, contrariamente alla maggioranza, i responsabili degli uffici acquisti del Nord Est non si dicono in media favorevoli a tale certificazione, dal momento che dai risultati emersi dall'analisi condotta, questi ultimi sembrerebbero costituire il pool di funzionari più virtuosi.

Sulla base di queste prime evidenze riteniamo sia necessario che il legislatore, tra le molte sfide che ha davanti nei confronti del procurement pubblico, approfondisca quanto emerso e indirizzi la propria attività verso il raggiungimento di standard minimi di qualità professionale, di modo che emergano da un lato, l'effettivo livello professionale dei *procurer* italiani e dall'altro i problemi e gli ostacoli alla professionalità dovuti anche ad una legislazione non ancora ottimale in tale materia. Ma non basta. Esistono ancora almeno altri due temi nevralgici, emersi dalle risultanze del nostro Rapporto. Il primo, è il rafforzamento della motivazione dei soggetti coinvolti, che può evidentemente giocare un ruolo importante nel processo di sviluppo delle capacità complessive degli uffici acquisti. Il materiale a disposizione apparirebbe fertile, visto che i responsabili acquisti intervistati percepiscono l'adeguatezza delle proprie competenze come inferiore al livello di strategicità delle stesse all'interno del processo di acquisto e quindi manifestano implicitamente un desiderio di crescita professionale. Questa può esaltarsi, come nel caso britannico, legando premi di progressione di carriera da darsi ai "migliori" responsabili acquisti nonché all'intero ufficio acquisti, sulla base della loro rispettiva performance. Si potrebbe avviare questo processo tramite l'identificazione delle caratteristiche professionali che deve raggiungere il dirigente a capo della funzione acquisti dell'organizzazione, motivando indirettamente i soggetti coinvolti a valle di ciascuna entità amministrativa. Questo sia per un ovvio effetto incentivante diretto, che spinge il singolo dipendente ad accrescere le proprie competenze in un'ottica di obiettivo di promozione, sia tramite l'azione del responsabile stesso, che, con le sue competenze ed esperienza guida i più giovani o i meno esperti ad effettuare progressi di carriera tramite l'acquisizione di competenze per contribuire al successo dell'organizzazione degli acquisti pubblici.

Il secondo tema riguarda l'adozione di sistemi di monitoraggio, condivisi e oggettivi, delle performance e della qualità delle procedure. Esso merita una considerazione finale a parte.

*

Alla fine del capitolo 5, era stato osservato come le gare interessate da contenzioso rappresentano in media meno dell'1% del totale, ancora meno sono quelle andate deserte o annullate e soltanto nello 0,4% dei casi sono state applicate penali (in termini assoluti). Il campione intervistato utilizza nel 76% dei casi sistemi di monitoraggio sulle procedure. Quindi, in prima analisi, saremmo di fronte ad un risultato coerente e di cui rallegrarsi, poiché la percentuale di monitoraggio è mediamente alta e, secondo i dati a disposizione, sembrerebbe che tali meccanismi siano efficaci, dal momento che il livello di soddisfazione rispetto a quanto svolto è discretamente elevato. Eppure, allo stadio attuale dell'analisi non siamo in grado di confermare un tale ottimismo, non potendo stabilire né se la percentuale dichiarata di penali applicate sia relativa al numero dei casi di possibile applicazione per inadempimenti da parte dei fornitori aggiudicatari (forse ne andavano applicate di più?). In realtà sono ancora poco frequenti (un caso su tre) le procedure di valutazione della performance individuale legata alla capacità del responsabile Ufficio acquisti di ottenere effettivi vantaggi per il proprio Ente. È utile ribadire quanto precedentemente detto: l'unico dato che si discosta sensibilmente rispetto alla media nazionale è quello relativo alle Regioni, le quali dichiarano, nel 14% dei casi, che gli strumenti di valutazione della performance dei propri responsabili sono molto sviluppati. Più modesta appare la risposta di Ministeri e Asl i per i quali gli strumenti di valutazione della performance sono molto sviluppati per una percentuale inferiore all'1%. Considerando più nello specifico le Asl, potremmo concludere che questi enti, prestando maggiore attenzione all'intero processo di acquisto, sentono meno il bisogno di verificarlo ex-post. Dal punto di vista geografico, sono i responsabili degli uffici del Nord-Ovest i meno dotati di *key performance indicator* sviluppati.

Quanto rimane ad oggi irrisolto, e non indagato in questo primo Rapporto, è di estrema importanza per le istituzioni coinvolte nel processo di riforma del procurement pubblico per due ordini di ragioni. In primo luogo, la conoscenza della tipologia degli strumenti di monitoraggio utilizzata e della loro frequenza funge da meccanismo oggettivo di rivelazione delle preferenze delle stazioni appaltanti circa i vari aspetti inerenti il processo di acquisto (preferenze che potrebbero essere poi incrociate con quanto visto nella sezione dedicata alla percezione della strategicità delle varie fasi di approvvigionamento). Ciò permetterebbe di indirizzare una parte degli interventi formativi a colmare le lacune che non vengono direttamente percepite come tali, dando l'opportunità ai responsabili acquisti di strutturare al meglio e in modo più consapevole le fasi del processo e le attività di monitoraggio. In secondo luogo, la conoscenza degli strumenti utilizzati e la loro frequenza permetterebbe di analizzare su scala nazionale l'efficacia di questi strumenti. Di conseguenza, gli attori coinvolti nel processo di riforma del procurement pubblico avrebbero a disposizione una base di partenza nel caso in cui si volesse intervenire al fine di indirizzare gli uffici acquisti verso un sistema di monitoraggio delle procedure che sia ottimale per gli obiettivi del processo di acquisto, e allo stesso tempo sviluppare le competenze atte alla sua implementazione. Tali considerazioni

trovano ampia giustificazione anche per ciò che concerne i *key performance indicator* rispetto all'attività dei responsabili acquisti.

*

A conclusione di questo Primo Rapporto non possiamo esimerci dal valutare cosa ha da dire quanto rilevato sul potenziale di una riforma del procurement pubblico in Italia.

Prima di tutto, emerge una nota di cautela sulla bontà di un approccio "omnicomprensivo e indifferenziato". La grande eterogeneità che caratterizza il procurement pubblico italiano e che rileviamo, impone un approccio diverso a seconda dei casi di partenza. Abbiamo rilevato infatti che una parte degli uffici acquisti, caratterizzata da grandi dimensioni e da un buon utilizzo degli strumenti più innovativi (i Virtuosi e i Professionisti), sono in parte diretti da responsabili *Sicuri di sé*. Questi Uffici sono rappresentati soprattutto dalle Asl e dalle Municipalizzate, ribadendo che gli enti più autonomi hanno un'attività contrattuale più viva e allo stesso tempo più innovativa. Essi necessitano di minori vincoli e maggiore incoraggiamento motivazionale al raggiungimento di ulteriori livelli di professionalità. All'opposto, esistono gli uffici *Timorosi*, caratterizzati da piccole dimensioni e dallo scarso utilizzo degli strumenti tecnologici. Essi sono diretti da responsabili che non richiedono supporto interno ed esterno e fanno pochi aggiornamenti, nonostante abbiano elevata esperienza e autorevolezza (*Autarchici*), sono in prevalenza uffici del Sud e principalmente dei Comuni. Esistono, inoltre, i *Non Vigilanti*, di piccole dimensioni e per i quali il monitoraggio e gli strumenti tecnologici sono pressoché inesistenti. A queste stazioni, oltre all'eventuale aggregazione organizzativa, andrebbero dedicate risorse volte a maggiore professionalizzazione a fronte di miglioramenti di performance oggettivi. Programmi certificati dall'Autorità dei Contratti Pubblici e dalla Scuola della Pubblica Amministrazione, e svolti dalle Università di eccellenza, potrebbero rappresentare lo strumento ideale in tal senso.

Il terreno, lo ribadiamo, è fertile anche visto che, al di là delle aspettative, il 60% degli uffici contattati si è mostrato disponibile a svolgere l'intervista, segno che i responsabili acquisti, seppure con diversa intensità, sentono l'esigenza di far conoscere sia la propria attività sia ai propri bisogni. È un segnale positivo del carattere costruttivo e autocritico (ricordiamo che i *Volenterosi* sono il gruppo più numeroso) con cui i responsabili acquisti manifestano la voglia di partecipare al progetto di riforma.

Infine, ricordiamo che lo strumento del questionario, per quanto utile, è inevitabilmente legato a valutazioni soggettive di chi opera nel settore stesso e dunque non può essere considerato un *tool* credibile per indicare la qualità finale dei processi di approvvigionamento ma solo (e non è poco) un indicatore di disagio potenziale di cui

tenere in conto per indirizzare le policy. Per valutare la qualità dei processi di approvvigionamento a livello nazionale esistono invece sistemi elaborati da istituzioni sovranazionali, come Banca Mondiale ed OCSE, che prevedono indicatori capaci di sintetizzare e cristallizzare tale performance: sarebbe utile che l'Italia, in quanto membro di ambedue le organizzazioni, avviasse un tale processo, seppur imperfetto, di valutazione oggettiva.

APPENDICE A

Tab.I Livello di aggregazione della domanda e stima del valore medio degli acquisti per servizi e fornitura

stima valore medio servizi e fornitura per livello di aggregazione della domanda

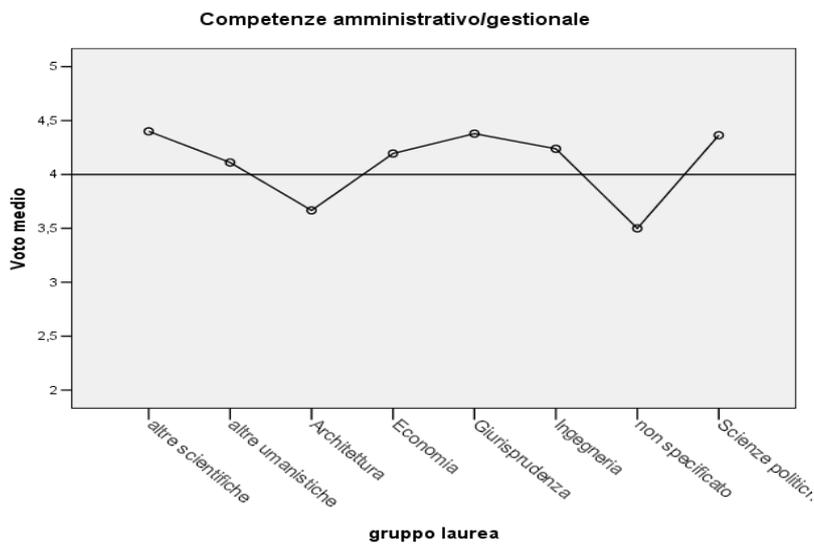
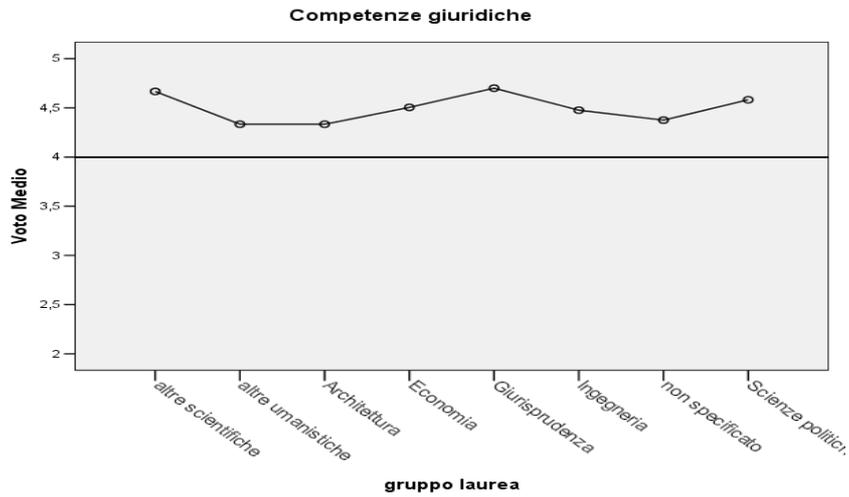
Ufficio acquisti aggrega la domanda di fabbisogni	Mean	N	Std. Deviation	Median
proprio settore/parte dell'ente	5842376,1	152	29190424,3	570000
tutto l'ente	10818958,9	221	33950324,0	750000
tutto l'ente più sedi distaccate	26779049,7	221	100170195,0	1500000,
altri enti	63196800,0	10	154607284,2	8950000
Total	16273458,7	604	69042135,1	950000

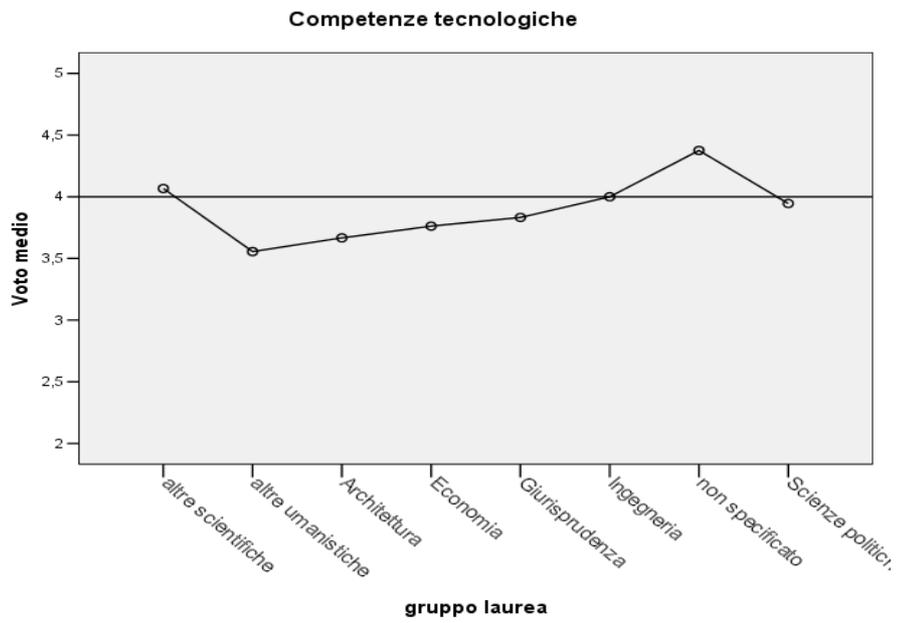
Tab.II ANOVA e test di linearità

ANOVA Table

			Sum of Squares	df	Mean Square	F
stima valore servizi e fornitura * Ufficio acquisti aggrega la domanda di fabbisogni	Between Groups	(Combined) Linearity	6.952E+016	3	2.317E+016	4.957
		Deviation from Linearity	5.872E+016	1	5.872E+016	12.561
	Within Groups		1.080E+016	2	5.402E+015	1.156
	Total		2.805E+018	600	4.675E+015	
			2.874E+018	603		

Fig. I Relazione Importanza aggiornamento continuo delle competenze e gruppo di laurea





Tab. III Misure di Associazione tra utilità corsi e livello importanza aggiornamento

Crosstab

Count

		giuridico					Total
		1	2	3	4	5	
quanto sono stati utili i corsi	per niente / poco utili	0	1	2	3	10	16
	abbastanza utili	1	6	26	76	161	270
	molto utili	0	1	4	46	176	227
Total		1	8	32	125	347	513

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	28.283	8	.000

Directional Measures

	Value	Asymp. Std. Error ^a	Approx. Sig. [†]	Approx. Sig.
Somers' d Symmetric	.194	.040	4.775	.000
quanto sono stati utili corsi Dependent	.203	.041	4.775	.000
giuridico Dependent	.185	.039	4.775	.000

a. Not assuming the null hypothesis.

b. Using the asymptotic standard error assuming the null hypothesis.

Symmetric Measures

	Value	Asymp. Std. Error ^a	Approx. T ^b	Approx. Sig.
Kendall's tau-c	.146	.031	4.775	.000
Gamma	.382	.074	4.775	.000

a. Not assuming the null hypothesis.

b. Using the asymptotic standard error assuming the null hypothesis.

quanto sono stati utili i corsi * amministrativo e/o gestionale Crosstabulation

Count

		amministrativo e/o gestionale					Total
		1	2	3	4	5	
quanto sono stati utili i corsi	per niente / poco utili	0	1	3	2	11	17
	abbastanza utili	2	13	44	93	118	270
	molto utili	1	3	23	57	143	227
Total		3	17	70	152	272	514

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	23.499	8	.003

Directional Measures

		Value	Asymp. Std. Error ^a	Approx. T ^b	Approx. Sig.
Somers' d	Symmetric	.162	.040	4.024	.000
	quanto sono stati utili i corsi Dependent	.151	.037	4.024	.000
	amministrativo e/o gestionale Dependent	.176	.044	4.024	.000

a. Not assuming the null hypothesis.

b. Using the asymptotic standard error assuming the null hypothesis.

Symmetric Measures

	Value	Asymp. Std. Error ^a	Approx. T ^b	Approx. Sig.
Kendall's tau-c	.139	.035	4.024	.000
Gamma	.284	.069	4.024	.000

a. Not assuming the null hypothesis.

b. Using the asymptotic standard error assuming the null hypothesis.

Crosstab

Count

		tecnologico					Total
		1	2	3	4	5	
quanto sono stati utili i corsi	per niente / poco utili abbastanza utili molto utili	0	0	4	6	6	16
		6	32	56	83	90	267
		3	16	55	54	96	224
Total		9	48	115	143	192	507

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	11.470	8	.176

Directional Measures

	Value	Asymp. Std. Error ^a	Approx. †	Approx. Sig.
Somers' d Symmetric	.060	.039	1.526	.127
quanto sono stati util corsi Dependent	.052	.034	1.526	.127
tecnologico Depende	.071	.046	1.526	.127

a. Not assuming the null hypothesis.

b. Using the asymptotic standard error assuming the null hypothesis.

Symmetric Measures

	Value	Asymp. Std. Error ^a	Approx. † ^b	Approx. Sig.
Kendall's tau-c	.056	.037	1.526	.127
Gamma	.098	.064	1.526	.127

a. Not assuming the null hypothesis.

b. Using the asymptotic standard error assuming the null hypothesis.

Tab IV. Enti che non ricevono assistenza interna.

Seconda riga: percentuale rispetto alla numerosità dell'ente di appartenenza all'interno del campione.

Terza riga: percentuale sul totale dell'insieme di amministrazioni che non ricevono assistenza interna.

new decod Ente * riceve supporto da altri uffici dell Crosstabulation

			riceve supporto da altri uffici dell		Total
			0	1	
new decod Ente	Regione	Count	7	15	22
		% within new decod Ente	31,8%	68,2%	100,0%
		% within riceve supporto da altri uffici dell	3,1%	4,0%	3,6%
	Provincia	Count	33	53	86
		% within new decod Ente	38,4%	61,6%	100,0%
		% within riceve supporto da altri uffici dell	14,7%	14,0%	14,2%
	Comune	Count	110	107	217
		% within new decod Ente	50,7%	49,3%	100,0%
		% within riceve supporto da altri uffici dell	48,9%	28,2%	35,9%
	ASL - AO	Count	22	90	112
		% within new decod Ente	19,6%	80,4%	100,0%
		% within riceve supporto da altri uffici dell	9,8%	23,7%	18,5%
	Ministero e sedi decentrate	Count	18	19	37
		% within new decod Ente	48,6%	51,4%	100,0%
		% within riceve supporto da altri uffici dell	8,0%	5,0%	6,1%
	Università	Count	14	30	44
		% within new decod Ente	31,8%	68,2%	100,0%
		% within riceve supporto da altri uffici dell	6,2%	7,9%	7,3%
	Municipalizzate, Societ. di servizi, Consorzi	Count	14	53	67
		% within new decod Ente	20,9%	79,1%	100,0%
		% within riceve supporto da altri uffici dell	6,2%	14,0%	11,1%
	Altri Enti centrali	Count	7	12	19
		% within new decod Ente	36,8%	63,2%	100,0%
		% within riceve supporto da altri uffici dell	3,1%	3,2%	3,1%
Total		Count	225	379	604
		% within new decod Ente	37,3%	62,7%	100,0%
		% within riceve supporto da altri uffici dell	100,0%	100,0%	100,0%

Logit Ordinale

L'analisi della relazione tra la modalità di utilizzo dell'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto al tipo di beni acquistato per mezzo delle procedure eProcurement è stato stimato per mezzo di un modello Logit Ordinale. La variabile dipendente esprime la probabilità che l'offerta economicamente più vantaggiosa venga utilizzata "mai", "qualche volta", "frequentemente". Le variabili esplicative utilizzate, i cui coefficienti stimati determinano il variare delle suddette probabilità, sono rappresentate dai beni acquistati tramite eProcurement. Ciascuna variabile esplicativa può assumere valore pari a zero se l'intervistato ha dichiarato di non acquistar mai quel determinato tipo di bene, viceversa la variabile assumerà valore pari a 1.

Tab V Logit Ordinale Parameter Estimation

		Estimate	Std. Error	Wald	df	Sig.	95% Confidence Interval	
							Lower Bound	Upper Bound
Threshold	[Mai]	-1.940	.271	51.193	1	.000	-2.471	-1.409
	[Qualche volta]	-.068	.236	.082	1	.775	-.531	.396
	[Frequentem.]	1.930	.263	54.064	1	.000	1.416	2.445
Location	Pc/Fax/Printer	.665	.233	8.130	1	.004	.208	1.121
	Telefonia	-.365	.254	2.071	1	.150	-.862	.132
	Medicale	1.274	.450	8.005	1	.005	.392	2.157
	Trasporto	.468	.355	1.744	1	.187	-.227	1.163
	Fuel	-.297	.283	1.100	1	.294	-.852	.258
	Energia	.388	.393	.971	1	.324	-.383	1.159
	Consulenza	-1.158	1.320	.769	1	.381	-3.745	1.430
	Cancelleria	-.328	.216	2.318	1	.128	-.751	.094
	Servizi Gen.	-.108	.304	.126	1	.723	-.704	.489
	Mensa, bar	-.552	.485	1.298	1	.255	-1.502	.398
	Lavori Pubblici	.380	.636	.356	1	.551	-.868	1.627
	Altro	.098	.443	.049	1	.826	-.771	.966
	Arredi	.235	.422	.310	1	.577	-.592	1.062
	Pulizie	.874	.942	.862	1	.353	-.971	2.720

Tab. VI Correlazione bivariata tra Procedura aperta, livello di scientificità delle procedure di acquisto , supporto giuridico, totale anni nella funzione acquisti

Correlations

		procedura aperta	livello scientificità procedure di acquisto	d2.7.2new	totale anni in funzione acquisti
procedura aperta	Pearson Correlation	1	,101*	,087*	,094*
	Sig. (2-tailed)		,013	,032	,023
	N	604	604	604	578
livello scientificità procedure di acquisto	Pearson Correlation	,101*	1	,021	,068
	Sig. (2-tailed)	,013		,604	,101
	N	604	604	604	578
d2.7.2new	Pearson Correlation	,087*	,021	1	-,009
	Sig. (2-tailed)	,032	,604		,832
	N	604	604	604	578
totale anni in funzione acquisti	Pearson Correlation	,094*	,068	-,009	1
	Sig. (2-tailed)	,023	,101	,832	
	N	578	578	578	578

*. Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).

APPENDICE B

Tab. I
Analisi

		Report										età centrale classe
Word Method		totale anni in funzione acquisti	corsi di formazione attinenti all	giuridico	amministr ativo e/o gestionale	tecnologico	riceve supporto da altri uffici dell	servizi consulenza esterna	livello di AUTORE VOLEZZA			
1	Mean	9,36	1,00	4,66	4,43	3,69	1,00	,00	3,00		47,84	
	N	89	89	89	89	89	89	89	89		89	
	Std. Deviation	5,665	,000	,499	,752	1,005	,000	,000	,000		6,836	
2	Mean	11,22	1,00	3,00	2,52	3,00	,96	,00	2,13		48,37	
	N	23	23	23	23	23	23	23	23		23	
	Std. Deviation	5,868	,000	1,000	,730	1,348	,209	,000	,626		7,640	
3	Mean	11,30	,00	4,51	4,36	4,18	,41	,00	2,36		49,18	
	N	74	74	74	74	74	74	74	74		74	
	Std. Deviation	9,413	,000	,845	,804	1,038	,494	,000	,610		8,172	
4	Mean	9,76	1,00	4,64	4,27	3,92	,97	,00	1,97		48,25	
	N	116	116	116	116	116	116	116	116		116	
	Std. Deviation	6,589	,000	,581	,878	,943	,183	,000	,293		7,543	
5	Mean	8,44	1,00	4,97	4,65	4,57	,00	,00	2,37		47,89	
	N	75	75	75	75	75	75	75	75		75	
	Std. Deviation	4,802	,000	,162	,425	,681	,000	,000	,632		8,090	
6	Mean	14,92	1,00	4,19	3,90	2,96	,00	,00	2,59		50,44	
	N	63	63	63	63	63	63	63	63		63	
	Std. Deviation	8,241	,000	,800	,777	,991	,000	,000	,496		8,190	
7	Mean	28,01	1,00	4,87	4,89	4,34	,79	,00	2,57		54,24	
	N	67	67	67	67	67	67	67	67		67	
	Std. Deviation	6,886	,000	,365	,556	,827	,410	,000	,529		5,726	
8	Mean	12,53	,90	4,58	4,25	3,65	,75	1,00	2,50		49,00	
	N	60	60	60	60	60	60	60	60		60	
	Std. Deviation	8,635	,303	,819	,836	1,132	,437	,000	,624		7,983	
Total	Mean	12,57	,86	4,57	4,32	3,93	,62	,11	2,44		49,29	
	N	567	567	567	567	567	567	567	567		567	
	Std. Deviation	8,842	,348	,721	,869	1,074	,486	,308	,582		7,745	

Responsabili acquisti: statistiche descrittive di variabili per singolo cluster

Fig. I Distribuzione dei responsabili acquisti per tipologia di Ente e gruppo

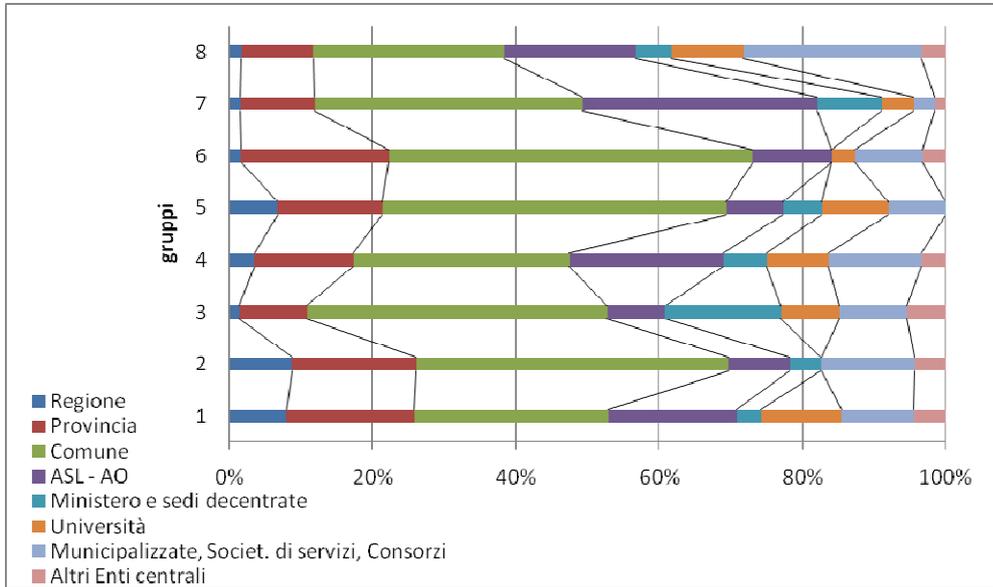
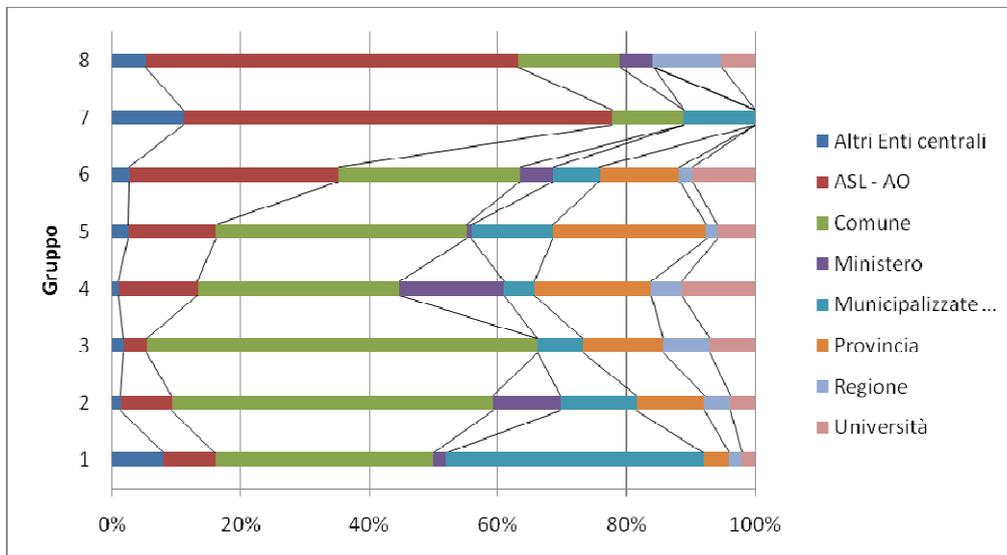


Fig.II Distribuzione degli Uffici acquisti per tipologia di Ente e gruppo





Tab. II Analisi Ufficio acquisti: statistiche descrittive di variabili per singolo cluster

Report

Ward Methc	n_person funzione acquisti	stima valore servizi e fornitura	decod.offerta ec piu vant.	convenzioni centralizzate	mercati elettronici	aste on line elettroniche	gare elettroniche	negozi on line di controllo	esistono strumenti di controllo	Convenzioni centralizzate	mercato elettronico
1	Mean N Std. Deviat	4.49 282208.50 51 2943516.4	2.63 51 .871	1.00 41 .000	1.27 41 .633	1.24 41 .699	1.22 41 .613	1.10 41 .374	.75 51 .440	.00 51 .000	.12 51 .325
2	Mean N Std. Deviat	3.59 943561.40 76 78484.545	2.49 76 .902	3.01 76 .683	2.72 76 .858	1.40 55 .710	1.45 55 .857	1.47 55 .716	.00 76 .000	1.00 76 .000	1.00 76 .000
3	Mean N Std. Deviat	4.36 717568.45 56 2063564.2	2.71 56 .780	2.86 56 .554	1.37 35 .547	1.23 35 .490	1.31 35 .676	1.29 35 .622	.00 56 .000	1.00 56 .000	.00 56 .000
4	Mean N Std. Deviat	5.41 167141.27 105 76156.103	1.66 105 .477	3.13 105 .556	2.65 105 .899	1.45 88 .815	1.75 88 .974	1.67 88 .867	1.00 105 .000	1.00 105 .000	1.00 105 .000
5	Mean N Std. Deviat	5.59 499016.53 119 7532891.5	2.61 119 .913	2.82 119 .637	1.71 94 .812	1.29 95 .634	1.37 95 .759	1.27 95 .591	1.00 119 .000	1.00 119 .000	.00 119 .000
6	Mean N Std. Deviat	7.31 979556.28 154 7781487.8	3.25 154 .479	3.13 154 .634	2.64 154 .854	1.62 135 .845	1.84 135 .921	1.64 135 .824	.99 154 .081	1.00 154 .000	.99 154 .081
7	Mean N Std. Deviat	28.89 8494444.4 9 252431977	3.11 9 .601	2.89 9 .601	2.33 9 1.000	2.00 7 1.155	2.00 7 1.155	1.86 7 1.069	1.00 9 .000	1.00 9 .000	.89 9 .333
8	Mean N Std. Deviat	41.53 352631.58 19 5392461.0	3.00 19 .745	3.16 19 .602	2.42 19 .838	1.35 17 .493	1.88 17 .928	1.65 17 .862	.79 19 .419	1.00 19 .000	.95 19 .229
Total	Mean N Std. Deviat	7.05 557337.18 589 9882766.2	2.62 589 .892	2.87 579 .797	2.29 533 .978	1.43 473 .757	1.60 473 .885	1.48 473 .762	.75 589 .436	.91 589 .281	.62 589 .485

Tab. III Cluster ufficio acquisti, distribuzione aree geografiche

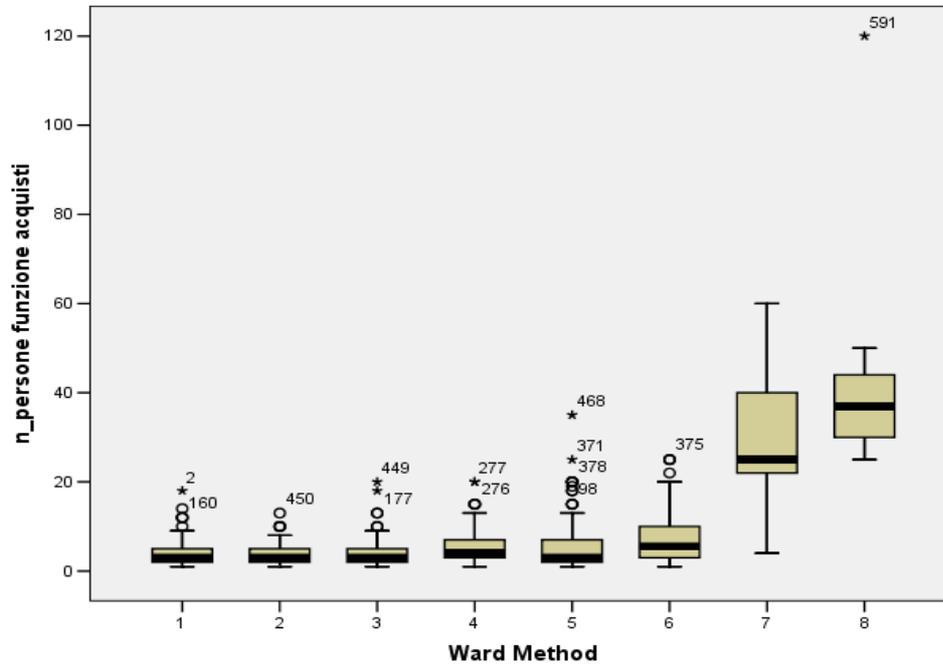
Ward Method		* RIP GEOGR Crosstabulation				Total	
		RIP GEOGR					
		Centro	Nord Est	Nord Ovest	Sud e isole		
Ward Method	1	Count	15	8	11	17	51
		% within Ward Method	29.4%	15.7%	21.6%	33.3%	100.0%
	2	Count	17	15	16	28	76
		% within Ward Method	22.4%	19.7%	21.1%	36.8%	100.0%
	3	Count	23	7	7	19	56
		% within Ward Method	41.1%	12.5%	12.5%	33.9%	100.0%
	4	Count	26	16	27	36	105
		% within Ward Method	24.8%	15.2%	25.7%	34.3%	100.0%
	5	Count	38	28	22	31	119
		% within Ward Method	31.9%	23.5%	18.5%	26.1%	100.0%
	6	Count	51	31	36	36	154
		% within Ward Method	33.1%	20.1%	23.4%	23.4%	100.0%
	7	Count	3	2	4	0	9
		% within Ward Method	33.3%	22.2%	44.4%	.0%	100.0%
	8	Count	5	2	6	6	19
		% within Ward Method	26.3%	10.5%	31.6%	31.6%	100.0%
Total	Count	178	109	129	173	589	
	% within Ward Method	30.2%	18.5%	21.9%	29.4%	100.0%	

Tab. IV Cluster ufficio acquisti, distribuzione tipologia di ente

Ward Method * decodifica Ente Crosstabulation

		decodifica Ente										
		Altri Enti centrali	SL - AC	Comune	Centrate	Ministero sedi	Comunizate, Societa di Servizi, (altre amminis	Non conosciuto non classificabil	Provincia	Regione	Universita	Total
Ward 1 Metho	Count	4	4	17	1	20	1	2	1	1	51	
	% within Ward	7.8%	7.8%	33.3%	2.0%	39.2%	2.0%	3.9%	2.0%	2.0%	100.0%	
2	Count	1	6	38	8	9	0	8	3	3	76	
	% within Ward	1.3%	7.9%	50.0%	10.5%	11.8%	.0%	10.5%	3.9%	3.9%	100.0%	
3	Count	1	2	34	0	4	0	7	4	4	56	
	% within Ward	1.8%	3.6%	60.7%	.0%	7.1%	.0%	12.5%	7.1%	7.1%	100.0%	
4	Count	1	13	33	17	5	0	19	5	12	105	
	% within Ward	1.0%	12.4%	31.4%	16.2%	4.8%	.0%	18.1%	4.8%	11.4%	100.0%	
5	Count	3	16	46	1	15	1	28	2	7	119	
	% within Ward	2.5%	13.4%	38.7%	.8%	12.6%	.8%	23.5%	1.7%	5.9%	100.0%	
6	Count	4	50	43	8	11	1	19	3	15	154	
	% within Ward	2.6%	32.5%	27.9%	5.2%	7.1%	.6%	12.3%	1.9%	9.7%	100.0%	
7	Count	1	6	1	0	1	0	0	0	0	9	
	% within Ward	11.1%	66.7%	11.1%	.0%	11.1%	.0%	.0%	.0%	.0%	100.0%	
8	Count	1	11	3	1	0	0	0	2	1	19	
	% within Ward	5.3%	57.9%	15.8%	5.3%	.0%	.0%	.0%	10.5%	5.3%	100.0%	
Total	Count	16	108	215	36	65	3	83	20	43	589	
	% within Ward	2.7%	18.3%	36.5%	6.1%	11.0%	.5%	14.1%	3.4%	7.3%	100.0%	

Fig. III. Clusters per uffici rispetto al numero dei dipendenti



APPENDICE C - GLI ATTORI PRIVILEGIATI

<i>Ente contattato</i>	<i>Nome referente</i>	<i>Ruolo</i>
<i>Enti Locali</i>		
Provincia di venezia	Roberto Vanuzzo	Responsabile area acquisti
Comune di Pisa	Massimo Meini	Responsabile area acquisti
Comune di Empoli	Elisabetta Sostegni	Responsabile area acquisti
Comune di Capannori	Giuseppe Marianetti	Responsabile area acquisti
Comune di Livorno	Antonio Bertelli	Responsabile area acquisti
<i>Focus group Consip</i>		
Consip	Valeria Bonifazi	Account Regione Sicilia
Consip	Paolo Bianchi	Organi dello stato
Consip	Nicoletta Casari	Account Regione Lazio
Consip	Giadra Serega	UO Programmazione e monitoraggio
<i>Centrali di acquisto territoriali</i>		
Lispa-Lombardia Informatica	Andrea Martino	Direttore
Intercent-ER	Anna Fiorenza	Direttore
Regione Toscana	Ivana Malvaso	Responsabile area Contratti e Forniture

APPENDICE D – IL QUESTIONARIO

Indagine per valutare le caratteristiche e le dinamiche evolutive delle figure professionali che operano nella Funzione Acquisti della P.A. (Bozza in corso d'opera)

QUESTIONARIO PER I RESPONSABILI ACQUISTO DELLA PA

PRESENTAZIONE

Buongiorno/ Buonasera, stiamo conducendo per conto di FONDAZIONE PROMO P.A. e Università di Roma Tor Vergata, con il contributo di ... un'indagine per valutare le caratteristiche e le dinamiche evolutive delle figure professionali che operano nella Funzione Acquisti della P. A. Le chiediamo di voler dedicare pochi minuti del suo tempo per rispondere alle domande che troverà di seguito.

Potrei parlare con il Responsabile Acquisti...

1. ANAGRAFICA

1.1 Età per classi (da spostare in coda)

18-29, 30-34, 35-39, 40-44, 45-49, 50-54, 55-59, 60-64, >=65

1.2 Sesso M F (da registrare in base alle informazioni di lista, se il nominativo non corrisponde ma si procede comunque all'intervista registrare senza chiedere conferma)

1.3 Qual è il suo titolo di studio/titolo

Licenza media

Licenza di scuola media superiore

Laurea, specificare quale _____ (nella versione cati inserire tabella principali lauree collegate)

Titolo di specializzazione coerente con la Funzione svolta, specificare quale _____

1.4 Tipologia dell'Ente di appartenenza (da registrare in base alle informazioni di lista)

- Regione,
- Provincia,
- Comune,
- ASL,
- Ministero,
- Università,
- Società di Servizi
- Centrale di Acquisto
- Altro, specificare:

1.5 L'Ufficio acquisti/contratti aggrega la domanda di fabbisogni:

- a) del proprio settore/direzione o comunque di una parte dell'ente di appartenenza nella stessa sede di residenza;
- b) di tutto l'ente di appartenenza nella stessa sede di residenza;
- c) di tutto l'ente di appartenenza comprese sedi distaccate altrove (specificare dove);
- d) di altri enti (specificare quali) _____

1.6 Caratteristiche del comparto che dirige

1.6.1 Quante persone del suo Ufficio si dedicano alle attività della funzione acquisti?

1.7 Caratteristiche dell'attività contrattuale del comparto che dirige

1.7.1 A quanto ammonta all'incirca il volume annuo complessivo degli acquisti gestita dal suo ufficio? (migliaia di euro: _____)

1.7.2 *Nell'ultimo triennio quanti contratti avete trattato in media all'anno*

1.7.3 *Sul volume totale degli acquisti effettuati dal suo ente nell'ultimo triennio quanto si ripartiscono in percentuale quelli effettuati per i beni, per i servizi e per i lavori?" (risposta numero*

Beni % Servizi % Lavori %

E quanto si ripartiscono sempre le tre categorie sull'importo totale acquistato?

Beni % Servizi % Lavori %

1.7.4. Quali procedure di scelta del contraente utilizza più frequentemente (risposta libera da codificare a posteriori)

- ✓ affidamento diretto;
- ✓ cottimo fiduciario;
- ✓ procedura aperta
- ✓ procedura ristretta
- ✓ procedura negoziata
- ✓ dialogo competitivo
- ✓ sistema dinamico di acquisizione
- ✓ concessioni
- ✓ adesione ad accordi quadro / convenzioni

1.7.5 Nelle gare per l'acquisto di beni o servizi, nei casi in cui la normativa le consente la scelta, in quale misura preferisce ricorrere al sistema dell'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto a quello del massimo ribasso?

- mai;
- qualche volta;
- frequentemente;
- sempre;
- non faccio mai ricorso all'offerta economicamente più vantaggiosa;

(se 1.7.5=qualche volta, freq, sempre)

1.7.5.1 Nel caso usi l'offerta economicamente più vantaggiosa, quanti punti percentuali assegna in media alla componente prezzo?

2. IL PROFILO PROFESSIONALE E LE COMPETENZE DEL RESPONSABILE ACQUISTI

2.1 Da quanti anni si trova nell'attuale posizione acquisti?

--	--

2.1.1 Prima di questo incarico ha avuto altre esperienze nella funzione acquisti?

Se sì, per quanti anni?

2.2 Con quali modalità Lei ha avuto accesso alla funzione di responsabile Acquisti?

- Concorso Avanzamento di carriera all'interno dell'amministrazione
 Selezione diretta altro (specificare _____)

2.3 Nel corso degli ultimi 3 anni Lei e/o gli altri impiegati dell'ufficio acquisti avete avuto modo di seguire corsi di formazione/aggiornamento professionali attinenti al Suo incarico?

- Sì No

(se 2.3=sì)

2.3.1 Quanto le sono stati utili

- Per niente/Poco utili, Abbastanza utili, Molto utili

2.4 In una scala da 0 a 5, in quale campo reputa importante, per il suo profilo, un aggiornamento continuo?

- giuridico (continua evoluzione della normativa);
- amministrativo e/o gestionale (continua evoluzione delle procedure)
- tecnologico (continua evoluzione delle tecniche informatiche e telematiche anche per la gestione delle procedure)

2.5 Quale direbbe sia il **livello di strategicità delle seguenti competenze**³⁵ necessarie al corretto svolgimento della Funzione acquisti soprattutto in una prospettiva di medio-lungo termine? (segnare anche più di una risposta)

	Competenze	Molto basso	Basso	Medio	Alto	Molto alto
2.8.1	Strumentali	<input type="checkbox"/>				
2.8.2	Tecniche	<input type="checkbox"/>				
2.8.3	Relazionali	<input type="checkbox"/>				
2.8.4	Strategiche e organizzative	<input type="checkbox"/>				
2.8.5	Intellettuali	<input type="checkbox"/>				
2.8.6	Normativa	<input type="checkbox"/>				

2.6 Quale direbbe sia il **livello di adeguatezza del suo Ufficio** rispetto al possesso di questo tipo di competenze?

	Competenze	Molto basso	Basso	Medio	Alto	Molto alto
2.9.1	Strumentali	<input type="checkbox"/>				
2.9.2	Tecniche	<input type="checkbox"/>				
2.9.3	Relazionali	<input type="checkbox"/>				

³⁵ Competenze **strumentali**: software e piattaforme dedicate, conoscenza andamento dei mercati, ecc.; competenze **tecniche**: elaborazione preventivi, gestione ordini, gestione approvvigionamenti, controllo e verifiche, sviluppo e controllo del budget; competenze **relazionali**: gestione rapporti con i fornitori, con i direttori lavori; competenze **strategiche e organizzative**: management complessivo dei progetti, gestione risorse umane coinvolte, conoscenza strategie per stimolare la concorrenza tra fornitori; competenze **intellettuali** (analisi-sintesi, problem solving, visione di insieme, ...); conoscenza **Normativa**

2.9.4	Strategiche e organizzative	<input type="checkbox"/>				
2.9.5	Intellettuale	<input type="checkbox"/>				
2.9.6	Normativa	<input type="checkbox"/>				

2.7 Nello svolgimento del Suo incarico riceve normalmente assistenza/supporto da parte di altri Uffici dell'Ente?

Sì No

(se 2.7=sì)

2.7.1 In quale ambito?

- tecnico-informatico
- giuridico
- contabile
- amministrativo
- altro (specificare) _____

2.8 Secondo Lei quanto contano le seguenti capacità/competenze?

	Aspetti	Per niente	Abbastanza	Molto
2.8.1	Capacità di Gestione di progetti	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.8.2	Conoscenza delle norme e della loro applicazione all'attività contrattuale)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.8.3	Conoscenze dei mercati	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.8.4	Conoscenze economiche (gestione bilancio)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.8.5	Conoscenze delle specifiche e degli standard tecnici nazionali e internazionali	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.8.6	Capacità di networking	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.8.7	Conoscenza dei piani strategici e dei documenti di processi di pianificazione dell'Ente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2.8.8	Motivazione dei collaboratori	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.8.9	Gestione negoziazioni	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.8.10	Capacità di comprensione dei bisogni delle unità organizzative	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.8.11	Competenze informatiche	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2.9 Il Suo ufficio negli ultimi tre anni si è avvalso di servizi di consulenza esterna per supportare il processo degli acquisti?

Sì No

(se 2.9=sì)

2.9.1 In quale ambito, in che tipo di progetti?

2.9.2 Si è avvalso anche di consulenza di università? Sì No

2.10. Come giudica all'interno dell'Ente il suo livello di autonomia ed autorevolezza come Responsabile Acquisti?

Basso, Medio, Alto

2.11 E' favorevole a una certificazione nazionale per gli acquirenti pubblici a seguito di esami progressivi sulla base della quale ancorare promozioni ed aumenti stipendiali?

Sì No Non So

3. L'ORGANIZZAZIONE DEL PROCESSO INTERNO DI ACQUISITO

3.1 Qual è il livello di "scientificità" e di standardizzazione nella gestione delle procedure di acquisto nel Suo Ufficio?

- Molto basso (nessuna procedura, si decide caso per caso)
- Basso (esistenza di poche procedure formalizzate)
- Medio (esistenza di un buon numero di procedure formalizzate)
- Alto (la maggior parte delle procedure sono formalizzate)
- Molto alto (grado di formalizzazione e standardizzazione elevato per tutte le procedure)

3.2 Come vengono prevalentemente rilevati i fabbisogni di acquisto nella Sua Amministrazione?

- a) Attraverso un sistema strutturato di rilevazione dei fabbisogni che parte dalla definizione delle strategie e dei piani di governo dell'ente

- b) Attraverso il piano di *e-government* dell'Ente o un altro documento di programmazione
- c) Attraverso le segnalazioni che arrivano di volta in volta dai diversi Uffici
- d) Altro _____

3.3 Il Suo Ufficio utilizza procedure di eProcurement per la gestione degli acquisti?

- Sì No

3.4 Quale tipologia di beni e servizi è stata acquisita nell'ultimo anno tramite procedure di eProcurement? (anche più di una risposta)

- PC, fax. Stampanti, fotocopiatrici
- Telefonia
- Medicale (specificare quale)
- Trasporto
- Fuel (carburante)
- Energia
- Consulenza
- Cancelleria
- Servizi generali
- Mensa, bar, viveri
- Lavori Pubblici
- Altro _____

3.5 Il Green Public Procurement:

3.5.1 Nell'ultimo anno sono state previste in sede di gara specifiche cautele ambientali (Green Public Procurement)?

3.5.2. In quali settori prevalenti ? (non suggerire, codificare a posteriori)

- PC, fax. Stampanti, fotocopiatrici

- Telefonia
- Medicaie (specificare quale)
- Trasporto
- Fuel (carburante)
- Energia
- Consulenza
- Cancelleria
- Servizi generali
- Mensa, bar, viveri
- Lavori Pubblici
- Altro _____

(se 3.5.1=si)

3.5.3 .Tali specifiche hanno ricevuto punti all'interno del criterio di offerte economicamente più vantaggiose?

- si
- alcune volte
- no
- non ricordo

3.6 Quanto sono utilizzati i seguenti strumenti tecnologici ?

	Strumenti Tecnologici	Per niente	Poco	Abbastanza	Molto
3.6.1	Convenzioni centralizzate	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.6.2	Mercati elettronici e cataloghi on line di operatori privati	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.6.3	Aste on line	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.6.4	Gare elettroniche	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.6.5	Negozi on line	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

CONVENZIONI

3.7 La Sua Amministrazione utilizza le convenzioni centralizzate Consip o altre Piattaforme Elettroniche regionali?

- Sì No

(se 3.7=sì)

3.7.1 SE Sì, quali?

- Consip
- Altre piattaforme regionali: _____

3.8 Ritiene che la centralizzazione degli acquisti a livello regionale o nazionale sia penalizzante rispetto alle esigenze specifiche del suo territorio?

- Sì, completamente Sì in parte No Non so

3.9 Quali sono le problematiche principali legate all'utilizzo delle convenzioni? Indicare liberamente codificando a posteriori

- Problemi di accesso alle convenzioni
- Problemi di gestione e utilizzo
- Eccessiva rigidità dello strumento
- Altro (specificare _____)

MERCATO ELETTRONICO

3.10 La Sua Amministrazione partecipa al **mercato elettronico** attraverso Consip o altre Piattaforme Elettroniche regionali?

- Sì No

(se 3.10=sì)

3.10.1 Quali?

- Consip
- Altre piattaforme regionali: _____

(se 3.10=sì)

3.11 Quali sono a suo avviso i **principali vantaggi** per la PA legati all'utilizzo del **mercato elettronico**?

Indicare liberamente codificando a posteriori

- Risparmi in termini di costo e tempo nell'acquisito di beni e servizi
- Maggiore trasparenza nell'operato della PA Eccessiva rigidità dello strumento
- Eliminazione delle asimmetrie informative
- Possibilità per le piccole e medie imprese di competere con le aziende più grandi
- Possibilità di scegliere in modo più flessibile e in base a proprie esigenze

- Giovamento in termini di innovazione organizzativa della funzione acquisti utilizzando questo strumento

(se 3.10=si)

3.12 Quali sono secondo Lei i motivi principali che impediscono una maggiore partecipazione al mercato elettronico da parte delle imprese?

Indicare liberamente codificando a posteriori

- Scarsa conoscenza delle tecnologie ICT da parte delle imprese
- Mancata conoscenza delle opportunità offerte dallo strumento
- Difficoltà di comprendere o applicare la procedura di abilitazione
- Difficoltà nell'utilizzo delle funzionalità disponibili (es. gestione del catalogo, risposta alle Richieste d'offerta)
- Difficoltà e complicazione delle procedure di valutazione
- Scarsa propensione all'innovazione (resistenza al cambiamento di procedure ormai consolidate)

(se 3.10=si)

3.13 Quali sono secondo Lei i motivi principali che impediscono un maggior utilizzo del mercato elettronico da parte della PA?

Indicare liberamente codificando a posteriori

- Scarsa conoscenza delle tecnologie ICT e mancanza di competenze interne
- Difficoltà nell'utilizzo dello strumento (es. ricerca dei prodotti, firma digitale)
- Mancanza di cultura organizzativa e gestionale da parte dell'Ente
- Preoccupazione circa la sicurezza delle transazioni su internet
- Scarsa utilità dello strumento rispetto alla tipologia di acquisti effettuata dall'Ente

(se 3.10=no)

3.14 Quali sono i **motivi principali** che fino ad oggi hanno impedito al suo Ufficio di accedere al **mercato elettronico**?

Indicare liberamente codificando a posteriori

- Scarsa conoscenza delle tecnologie ICT e mancanza di competenze interne
- Difficoltà nell'utilizzo dello strumento (es. ricerca dei prodotti, firma digitale)
- Mancanza di cultura organizzativa e gestionale da parte dell'Ente
- Preoccupazione circa la sicurezza delle transazioni su internet
- Scarsa utilità dello strumento rispetto alla tipologia di acquisti effettuata dall'Ente

4. VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE, IMPATTO SULL'EFFICACIA E SULL'EFFICIENZA DELL'ENTE

4.1 Esistono strumenti di controllo e di monitoraggio delle procedure di acquisto?

- Sì No

4.1.1. SE Sì, qual è l'oggetto dell'attività di monitoraggio?

- il risparmio effettivo sui costi;
- la qualità delle forniture;
- la trasparenza e la regolarità delle procedure
- il rispetto delle regole di concorrenza
- altro (specificare _____)

4.2 Facendo riferimento agli ultimi tre anni

4.2.1 Quante gare sono state interessate da contenzioso?

4.2.2 quante volte ha applicato penali?

4.2.3 quante volte la gara è andata deserta per mancanza di offerta?

4.2.4 quante volte la gara non è stata aggiudicata per mancanza di offerta idonea?

4.2.5. quante volte la gara è stata annullata?

4.4 Esistono forme di valutazione della performance (Key Performance Indicators) individuale legata alla capacità del responsabile Acquisti di ottenere vantaggi effettivi per l'Ente?

Inesistenti/Scarsi Mediamente sviluppati Molto sviluppati

4.5 Quali sono a suo avviso le iniziative che dovrebbero essere messe in campo per rendere più efficace la valutazione dei risultati delle procedure di acquisto?
