

COME ACQUISTA LA P.A. - RAPPORTO 2013

Le nuove professionalità in tempi di spending review

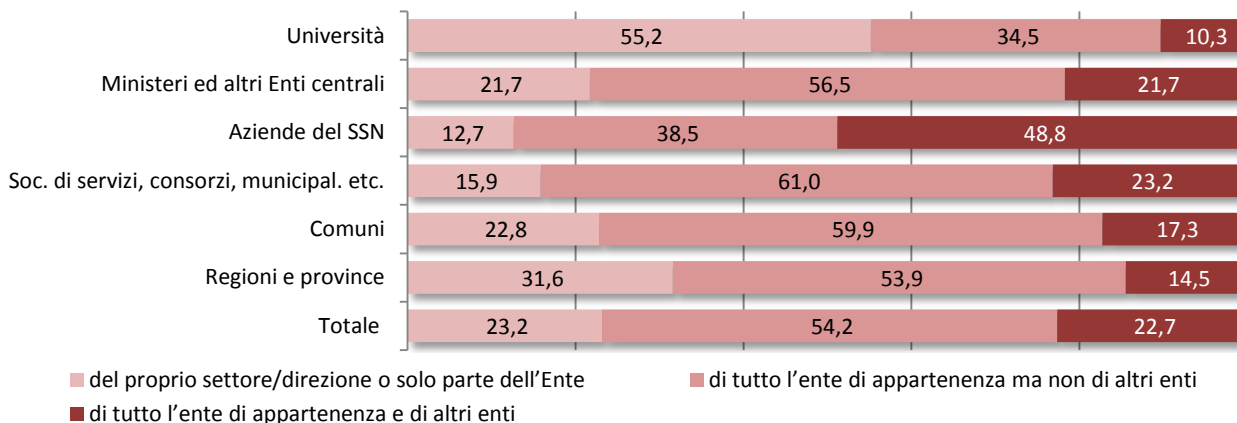
Abstract del rapporto

Il **quarto rapporto nazionale “Come acquista la PA”** si pone l’obiettivo di ricostruire lo scenario del mondo del *public procurement* mediante focus di approfondimento su tutti gli **step del processo di appalto**. La ricerca, realizzata da Promo PA Fondazione e dall’Università di Roma Tor Vergata, ha coinvolto un target di **509 interlocutori**, selezionati tra Ministeri, Regioni, Province, Comuni oltre i 25mila abitanti, ASL, Università e aziende *multiutilities*. Partner della ricerca sono: la Scuola Nazionale dell’ Amministrazione, ARCA Lombardia e Intercent-ER Emilia Romagna. Di seguito si riportano i principali risultati dell’indagine.

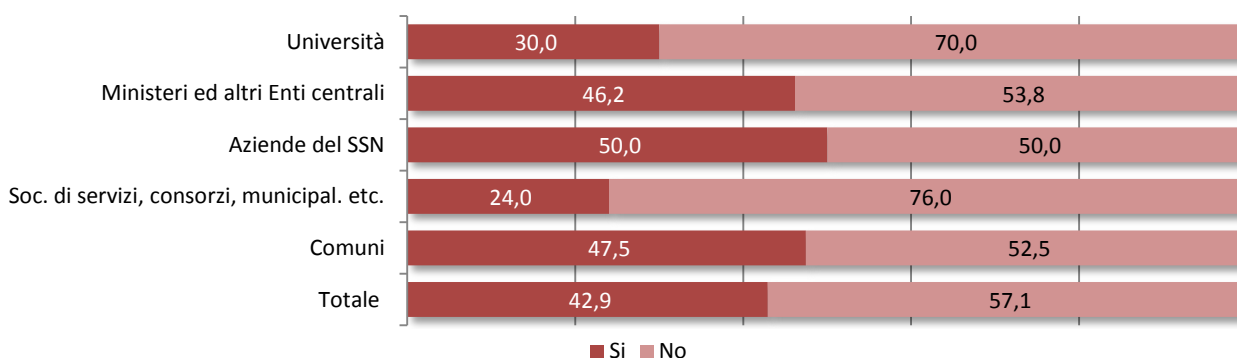
1. Organizzazione della funzione acquisti: si consolida la tendenza all’aggregazione della domanda, ma in maniera disomogenea e frammentata

La grande maggioranza degli uffici contattati (77%) dichiara di aggregare la domanda per tutto l’ente di appartenenza (nel 23% dei casi estendendosi anche ad altri enti), ma ancora solo il 41% degli intervistati di affidare alcune fasi del processo a centrali di committenza nazionali o regionali o a gestioni associate.

Tipologia di aggregazione della domanda (percentuale sul totale), 2013



Il ricorso a centrali di committenza o gestioni associate (percentuale sul totale), 2013

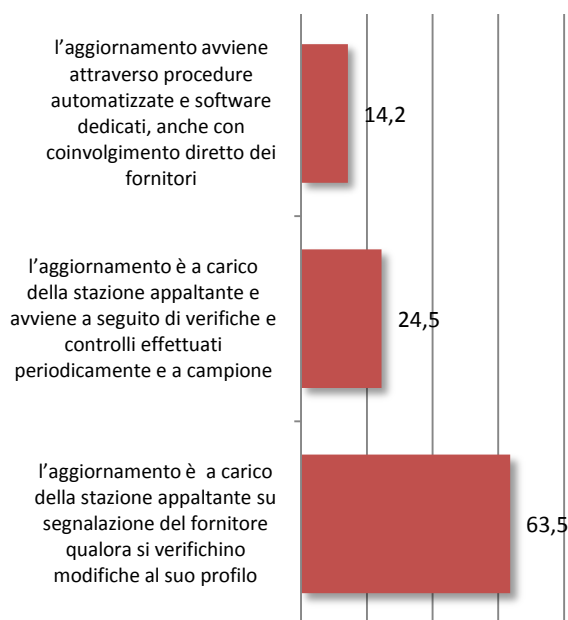


Il processo di aggregazione degli acquisti sembra progredire con lentezza e non coinvolgere le società partecipate. Per i comuni, il dato ricomprende quelli di più piccola dimensione (al di sotto dei 5mila abitanti) coinvolti nell'ambito di applicazione dell'art.33 comma 3-bis del Dlgs 163/06

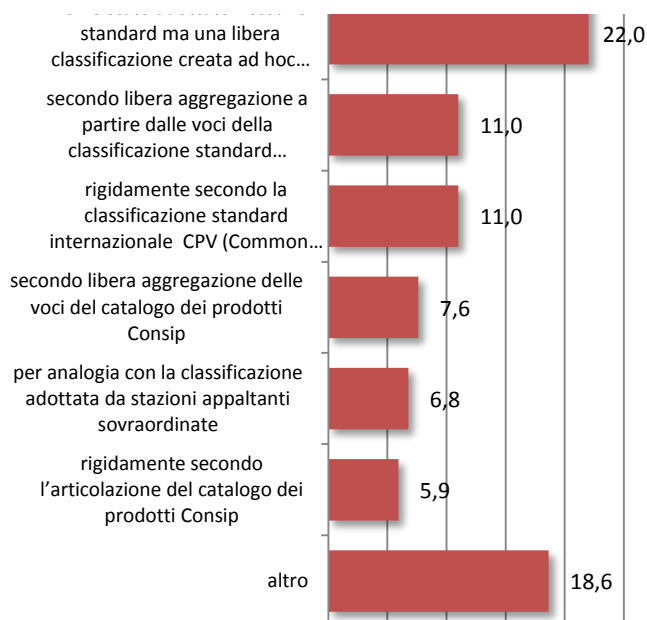
2. Analisi del processo di appalto: gestione tradizionale del parco fornitori e consolidamento del trend di crescita delle procedure negoziate e degli affidamenti diretti

Tutte le fasi del processo di appalto tendenzialmente vengono **espletate all'interno dell'ufficio acquisti**. Poco meno della **metà del campione dispone di un Albo Fornitori**; questo strumento sembra essere una realtà consolidata soprattutto nelle società partecipate (62,2%) e, anche se in misura minore, nel sistema sanitario (54,4%). Decisamente meno presenti nei Ministeri e nei Comuni (in entrambi casi ne dispone 3 uffici su 10 circa). Solo nella metà del campione gli albi fornitori sono gestiti in via **telematica** (50,5%), ma questa percentuale si abbassa fortemente nei Comuni (29%). Anche le procedure di aggiornamento dell'Albo e di rotazione dei fornitori sono condotte nella grande maggioranza dei casi con metodi "artigianali", così come artigianali risultano le metodologie di costruzione dell'Albo, che non segue, almeno nel 20% dei rispondenti, standard condivisi a livello di categoria merceologica ma classificazioni ad hoc definite dalla stessa stazione appaltante.

*Modalità di aggiornamento Albi fornitore
(percentuale sul totale di chi ha un albo,
possibile risposta multipla) 2013*

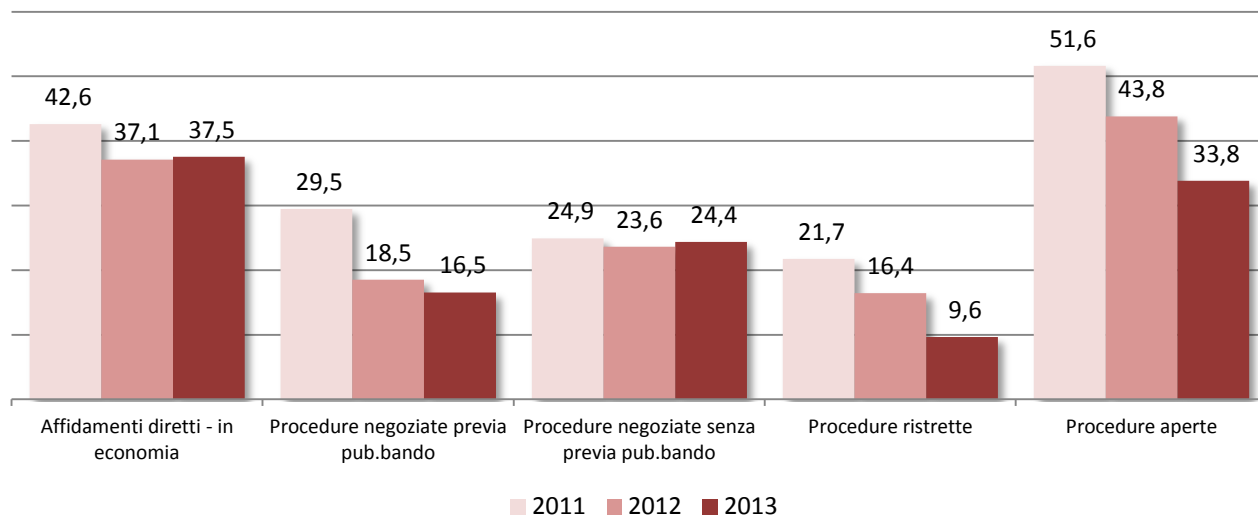


Standard di costruzione delle categorie merceologiche dell'Albo telematico (percentuale sul totale di chi ha un albo, al netto dei "non indicato"), 2013



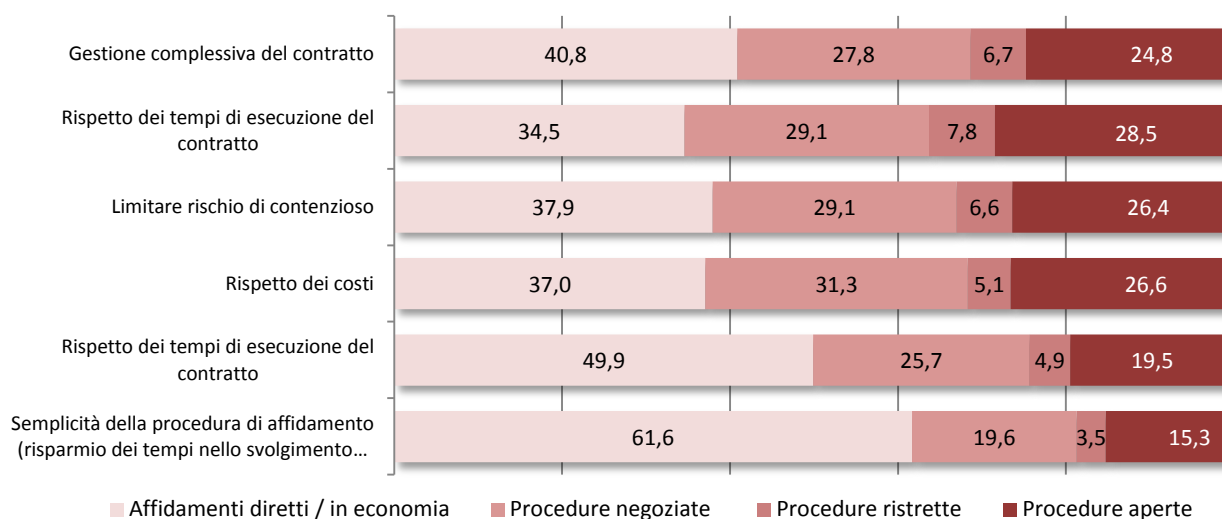
Continua e si consolida il trend di crescita degli **affidamenti diretti - in economia e delle procedure negoziate**, ritenuti più agili, snelli e meno costosi rispetto alle procedure aperte. Gli affidamenti diretti e in economia coprono in media il **35,4% del numero di contratti ed il 27,7% del loro importo**. L'incidenza delle procedure negoziate si attesta invece al 33,4% sul numero e al 36,4% sull'importo.

Procedura di scelta del contraente (percentuale sul totale di casi in cui vi si ricorre "spesso"), 2011-2013



Se l'affidamento diretto si fa preferire per la semplicità dell'iter procedurale (e per il conseguente guadagno di tempi), procedure negoziate ed aperte si dividono le preferenze nel caso si guardi al rispetto dei tempi e dei costi di esecuzione del contratto o al possibile rischio di contenzioso.

Procedura che, per i diversi parametri, offre le migliori garanzie (percentuale sul totale al netto delle "non risposte"), 2013

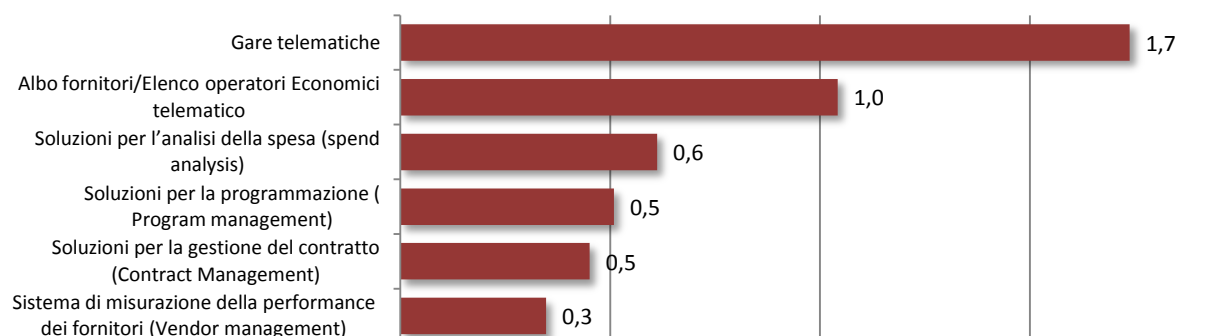


3. Tecnologie applicate agli acquisti: una strada in salita

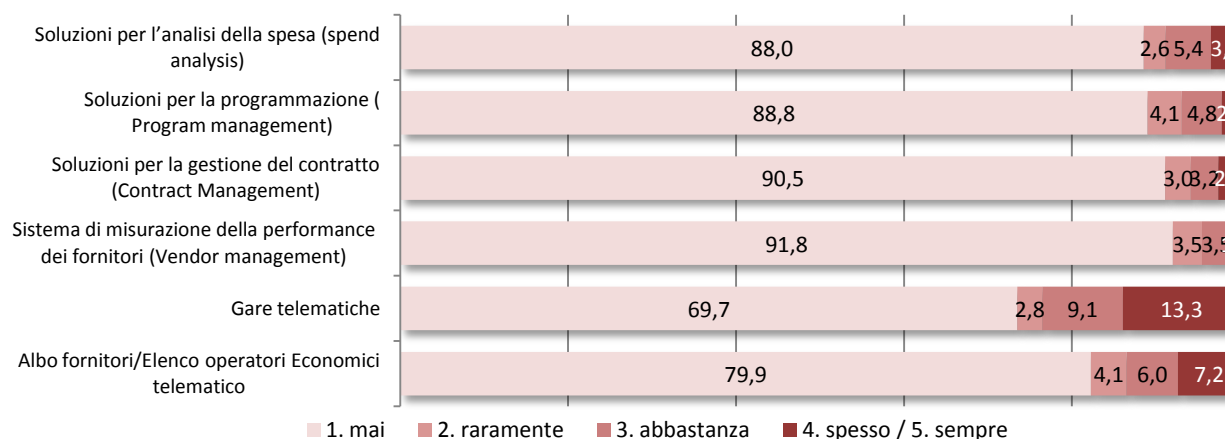
Il tema delle tecnologie applicate agli acquisti (il cosiddetto e-procurement) continua ad essere un tema strategico, soprattutto alla luce delle nuove norme in materia di spending review che incentivano fortemente il ricorso a Consip e alle centrali di committenza regionali da parte delle stazioni appaltanti e che stanno avendo un impatto significativo sulle imprese che intendono lavorare con la PA. Il quadro che emerge dall'indagine è in questo senso molto interessante e apre notevoli spunti di riflessione.

Purtroppo è ancora **molto bassa la percentuale delle stazioni appaltanti che dichiara di utilizzare soluzioni tecnologiche per la gestione degli appalti** (appena il 30,8%). Il livello di utilizzo di strumenti innovativi che consentano una gestione moderna ed efficiente degli acquisti pubblici è fortemente limitato e fortemente concentrato nella voce "gare telematiche", nelle quali hanno avuto esperienza di fatto tutte le imprese che hanno dichiarato di aver fatto uso di strumenti tecnologici. Non sembrano evidenti particolari differenziazioni a livello territoriale e per singolo target.

Livello di utilizzo dei diversi strumenti tecnologici per la gestione degli acquisti pubblici (indice, scala 0-10), 2013



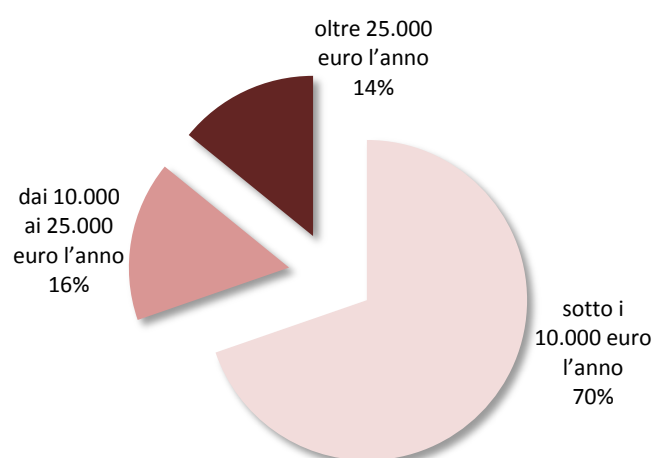
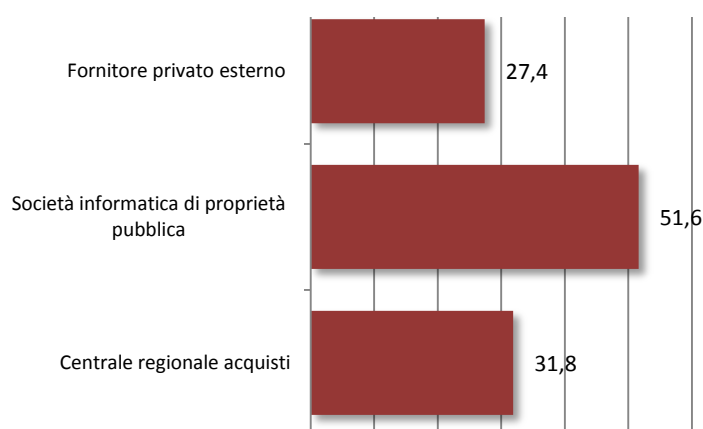
Livello di utilizzo dei diversi strumenti tecnologici per la gestione degli acquisti pubblici (percentuale sul totale al netto delle "non risposte"), 2013



Interessante è poi capire da chi sono fornite le diverse soluzioni tecnologiche per la gestione degli appalti. Il 51% dell'insieme di chi fa uso di strumenti tecnologici, utilizza **società informatiche di natura pubblica**, il 31% fa invece riferimento alla centrale di acquisti regionale e il resto si affida ad un fornitore privato. L'investimento in queste soluzioni non è elevato in termini assoluti ma l'incidenza varia molto in base alla dimensione dell'Ente: per il 70% dei rispondenti tale costo è comunque inferiore ai 10.000 euro, mentre per il 16% sta tra i 10.000 e i 25.000 euro.

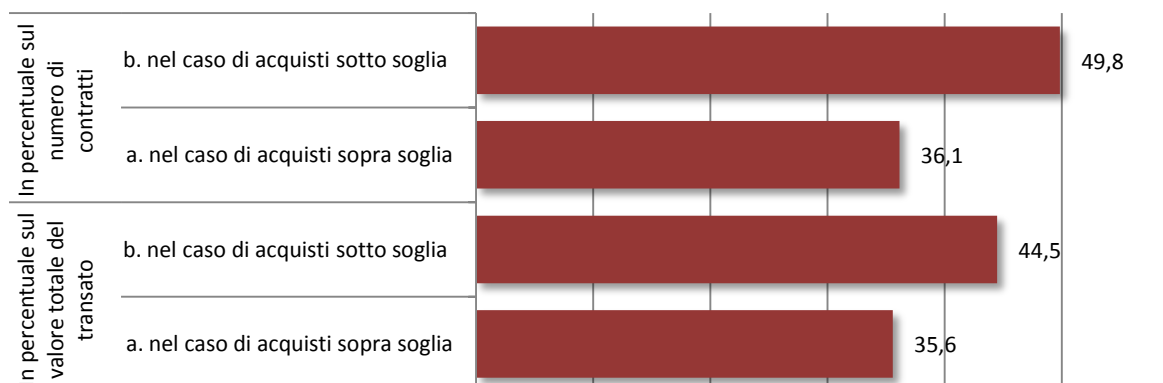
Soggetti che forniscono gli strumenti tecnologici (percentuale sul totale di chi usa strumenti tecnologici, possibile risposta multipla), 2013

Stima del costo medio dei diversi strumenti (percentuale sul totale al netto delle "non risposte"), 2013



Qualora soluzioni tecnologiche siano adottate dall'Ente, esse incidono in maniera significativa sia sul valore totale del transato, sia sul numero di affidamenti. L'incidenza tende ad essere maggiore nel caso di affidamenti al di sotto della soglia comunitaria.

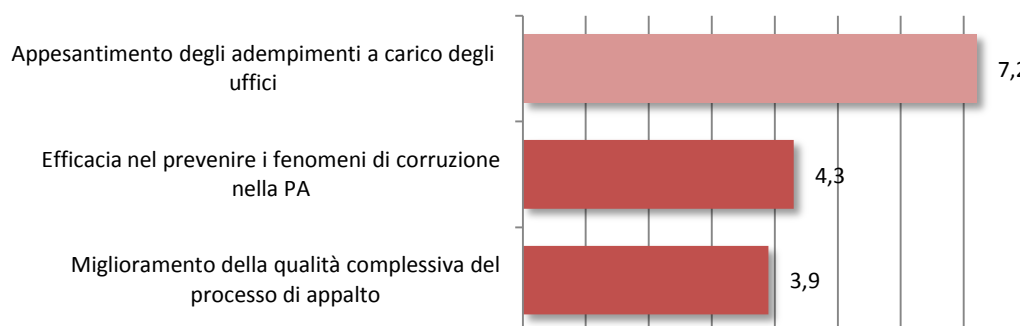
Incidenza delle soluzioni tecnologiche (percentuale sul numero e sul valore dei contratti), 2013



4. Trasparenza, legalità e anticorruzione: l'inefficacia della normativa recente

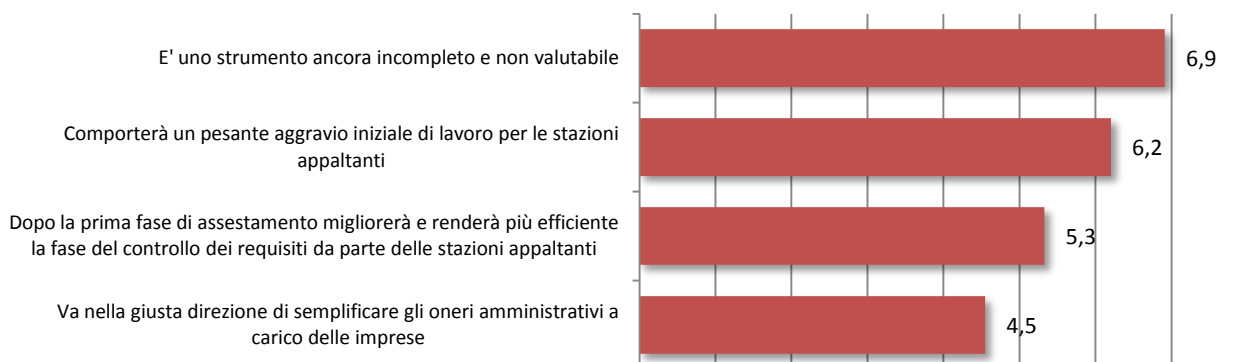
Il rapporto 2013 approfondisce rispetto agli anni precedenti la questione cruciale della trasparenza e della legalità negli appalti. Interrogati innanzitutto sull'efficacia della recente Legge 190/2012, Legge cd. Anticorruzione, il giudizio delle stazioni appaltanti è decisamente negativo, soprattutto per l'ulteriore appesantimento burocratico e l'aggravio procedurale che la norma ha determinato negli Enti. La norma viene ritenuta del tutto inadeguata rispetto agli obiettivi preposti, cioè la prevenzione dei fenomeni di corruzione e il miglioramento della trasparenza.

Effetti e ricadute della Legge 190/2012, Legge cd. Anticorruzione (indice, scala 0-10), 2013



Il tema dell'aggravio burocratico e del peso quasi "insostenibile" di una normativa che invece di semplificare e rendere trasparente le procedure complica la vita quotidiana delle stazioni appaltanti viene ribadito anche relativamente alle domande che riguardano la riforma della trasparenza introdotta dal D.Lgs. n. 33/2013 (2013) e il **nuovo sistema AVCpass**, la procedura informatica realizzata dall'AVCP per il controllo del possesso dei requisiti in sede di gara. Su quest'ultimo aspetto, le stazioni appaltanti temono, almeno nella fase iniziale di start up del nuovo sistema, un forte aggravio procedurale e burocratico (giudizio pari a 6,2 in scala 0-10), anche se vi è la consapevolezza che dopo una prima fase di assestamento la nuova procedura migliorerà e renderà più efficiente la fase del controllo dei requisiti da parte delle stazioni appaltanti.

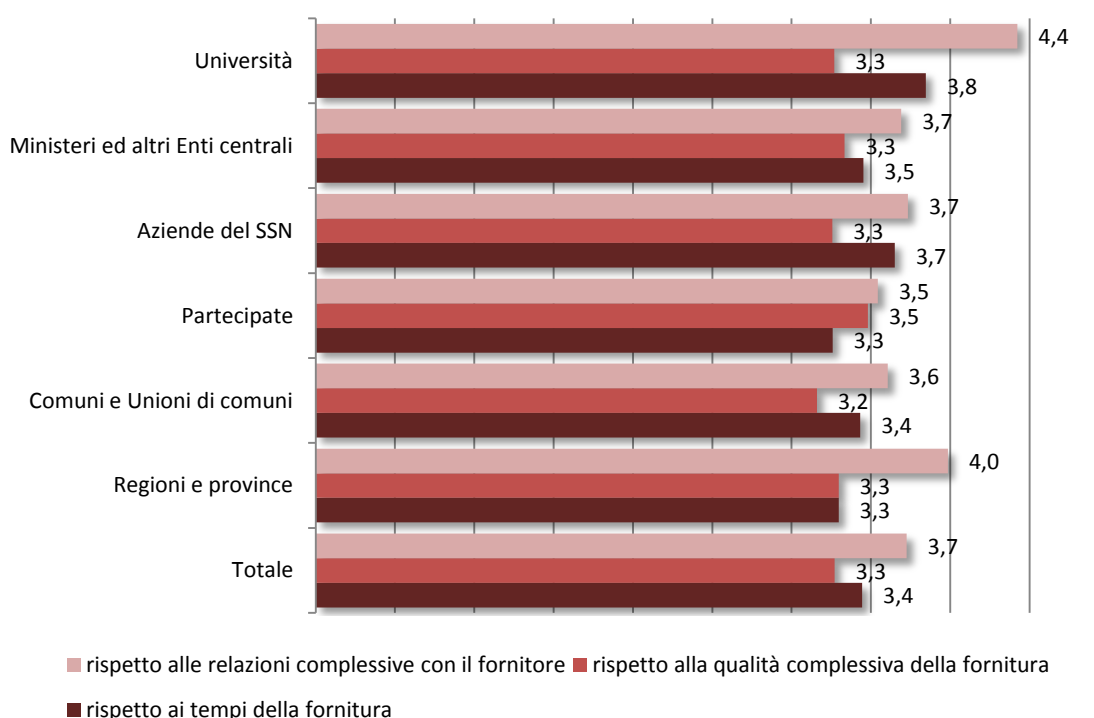
Giudizio sul nuovo sistema AVCPASS dell'Autorità di vigilanza sui Contratti pubblici per la verifica automatica dei requisiti (indice, scala 0-10), 2013



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

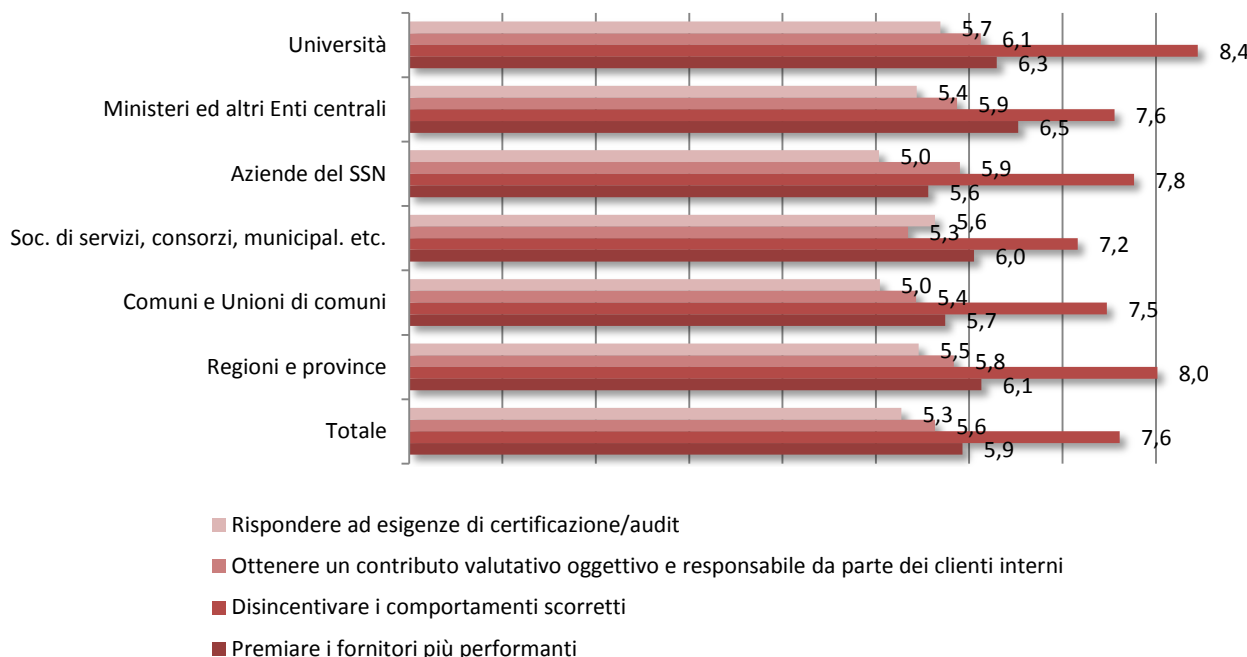
Il rapporto tra stazioni appaltanti e fornitori viene ritenuto in generale positivo. La propensione alla collaborazione e la riduzione dei conflitti tende a crescere e a consolidarsi nel caso di affidamenti diretti (rispetto alle procedure aperte) e non sembra ridursi nel caso di partecipazione congiunta alle gare. In particolare i giudizi che emergono sui raggruppamenti temporanei e i partenariati sono positivi e non sembrano segnalare particolari criticità, né sul fronte della qualità della fornitura, né rispetto ai tempi, né rispetto al rapporto complessivo con le aziende.

Rispetto ad un fornitore singolo quanto valuta più problematico il rapporto con i fornitori riuniti in un raggruppamento temporaneo (indice, scala 0-10), 2013



Interrogati sugli obiettivi prioritari dei sistemi di valutazione della performance dei fornitori, i buyer si concentrano sulla necessità di **disincentivare i comportamenti scorretti**, item che ottiene il voto massimo di 7,6 nella consueta scala di valutazione 0-10.

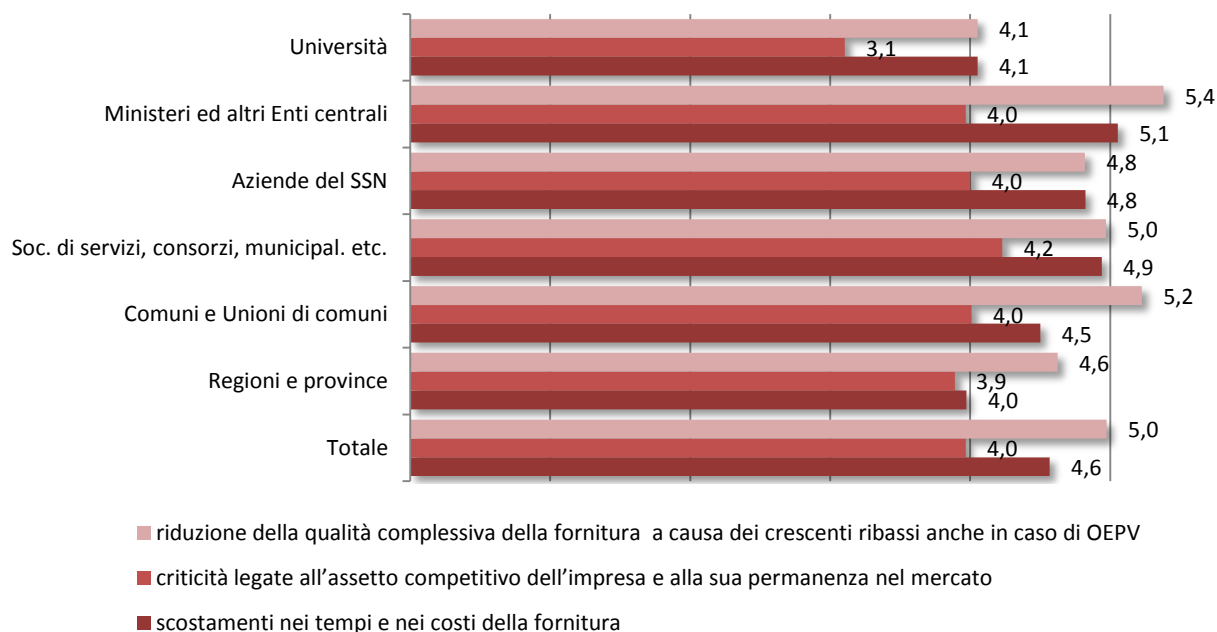
Priorità degli obiettivi in un sistema di valutazione della performance dei fornitori (indice, scala 0-10) 2013



6. Criticità attuali nella gestione del contratto e impatto della spending review

In fase di gestione del contratto, le criticità maggiori segnalate dai buyer riguardano la riduzione complessiva della qualità delle forniture a causa dei ribassi crescenti, nonché gli scostamenti di tempi e di costo.

Valutazione delle criticità legate alla gestione del contratto (indice, scala 0-10), 2013



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

Aspetti su cui hanno avuto più impatto le norme sulla spending review (indice, scala 0-10), 2013

