

ANALISI ORGANIZZATIVA E COMPETENZE PER GLI ACQUISTI PUBBLICI 4.0



**SARDIGNA CHIRCAS
SARDEGNA RICERCHE**

L'iniziativa è cofinanziata dal POR FESR Sardegna 2014-2020 - Linea d'Azione 1.3.1 – "Rafforzamento e qualificazione della domanda di innovazione della PA attraverso il sostegno ad azioni di Precommercial Procurement"

Il fascicolo è stato realizzato da Sardegna Ricerche, in collaborazione con l'RTI costituita da Promo P.A. Fondazione, Poliste Srl, AB Comunicazioni e l'Università di Roma Tor Vergata.

SUPERVISIONE SCIENTIFICA

Andrea Lorenti, Poliste Srl
Vincenzo Francesco Perra, Sardegna Ricerche
Gustavo Piga, Università di Roma Tor Vergata
Gaetano Scognamiglio, Promo P.A. Fondazione

COORDINAMENTO E PROJECT MANAGEMENT

Vincenzo Francesco Perra, Sardegna Ricerche
Annalisa Giachi, Promo P.A. Fondazione

TEAM REDAZIONALE

Riccardo Colangelo, Università di Roma Tor Vergata
Annalisa Giachi, Promo P.A. Fondazione

GRAFICA E CREATIVITÀ

AB Comunicazioni

Si ringraziano le imprese e le stazioni appaltanti sarde che hanno partecipato all'indagine organizzativa rispondendo ai questionari di autovalutazione.

INDICE

●	PREMESSA		
1.	OBIETTIVI E TEMI DELL'INDAGINE	PAG	5
2.	I RISULTATI COMPLESSIVI	PAG	7
3.	L'ASSESSMENT SULLE IMPRESE E SULLE STAZIONI APPALTANTI	PAG	10

PREMESSA

Lo Sportello Appalti Imprese nasce per rafforzare il livello di competitività del mercato del procurement pubblico in Sardegna attraverso il miglioramento della qualità del processo e degli strumenti d'acquisto dal lato della PA, e attraverso l'acquisizione di tecniche e approcci innovativi al mercato degli appalti pubblici dal lato delle imprese.

Per migliorare la propria capacità di supporto a imprese ed amministrazioni, lo Sportello Appalti Imprese intende verificare in modo sistematico e strutturato come funziona il sistema degli appalti pubblici considerato dal lato delle stazioni appaltanti e da quello delle imprese.

A questo scopo sono state avviate due diverse attività di rilevazione, una su imprese ed una su stazioni appaltanti, svolte con l'uso di questionari di autovalutazione.

L'attività, iniziata a settembre 2019 fino a settembre 2020, ha come obiettivi:

1. per le imprese, capire quanto conoscono il mercato degli appalti pubblici, quali problemi rilevano nella sua gestione, e come valutano la loro capacità di affrontare questo particolare mercato.
2. per le stazioni appaltanti, l'obiettivo è rilevare quanto esse valutino adeguato il complesso delle attività che svolgono, ed il livello di possesso, da parte del personale, delle conoscenze tecniche necessarie allo svolgimento di tali attività.

OBIETTIVI E TEMI DELL'INDAGINE

1

L'analisi organizzativa si è basata su un contesto di indagine simile per le stazioni appaltanti e le imprese.

I temi di indagine sono stati i seguenti:

Tab. 1 - Le aree di indagine

	AREE DI INDAGINE SULLA PERCEZIONE DELLE IMPRESE SUGLI APPALTI PA	AREE DI INDAGINE SULLA GESTIONE DEGLI APPALTI PA
A	La qualità del rapporto tra PA e imprese Interazione tra PA e sistema imprenditoriale	Obiettivi di mandato, programmazione, pianificazione requisiti
B	Adeguatezza della documentazione di gara fornita dalla PA al mercato	Progettazione degli acquisti definizione dei requisiti di fornitura
C	Caratteristiche dell'offerta tecnica richiesta Caratteristiche dell'offerta economica Criteri di valutazione delle offerte	Analisi dei fabbisogni, conoscenza di mercati / prodotti, costo totale
D	Modalità di presentazione delle offerte Modalità di svolgimento della Procedura di gara	Procedure di affidamento
E	Affidamento dell'appalto Gestione del contratto	Contrattualizzazione ed esecuzione

I servizi dello Sportello Appalti Imprese che risultano più utilizzati sono i **seminari e gli eventi formativi**, a cui accedono ben il 90% delle PA contattate e quasi il 40% delle imprese. Seguono le **richieste di pareri e consulenze giuridiche**, più utilizzate dalle imprese (16,6%), la **partecipazione al Master MAPP** e gli **eventi sugli appalti innovativi** (6% del target imprese e 4% del target PA).

Le imprese valutano la propria percezione e conoscenza del mercato pubblico, generalmente legate a quanto questo sia un loro reale obiettivo di business. Le stazioni appaltanti si auto valutano su quanto i loro processi sono adeguati (seconda colonna della tabella precedente), e poi quale è il livello di possesso delle conoscenze tecniche necessarie per gestirli.

Alle imprese si è chiesto anche di valutare quanto si ritengono in grado di affrontare il mercato degli appalti pubblici, considerando cinque aree in relazione alle fasi del processo di business aziendale. Il livello di capacità deriva da quante risorse ed impegno le aziende pongono nel perseguire le opportunità di business, in particolare dalla disponibilità di strutture commerciali stabili per il settore pubblico.

Tab. 2 - I temi oggetto dell'assessment

	AREE DI VALUTAZIONE CAPACITÀ PROPRIE DELLE IMPRESE	CAPACITÀ VALUTATE
01	Ricerca delle opportunità commerciali e valutazione della partecipazione a gare pubbliche	Cercare le opportunità che più si adattano alle proprie capacità
02	Gestione delle opportunità commerciali	Capire come approcciare le diverse opportunità individuate
03	Gestione della fase di offerta	Capacità di sviluppare offerte tecniche ed economiche vincenti
04	Capacità di capire il significato e l'impatto dei criteri di valutazione	Procedure di affidamento
05	Gestione della fase di aggiudicazione	Capacità di valutare il risultato della gara e di intervenire se necessario



**I RISULTATI
COMPLESSIVI**

2

Hanno partecipato all'indagine 33 stazioni appaltanti e 30 imprese. Imprese e stazioni appaltanti hanno risposto indipendentemente ai questionari di autovalutazione, ed i risultati sono riportati nei capitoli 3 e 4 che seguono.

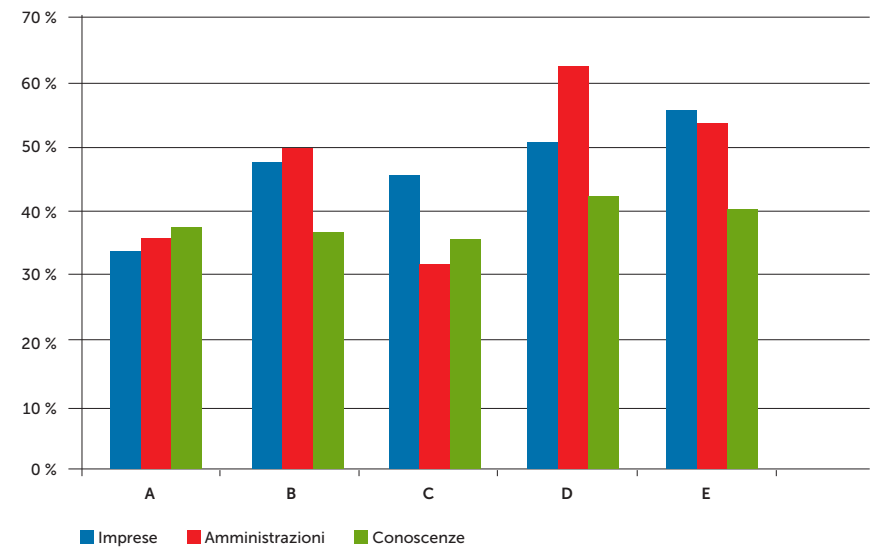
Mettendo in relazione le risposte date sugli elementi di valutazione riportati nella tabella precedente, si possono confrontare le percezioni delle imprese sul processo degli appalti pubblici con l'auto valutazione della qualità di questo processo da parte delle stazioni appaltanti. I risultati delle rilevazioni sono riportati nella tabella che segue.

Tab. 3 - I temi oggetto dell'assessment

	AREE DI GESTIONE DEGLI APPALTI PA	GIUDIZIO MEDIO DELLE IMPERESE	GIUDIZIO SUI PROCESSI E CONOSCENZE PA
A	Obiettivi di mandato, programmazione, pianificazione acquisti	Poco soddisfacente. L'opinione è che manca un efficace sistema di comunicazione tra PA e sistema economico, in grado di rendere noto il "quadro esigenziale" per ottenere dal mercato un approccio positivo ed in grado di ottimizzare la qualità della spesa	Programmazione, non del tutto adeguata Pianificazione e sua gestione inadeguate Livello conoscenze adeguato al 40%
B	Progettazione degli acquisti, definizione requisiti di fornitura	Non del tutto adeguata. Se la documentazione è accessibile e in genere sufficientemente chiara, non sempre è coerente con le caratteristiche del mercato	Progettazione non del tutto adeguata Definizione requisiti non del tutto adeguata Livello conoscenze adeguato al 40%
C	Analisi dei fabbisogni, conoscenza di mercati/prodotti, costo totale	Le caratteristiche del fabbisogno, derivate dalla fase di progettazione, sono spesso inadeguate a produrre offerte di qualità e competitive. Questo può dipendere da una inadeguata conoscenza, da parte della PA, delle realtà del mercato, capacità delle imprese e prodotti (in senso lato), ed anche ad una inadeguata conoscenza delle componenti del costo totale	Conoscenza del mercato inadeguata Livello conoscenze basso
D	Procedure di affidamento	Le procedure di gara sono accettate per la fase esecutiva, ma giudicate inadeguate per quanto riguarda l'onerosità della documentazione e della preparazione, la gestione dei chiarimenti, la durata	Procedure di affidamento adeguate Livello conoscenze adeguato al 40%
E	Contrattualizzazione ed esecuzione	Le fasi di contrattualizzazione e di esecuzione dell'appalto, pur con giudizi non di piena adeguatezza, sono generalmente accettate	Verifica sull'esecuzione e controllo dell'intera procedura non del tutto adeguati Livello conoscenze adeguato al 40%

Il grafico seguente riporta la percentuale di adeguatezza rilevata dai giudizi dei compilatori. La riga rossa segna il livello di inadeguatezza, la verde quello di adeguatezza. Tra le due il livello è di parziale adeguatezza. Le imprese (cluster di risposte A) sottolineano come sia difficile avere un rapporto con la PA che renda chiare le esigenze, in particolare in relazione agli obiettivi da raggiungere. Corrispondentemente, la PA giudica i propri processi di programmazione e progettazione degli acquisti non del tutto adeguati, e riconosce che il possesso delle conoscenze necessarie è non adeguato.

Fig. 1 - Livelli di adeguatezza rilevati nelle diverse aree di indagine



Le imprese ritengono che la definizione dei requisiti da parte della PA (cluster B) non sia sempre coerente con le caratteristiche del mercato, e che la PA affronti il mercato dell'offerta senza averne una conoscenza adeguata, cosa che si riflette a livello di definizione delle esigenze, requisiti di fornitura, processi di fornitura, attendibilità delle valutazioni economiche (cluster C). La PA ritiene che la conoscenza del mercato al proprio interno sia inadeguata, come inadeguate sono le conoscenze tecniche necessarie ad interagire con esso.

Le imprese ritengono che le procedure di affidamento, dal bando alla scelta del contraente, siano sostanzialmente adeguate, in termini di esecuzione (cluster D). Questo giudizio coincide con quello della PA, per la quale l'affidamento è pienamente adeguato, anche se le conoscenze tecniche che sono alla base delle attività devono essere migliorate.

Le imprese ritengono che la gestione dell'esecuzione e del contratto da parte della PA sia sostanzialmente adeguata (cluster E). In questo caso la PA ritiene di non essere del tutto adeguata.

Questa posizione riflette l'opinione diffusa che la fornitura dovrebbe essere controllata in modo più attento e con maggiore competenza specifica. È un riflesso del numero elevato di esecuzioni non adeguate fatte dagli operatori economici, i quali ovviamente preferiscono in questa fase controlli laschi e basso livello di professionalità da parte della PA.



L'ASSESSMENT SULLE IMPRESE E SULLE STAZIONI APPALTANTI

3

3.1. L'autovalutazione delle imprese

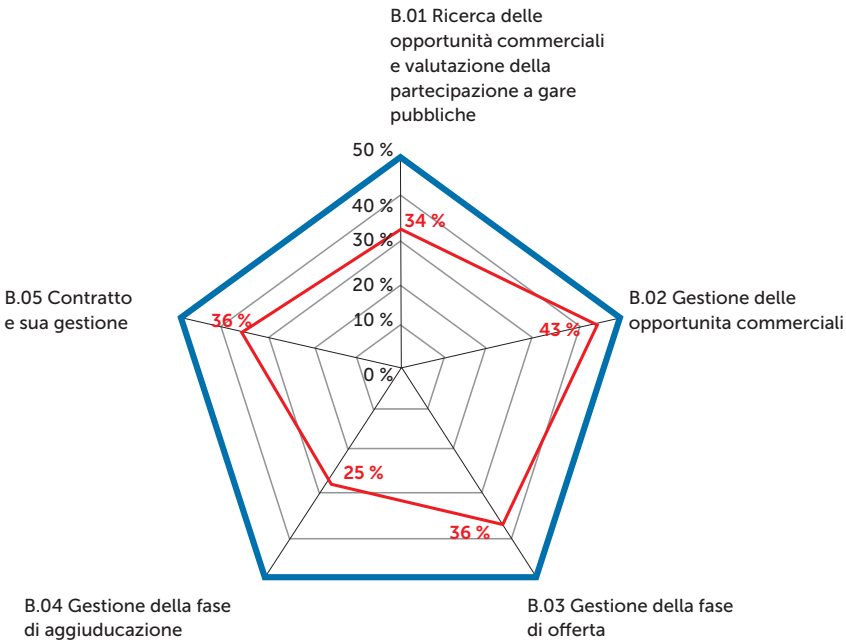
La rilevazione sulle **imprese**, condotta con l'uso di questionari compilati in autonomia dalle imprese partecipanti, ha preso in considerazione due aspetti: la percezione che le imprese hanno relativamente al processo degli appalti pubblici e l'autovalutazione della propria capacità di accesso al mercato degli appalti pubblici.

Di seguito si riportano sinteticamente i giudizi sulle aree di analisi della percezione dei processi di appalto da parte delle imprese.

Tab. 4 - Sintesi dei risultati complessivi per le imprese

	AREE DI VALUTAZIONE CAPACITÀ PROPRIE DELLE IMPRESE	GIUDIZIO MEDIO RILEVATO
B.01	Ricerca delle opportunità commerciali e valutazione della partecipazione a gare pubbliche	È adeguata per poco più del 30% delle risposte. Questo è indice di una mancanza di risorse e attività specificatamente dedicate all'attività commerciale nel settore
B.02	Gestione delle opportunità commerciali	È ritenuta adeguata in circa il 50% dei casi. Questo indica che, una volta individuata l'opportunità, l'azienda è mediamente in grado di organizzarsi per lavorare allo sviluppo dell'offerta
B.03	Gestione della fase di offerta	È ritenuta adeguata attorno al 40%. Questo significa che l'organizzazione del team di offerta (punto precedente) deve essere migliorata per avere una buona capacità di analizzare il fabbisogno e produrre un'offerta adeguata (tecnico economica)
B.04	Gestione della fase di aggiudicazione	È l'area a più basso grado di adeguatezza. Le aziende non ritengono di essere organizzate per analizzare i risultati della gara, per accedere agli atti, e, se necessario, gestire ricorsi
B.05	Contratto e sua gestione	La maggior parte delle imprese dichiara una capacità non adeguata a gestire la fase di esecuzione del contratto nel rapporto col cliente e nella gestione dei termini contrattuali

Fig. 2 - Livello di adeguatezza in % della capacità delle imprese di accedere agli appalti pubblici



La rilevazione si è focalizzata sul livello di adeguatezza del complesso delle attività che compongono il ciclo degli appalti pubblici e sul livello di possesso, da parte del personale, delle conoscenze tecniche necessarie allo svolgimento di tali attività.

Il mezzo utilizzato è un questionario nel quale, per le attività e le conoscenze indicate, i valutatori esprimono il loro giudizio sul grado

di adeguatezza secondo una scala predefinita. L'analisi dei dati rilevati mostra che esistono ampi spazi di miglioramento, sia nella qualità dei processi che nelle capacità degli addetti. Seguendo le aree di processo specificate nel Dlgs. 50/16, e riportate in precedenza, il giudizio può essere sintetizzato come segue:

Tab. 4 - I temi oggetto dell'assessment

AREA DI PROCESSO/ CONOSCENZA	ADEGUATEZZA DEI PROCESSI	ADEGUATEZZA DELLE CONOSCENZE TECNICHE
Programmazione, progettazione, pianificazione	Bassa, tra il 30% e il 40% ampio margine di miglioramento	Programmazione, non del tutto adeguata Pianificazione e sua gestione inadeguate Livello conoscenze adeguato al 40%
Affidamento	Alta, tra il 65% e il 75%, a meno di dialogo competitivo e partenariato generalmente non utilizzati	Attorno al 40%, ampio margine di miglioramento
Verifica sull'esecuzione e controllo dell'intera procedura	Medio, attorno al 60%, opportuno migliorare	Attorno al 40%, ampio margine di miglioramento
Conoscenza del mercato	Molto bassa, praticamente non attuati. Necessario migliorare le capacità di programmazione e le strategie di acquisto	Bassa, da migliorare

3.2. L'autovalutazione delle stazioni appaltanti

L'assessment delle **stazioni appaltanti** relativamente all'adeguatezza dei processi e delle conoscenze necessarie per eseguirli, tiene conto della relazione tra processi operativi e classi di conoscenze tecniche necessarie, riportata nella matrice che segue.

Fig. 3 - I risultati dell'assessment delle stazioni appaltanti

Classi di conoscenza			Score	Legislazione nazionale e internazionale su approvvigionamenti e supply management	Contrattualistica pubblica e normative sugli appalti	Etica, sostenibilità e responsabilità sociale nel procurement	Ambiente, sicurezza, privacy e Green procurement	Procedure e processi operativi per gli approvvigionamenti	Spend management	Analisi dei mercati	Gestione dei fornitori	Programmazione degli approvvigionamenti	Project management	Risk management	Metodologie di affidamento dei contratti	Gestione dell'esecuzione delle forniture	Governance e controllo degli approvvigionamenti	Tecniche per la gestione dei rapporti	range 0-4
Processi	Descrizione	Score		1	2	2	2	2	2	1	1	2	1	1	2	2	1	2	
D01	Programmazione degli acquisti	3		x	x	x	x	x	x	x		x	x	x			x	x	
D02	Progettazione degli acquisti	3		x	x	x	x	x		x		x	x	x	x			x	
D03	Pianificazione degli acquisti	2	x	x				x	x	x	x	x	x	x	x		x	x	
D08	Definizione dei requisiti di fornitura	3					x		x		x	x		x		x			x
D09	Gestione e controllo del piao degli acquisti	2										x	x						x
F01	Analisi del fabbisogno e strategie di gara	4						x				x			x				x
F02	Procedure di acquisto negoziate	4	x	x	x	x	x	x		x	x			x	x	x			x
F03	Procedure di acquisto aperte con avviso pubblico	4	x	x	x	x	x	x		x	x			x	x	x			x
F04	Procedure di acquisto ristrette con avviso pubblico	4		x	x			x		x	x			x	x				x
F05	Procedure di avvio	4	x	x	x	x	x	x		x	x			x	x	x			x
F07	Acquisti su mercati online	4						x		x		x				x			x
F08	Gestione della esecuzione del contratto	3	x				x									x			x
F09	Dialogo competitivo	1						x	x	x	x	x		x	x				x
F10	Partenariato per l'innovazione	1		x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x				x
M1	Marketing di acquisto	2	x							x		x		x					x
M2	Sourcing	2			x	x	x	x	x	x	x	x		x					x
M3	Qualificazione dei fornitori	2		x	x	x				x	x			x					x
M6	Vendor rating	1			x	x				x	x			x		x			x
range 0-6																			

I risultati della rilevazione sono esplicitati nel grafico seguente, che mette in relazione i giudizi di adeguatezza dei processi operativi e delle classi di conoscenza. Per ogni processo è riportata la valutazione di adeguatezza del processo (livello 4 in blu), con la loro linea di tendenza, e per ogni processo il livello target di adeguatezza delle conoscenze (livello 2, rosso) assieme alla rilevazione del livello di conoscenza posseduto (in verde).

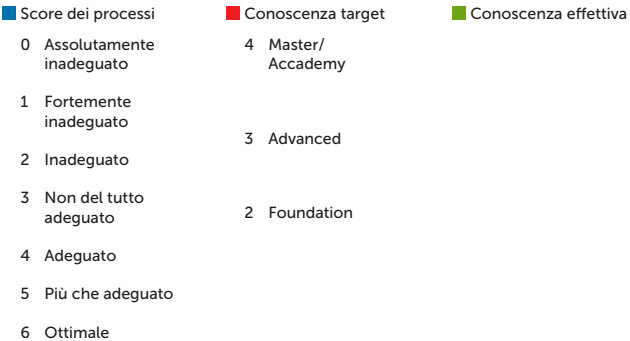
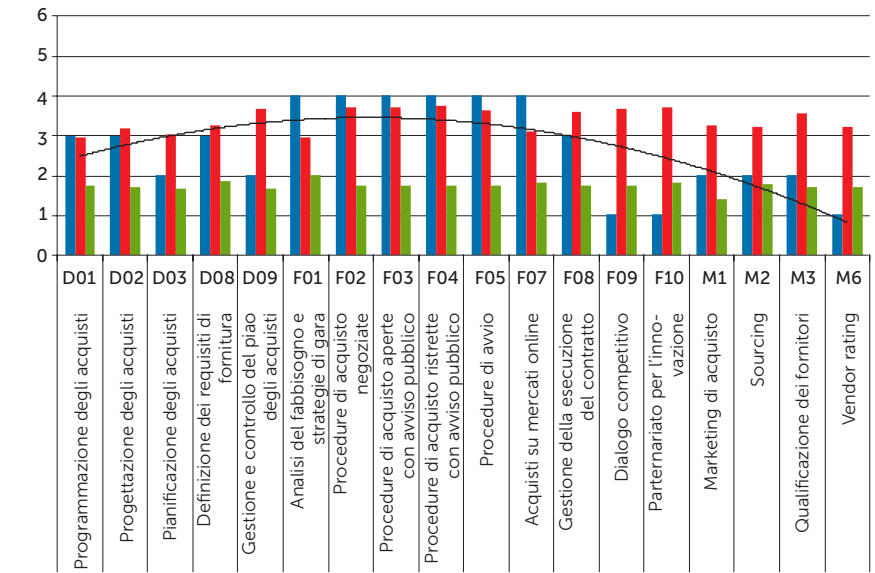
.....

Emerge in primo luogo che le conoscenze tecniche sono al disotto della soglia target per tutti i processi operativi considerati, e ciò richiama alla necessità di ripensare a piani formativi che rinforzino le conoscenze indispensabili in relazione alla criticità dei processi.

.....

Nel grafico la curva di tendenza per i processi adeguati conferma che l'affidamento è l'area in cui per tutti i processi il giudizio sulle attività è in prevalenza adeguato.

Fig. 4 - Rilevazione del livello di adeguatezza dei processi operativi e del livello di conoscenza posseduto per processo nelle stazioni appaltanti

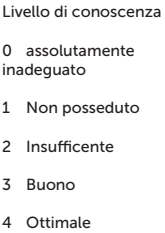
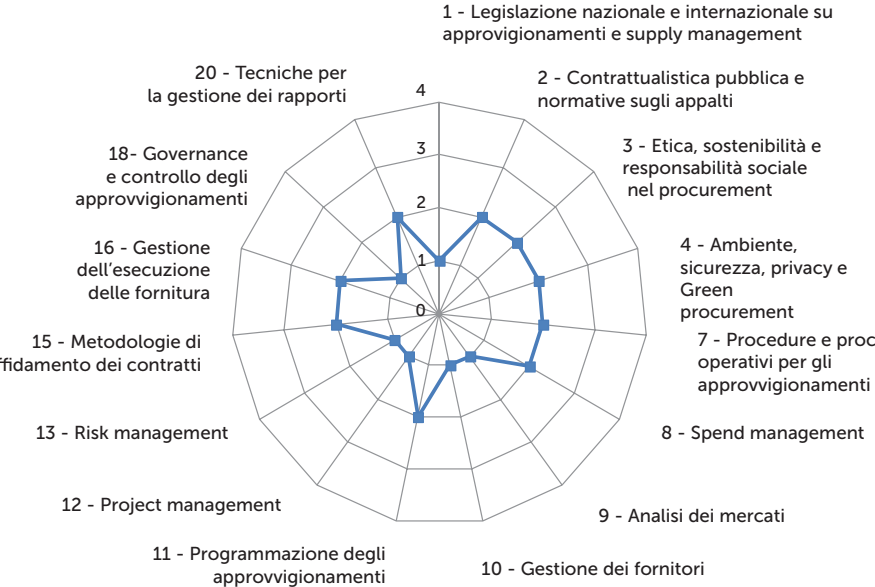


Per l'area della **formazione della domanda** (programmazione, progettazione, pianificazione) si ha una netta prevalenza di attività non adeguate su quelle adeguate. Anche il livello delle conoscenze necessarie è non adeguato. È necessario rivedere lo stato corrente e provvedere al miglioramento delle conoscenze e del funzionamento dei processi.

I processi relativi alla **gestione del mercato** sono non implementati, anche se viene dichiarato il possesso di conoscenze parzialmente adeguate. Per questi processi è necessario pensare ad una loro attivazione, col supporto di piani formativi settoriali.

L'insufficiente possesso di conoscenze tecniche deriva dalla valutazione specifica delle singole conoscenze, ritenute insufficienti per quanto attiene al project management, al risk management, all'analisi della spesa, alla gestione del mercato, al controllo degli approvvigionamenti.

Fig. 5 - Livello di adeguatezza in % della capacità delle stazioni appaltanti di accedere agli appalti pubblici





SARDIGNA CHIRCAS
SARDEGNA RICERCHE

WWW.SPORTELLOAPPALTIMPRESE.IT
INFO@SPORTELLOAPPALTIMPRESE.IT