

Come appalta la Pubblica Amministrazione

II Rapporto Nazionale 2014

Il punto di vista delle stazioni appaltanti e delle imprese

Simone Borra
Annalisa Giachi

ricerche & sviluppo

In collaborazione con BravoSolution



PROMO P.A.
FONDAZIONE

RICERCA ALTA FORMAZIONE PROGETTI



COME APPALTA LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il punto di vista delle stazioni appaltanti e delle imprese

II Rapporto Nazionale 2014

Sommario

PREMESSE	5
1. INTRODUZIONE.....	9
2. LO SCENARIO NORMATIVO E REGOLATORIO	12
2.1. Le nuove disposizioni europee e nazionali in materia di appalti di opere.....	12
2.2. L'andamento dei lavori pubblici e delle opere nel 2013.....	16
3. LA METODOLOGIA DI INDAGINE	20
3.1.L'indagine CATI: premesse tecniche e metodologiche.....	20
3.2.Il campione effettivo	21
4. I RISULTATI: IL PUNTO DI VISTA DELLE STAZIONI APPALTANTI ...	24
4.1. L'organizzazione della funzione	24
4.2. Le dinamiche del mercato degli appalti nell'ultimo biennio	25
4.3. L'impatto delle nuove norme in materia di appalti di lavori	28
4.4. Gli obiettivi strategici e l'organizzazione degli uffici	31
4.5. Analisi del processo di appalto	33
4.6. Gestione del contratto.....	45
4.7. Monitoraggio e controllo dei lavori	48
4.8. Valutazione complessiva delle criticità dell'efficienza del processo.....	53
4.9. Le proposte delle stazioni appaltanti.....	54

5. I RISULTATI: IL PUNTO DI VISTA DELLE IMPRESE.....	58
5.1. La performance delle imprese nel mercato degli appalti di lavori e di opere	60
5.2. Il quadro competitivo e l'andamento del mercato degli appalti secondo le imprese.....	66
5.3. L'impatto di alcune recenti normative sui processi di appalto	68
5.5. Tipologie contrattuali, procedure di scelta del contraente e sistemi di attribuzione dei punteggi	78
5.6. Tecnologie e soluzioni per la dematerializzazione dei processi di appalto di lavori e fatturazione	82
5.7. Criticità e maggiori problematiche legate alla partecipazione alle gare	84
5.8. Suggerimenti e indicazioni dalle imprese per migliorare la filiera	90
6. CONCLUSIONI	93
6.1 Imprese e stazioni appaltanti: i punti di contatto.....	93
6.2 Imprese e stazioni appaltanti: i punti di divergenza.....	95
6.3 I temi chiave per le stazioni appaltanti.....	96
6.4 I temi chiave per le imprese.....	98
6.5 I liberi suggerimenti per rendere i processi più efficienti.....	100
ALLEGATO 1 – NOTA METODOLOGICA.....	101
ALLEGATO 2 – I QUESTIONARI	107

PREMESSE

Paolo Buzzetti, *Presidente Ance*

La situazione economica del Paese continua ad essere caratterizzata da una diffusa incertezza. Nella prima metà di quest'anno il PIL ha risentito del protrarsi della caduta degli investimenti (-0,9%), trascinata soprattutto dall'andamento del mercato delle costruzioni che continua ad essere negativo e per il quale non si intravedono segnali di ripresa. Le nostre imprese sono ridotte allo stremo e dall'inizio della crisi abbiamo perso quasi 700.000 posti di lavoro e oltre 11.000 imprese sono fallite: nel mercato degli appalti pubblici siamo dinanzi ad una contrazione generale della domanda e il problema dei ritardati pagamenti non è ancora risolto, nonostante i passi avanti fatti. Secondo i nostri dati, nel primo semestre 2014, l'81% delle imprese edili registrava ancora ritardi nei pagamenti della PA. A fronte del mancato pagamento, il 53% delle imprese ha ridotto gli investimenti previsti ed il 36% ha dovuto ridurre il numero dei dipendenti.

Il Decreto Sblocca Italia, approvato in questi giorni in Parlamento, rappresenta un segnale importante per le nostre imprese ma non è sufficiente rispetto alle cose da fare e rispetto alle enormi opportunità che il nostro Paese ha davanti. Penso agli interventi di manutenzione edilizia, alla riqualificazione delle scuole, alla messa in sicurezza del territorio all'housing sociale, alla realizzazione delle grandi opere infrastrutturali europee.

In questo contesto è importante un rapporto che per il secondo anno consecutivo fa il punto sull'intera filiera degli approvvigionamenti di lavori e di opere a partire dalla percezione dei due principali attori della filiera: da un lato, le imprese che lavorano negli appalti pubblici e dall'altra parte i dirigenti e/o i funzionari che quotidianamente, nella PA centrale e locale, si occupano di gare sui lavori. Il rapporto fornisce un quadro completo ed esaustivo sulle principali criticità del settore a partire dalla consapevolezza che su alcune questioni dirimenti vi è un comune sentire tra tutti gli operatori della filiera. In particolare emerge con chiarezza una comune richiesta di semplificazione legislativa e burocratica che rappresenta, insieme alle tecnologie, l'unica arma per arrivare ad una maggiore trasparenza ed efficienza negli appalti.

Secondo la recente indagine Doing Business 2013 l'Italia, sul fronte della burocrazia, è al 73° posto su 185 Paesi analizzati e in Europa siamo secondo solo alla Grecia. In materia di urbanistica Ance ha contatto ben 62 sigle afferenti ai diversi strumenti di pianificazione esistenti sul territorio.

Mettere a confronto il punto di vista di imprese e pubblica amministrazione è dunque importante per condividere le opportunità e le azioni che dobbiamo mettere in campo per restituire fiducia alle nostre imprese e all'intero Paese.

Ezio Melzi, *Direttore Generale BravoSolution*

Nell'analizzare i risultati dell'indagine "Come Appalta la PA" sono rimasto colpito da alcune significative evidenze, che mi suggeriscono altrettante considerazioni. Ne accenno in apertura di questa pubblicazione poichè ritengo possano stimolare, come è avvenuto per me, il desiderio di capirne di più con l'aiuto dei dati accuratamente raccolti da Promo PA Fondazione. Mi scuso in anticipo con i lettori amanti del "colpo di scena" ma, purtroppo, quanto segue non è un racconto giallo ma la realtà del nostro Paese...

1. Semplificazione

E' la richiesta che emerge, forte, sia dalle stazioni appaltanti sia dalle imprese, con riferimento a procedure burocratiche e adempimenti sempre più pesanti. Come snellire mantenendo però le garanzie, in termini di regolarità e controllo delle procedure di appalto, sottese dall'attuale assetto normativo? Le tecnologie informatiche potrebbero aiutare, assicurando più trasparenza, velocità e controllo al ciclo di assegnazione degli appalti. Una grande opportunità, a mio avviso, anche per le istituzioni che hanno in carico la tutela della legalità negli appalti.

2. Innovazione tecnologica

Sia le stazioni appaltanti sia le imprese ritengono fondamentale l'innovazione tecnologica dei processi, anche se per motivazioni diverse. Perché il nostro Paese procede ancora a rilento, anche rispetto alle evidenze internazionali, su questo tema? Le soluzioni tecnologiche esistono, sono ormai consolidate e alla portata dei budget anche di amministrazioni medio-piccole. I risultati sarebbero apprezzabili già a breve termine, con impatti importanti anche sul fronte del controllo dei costi. Forse è il momento di "cambiare marcia".

3. Riduzione del numero delle stazioni appaltanti e aggregazione degli acquisti

La trasformazione in corso suscita speranze – di snellimento dei processi, di risparmio, etc - ma anche preoccupazioni, soprattutto nelle piccole e medie imprese (ovvero la quasi totalità del mercato italiano). La paura è di essere esclusi da opportunità di business dimensionate su capacità di fornitura "macro". La sfida è definire perimetri territoriali di aggregazione della spesa che, da un lato, consentano le giuste economie di scala e, dall'altra, tutelino il coinvolgimento anche del tessuto imprenditoriale locale.

L'Area Vasta potrebbe rappresentare un giusto compromesso dimensionale. Pool di esperti delle diverse categorie di acquisto – più che esperti degli aspetti regolamentari – potrebbero lavorare per definire le strategie di relazione con i mercati di fornitura, salvaguardando gli interessi sia dei cittadini/clienti, sia dei cittadini/impresa. Molte esperienze evidenziano, ad esempio, il cottimo fiduciario come modalità di assegnazione del business particolarmente coerente con questo obiettivo.

4. Concorrenza e criteri di aggiudicazione delle gare

Le gare al massimo ribasso sono fortemente invise alle imprese, che auspicano modalità di concorrenza più meritocratiche e meno penalizzanti sul fronte economico. Tale modalità di aggiudicazione sembra invece essere prediletta dalle stazioni appaltanti, anche perché meno “problematica” dell’offerta economicamente più vantaggiosa sul fronte dei possibili contenziosi. Oggi esistono soluzioni tecnologiche che potrebbero aiutare le PA a dare il giusto “spazio” alla componente qualitativa non solo in fase di aggiudicazione, ma anche a valle dell’appalto, attraverso meccanismi trasparenti di valutazione delle performance dei fornitori

Queste sono solo alcune delle evidenze emerse dalla ricerca ma, credo, sufficienti per capire che gli appalti pubblici di lavori sono una leva fondamentale per rilanciare l’economia del Paese, da gestire con criteri sempre più orientati all’efficienza, al merito, alla trasparenza, a beneficio della comunità. Molte esperienze, soprattutto internazionali, testimoniano che è possibile innescare questo “circolo virtuoso” in tempi rapidi, anche a fronte di appalti di lavori molto complessi. Il più grande cantiere pubblico attivo ora in Europa – CrossRail, la nuova ferrovia di Londra, dal valore di 17 Miliardi di € - ne è un chiaro esempio, tutti i bandi di gara pubblici sono gestiti attraverso processo dematerializzati e completamente elettronici, anche per gare con diverse centinaia di allegati tecnici. Quale futuro in Italia per la gestione degli appalti relativi a grandi opere pubbliche di cui si parla da anni?

...Ai posteri l’ardua sentenza

1. INTRODUZIONE

Il settore dei lavori pubblici in Italia continua a subire gli effetti della crisi economica che ha investito tutta l'Europa e il nostro Paese in particolare. I dati relativi al 2013 concernenti l'andamento della **domanda pubblica di lavori**, illustrati nel Cap. 2, indicano una contrazione delle procedure di affidamento del 15% in termini di valore e del 13% in termini di numero di appalti rispetto all'anno 2012, contrazione che colpisce trasversalmente tutti i settori e tutte le aree del Paese. Dal lato dell'**offerta**, i dati ISTAT evidenziano, nel primo trimestre 2014, una flessione nel settore delle costruzioni dello 0,9% rispetto al trimestre precedente, confermando così una dinamica ancora sfavorevole.

In questo contesto non semplice si è assistito negli ultimi mesi al tentativo da parte del legislatore di porre le basi per una serie di cambiamenti che vanno nella direzione di accelerare un processo, ormai inevitabile, di semplificazione e innovazione dell'intero ciclo d'appalto. Processo che, spinto dalle nuove norme definite nelle Direttive europee sugli appalti, poggia su alcuni **assi strategici di intervento**:

- la ricerca di una **maggiore sinergia tra attività in materia di anticorruzione, legalità e trasparenza e attività di vigilanza sui contratti pubblici**, che ha portato ad inglobare l'AVCP all'interno dell'ANAC, l'Autorità Anticorruzione;
- l'**aggregazione delle stazioni appaltanti**, che dovrebbe portare, in base alle previsioni del DL 66/2014, art.9, comma 5, alla creazione di 35 soggetti aggregatori in grado di gestire, a livello nazionale e regionale, gran parte della spesa pubblica per forniture, beni e servizi;
- la **riattivazione degli investimenti in opere e costruzioni** e la semplificazione degli adempimenti, che passa attraverso le norme del **D.L. 133/2014, decreto "sblocca-Italia"**, che dovrà essere convertito in legge entro il mese di novembre 2014.

In questo contesto si inserisce il presente Rapporto, che per il secondo anno consecutivo, ha l'ambizione di **analizzare le dinamiche evolutive dell'intero ciclo dell'appalto di lavori** pubblici individuandone le criticità e gli ambiti di miglioramento.

Il rapporto presenta alcuni aspetti peculiari e distintivi:

- si basa **sull'ascolto degli operatori del settore** e di coloro che quotidianamente si trovano ad affrontare le complessità della filiera e che dunque sono in grado di esprimere un punto di vista informato e competente;
- **mette a confronto**, rispetto ad alcune questioni dirimenti, **il punto di vista di circa 150 imprese e di oltre 200 stazioni appaltanti** consentendo da un lato di confrontare i dati di quest'anno con quelli del 2013 e, dall'altro lato, di verificare il *sentiment* delle imprese, già duramente colpite dalla crisi economica e quindi particolarmente sensibili rispetto ad alcune questioni specifiche, come il tema, ormai noto, dei crediti della PA;
- individua, direttamente dalla voce delle imprese e delle PA, **alcune possibili direttrici di sviluppo** e ipotesi di intervento per migliorare la gestione della filiera.

I risultati che emergono sono per certi aspetti sorprendenti e inattesi.

Si scopre ad esempio come i punti di accordo tra imprese e stazioni appaltanti siano più numerosi degli elementi di contrasto e come vi sia una **richiesta di semplificazione** delle procedure e di riduzione delle norme che è trasversale a tutte le tipologie di interlocutori e che rappresenta il “punto di svolta” per una vera riforma del sistema.

Si scopre inoltre l'esistenza di una **domanda di innovazione tecnologica e dematerializzazione**, nella quale le stazioni appaltanti vedono un veicolo di trasparenza e riduzione dei contenziosi e le imprese una risposta ad esigenze di “certezza” nei tempi e nei costi degli appalti. In questo senso vale la pena sottolineare come a **giudizio delle stazioni appaltanti contattate, l'intervento in grado di incidere in misura più forte sulla trasparenza e sulla semplificazione è quello che riguarda l'introduzione delle tecnologie nel processo di appalto.**

D'altra parte non sfugge né alle imprese né alle PA che **l'esecuzione dell'appalto è il vero “anello debole” della filiera** e che rimangono sostanzialmente irrisolti alcune criticità, come l'eccessivo ricorso alle varianti, gli scostamenti nei tempi e nei costi nell'esecuzione dei lavori, i problemi legati alla progettazione, ormai quasi esclusivamente “interna” all'Ente e fortemente penalizzante per le società di ingegneria e progettazione, le difficoltà legate alla qualità dell'opera e al monitoraggio della performance dei fornitori.

Colpisce tuttavia che gli operatori percepiscano la gravità di questi fenomeni in misura minore rispetto allo scorso anno, mentre suscita una grande preoccupazione il drastico calo delle risorse pubbliche e la contrazione della domanda, che ha ovviamente ridotto la dimensione della torta riducendo fortemente le opportunità per le imprese.

La ricerca è realizzata da Promo P.A. Fondazione e dall'Università di Roma Tor Vergata, in collaborazione con BravoSolution. La rilevazione e l'elaborazione dei dati è curata dal Centro Statistica Aziendale di Firenze.

Gustavo Piga

Gaetano Scognamiglio

*Professore Ordinario di Economia Politica
Università degli Studi di Roma
Tor Vergata*

Presidente di Promo P.A. Fondazione

2. LO SCENARIO NORMATIVO E REGOLATORIO

2.1. Le nuove disposizioni europee e nazionali in materia di appalti di opere

A livello **europeo** la strategia sugli appalti pubblici è stata recentemente ridefinita con tre nuove direttive: la direttiva n. 2014/24/UE (c.d. Direttiva Appalti), la direttiva n. 2014/25/UE (c.d. Direttiva Utilities) e la direttiva n. 2014/23/UE (C.D. direttiva Concessioni). Le Direttive introducono alcuni cambiamenti rilevanti nella strategia europea per gli appalti, che possono essere così sintetizzati:

- **Incentivazione della semplificazione nelle procedure di appalto**

Al fine di creare procedimenti sempre più standardizzati, viene dato un nuovo impulso all'utilizzo delle comunicazioni elettroniche (art. 22 Direttiva Appalti e art. 40 Direttiva Utilities), che dovranno costituire la regola. Considerando inoltre l'ulteriore riferimento alla firma elettronica contenuti in tali norme, le Stazioni Appaltanti sono fortemente spinte ad utilizzare strumenti elettronici di trasmissione e ricezione elettronica delle offerte (es. portali eProcurement o appalti online)

- **Promozione della qualità dell'appalto**

Per la prima volta, sono stabilite norme comuni a livello europeo in materia di contratti di concessione. Per promuovere una **concorrenza leale** e garantire il **miglior rapporto qualità-prezzo**, vengono introdotti nuovi criteri di aggiudicazione che pongono maggiormente l'accento su considerazioni ambientali, aspetti sociali e innovazione. Mediante l'utilizzo del criterio di "offerta economicamente più vantaggiosa" (OEPV) nella procedura di aggiudicazione, le autorità pubbliche saranno in grado di mettere più enfasi su qualità, considerazioni ambientali, aspetti sociali o innovazione, pur tenendo conto del prezzo e dei costi del ciclo di vita dei prodotti o dei servizi.

- **Valorizzazione delle piccole e micro imprese nell'accesso agli appalti**

Le **piccole e micro imprese** sono agevolate nella partecipazione alle procedure di gare mediante un deciso snellimento burocratico e a tale scopo viene introdotto un "documento unico europeo di gara" (**DGUE**), che conterrà le informazioni relative all'azienda e l'autocertificazione dei requisiti necessari alla partecipazione alle gare (si

tratta di una novità a livello europeo, ma non particolarmente rivoluzionario per il nostro ordinamento in cui il processo di autocertificazione è stato avviato da tempo). Solo il vincitore dell'appalto dovrà fornire la documentazione originale comprovante la verifica dei requisiti. La Commissione stima che l'onere amministrativo per le imprese sarà ridotto di oltre l'80%.

Inoltre per favorire maggiormente l'accesso delle piccole e micro imprese agli appalti pubblici, le nuove norme incoraggiano la **suddivisione dei contratti in lotti prevedendo anche la possibilità del pagamento diretto dei subappaltatori** per le prestazioni affidate direttamente da parte dell'autorità aggiudicatrice, consentendo ai subappaltatori di proteggersi efficacemente dal rischio di mancato pagamento. Decisamente contrastato il **subappalto**; al fine di combattere il dumping sociale e garantire che i diritti dei lavoratori siano rispettati, le nuove leggi comprenderanno norme per il subappalto e disposizioni più severe sulle " offerte anomale".

- **Incentivazione all'aggregazione della domanda**

Aggregare la domanda significa da una parte ottenere risparmi attraverso prezzi e costi di transazione più bassi e dall'altra rendere più efficiente il processo di approvvigionamento grazie ad una maggior professionalità nella gestione degli appalti. La concentrazione degli acquisti attraverso una riduzione del numero delle amministrazioni aggiudicatrici coinvolte diventa lo strumento fondamentale per raggiungere questo obiettivo. Al fine di evitare i rischi di oligopolio derivanti da un'eccessiva centralizzazione delle committenze la direttiva prevede una serie di misure quali: infrastrutture tecniche che consentano alle amministrazioni aggiudicatrici di aggiudicare appalti pubblici o di concludere accordi quadro per lavori, forniture o servizi; consulenza sullo svolgimento delle procedure di appalto; preparazione e gestione delle procedure di appalto in nome e per conto dell'amministrazione aggiudicatrice interessata.

- **Negoziazione e dialogo tra PA e imprese**

Le direttive aumentano le possibilità di negoziazione tra la PA e le imprese in corso di gara, come ad esempio i "**partenariati per l'innovazione**", che consentono alle autorità pubbliche di indire bandi di gara per risolvere un problema specifico, lasciando spazio alle autorità pubbliche e all'offerente per trovare insieme soluzioni

innovative. Viene inoltre ampliata la possibilità di ricorso alla trattativa privata (procedura negoziata senza bando) da parte delle stazioni appaltanti.

A **livello nazionale** le ultime novità legislative in materia di appalti sono contenute nella **legge n. 114 dell'11 agosto 2014** (Legge di conversione del decreto legge "Riforma della Pubblica Amministrazione"). Rispetto allo specifico comparto dei lavori, le novità che il decreto apporta sono individuate dagli artt. 55 al 65. Essi si ispirano ai principi europei sopra descritti e possono essere così sintetizzati:

- **Abbassamento dei requisiti per le gare di progettazione**

Viene sensibilmente ridotta la soglia dei requisiti relativi alle gare di progettazione; il fatturato globale passa da un importo variabile tra 2 e 4 volte l'importo a base d'asta ad un importo variabile tra 1,4 e 3 volte, con la precisazione che il periodo di riferimento passa dagli ultimi 5 esercizi agli ultimi 7 esercizi antecedenti la pubblicazione del bando.

- **Varianti in corso d'opera**

Al fine di limitare o quantomeno monitorare il fenomeno delle varianti in corso d'opera viene stabilito che esse devono essere trasmesse, unitamente al progetto esecutivo e all'atto di validazione e ad apposita relazione del responsabile del procedimento, all'ANAC entro trenta giorni dall'approvazione da parte della stazione appaltante per le valutazioni e gli eventuali provvedimenti di competenza.

- **Controllo dei requisiti soltanto del vincitore**

Con l'intento di semplificare i procedimenti post gara e alleggerire le imprese dagli oneri burocratici, viene stabilito che l'accertamento dei requisiti di partecipazione sia operato dalla stazione appaltante nei confronti del solo concorrente che, all'esito dell'esame dell'offerta tecnica e dell'offerta economica, risulta collocato al primo posto in graduatoria.

- **Aggiudicazione al netto del costo del personale (abrogazione delle norma)**

Viene cancellata dall'ordinamento la norma che prevedeva la determinazione del prezzo più basso al netto delle spese relative al costo del personale.

- **Responsabilità fiscale dell'appaltatore (abrogazione delle norma)**

L'appaltatore non dovrà più rispondere in solido con il subappaltatore. In pratica viene soppressa la cosiddetta responsabilità fiscale dell'appaltatore; si tratta della norma che prevedeva che l'appaltatore risponda in solido con il subappaltatore, nei limiti dell'ammontare del corrispettivo dovuto, del versamento all'erario delle ritenute fiscali sui redditi di lavoro dipendente nell'ambito del rapporto di subappalto.

Sicuramente di grande impatto l'articolo che **sopprime di fatto l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici - AVCP, inglobandola nell'Autorità Anticorruzione (ANAC)**. Viene previsto un periodo di “transizione” al fine di garantire la funzionalità immediata dell' ANAC. A seguito dell'attribuzione delle nuove funzioni, viene stabilito che le attività in materia di anticorruzione e trasparenza e le attività di vigilanza sui contratti pubblici verranno gestite, in via provvisoria, in modo separato. Inoltre, nel piano di soppressione dell'Autorità è previsto lo spostamento al Ministero delle Infrastrutture e dei Trsporti delle funzioni “consultive” dell'AVCP. Questa funzione si sostanzia nel compito di formulare sia atti di valenza generale (Determinazioni) che forniscono agli operatori indirizzi interpretativi sulla normative, sia **pareri giuridici**, nei confronti delle stazioni appaltanti o dei concorrenti che lo richiedano, su questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara.

2.2. L'andamento dei lavori pubblici e delle opere nel 2013

I dati trimestrali pubblicati da ANAC nello svolgimento delle funzioni di analisi del mercato proprie dell'AVCP¹ ci offrono una **fotografia completa sull'andamento e le caratteristiche della spesa pubblica per lavori nel 2013**, così come emerge dai dati relativi ai cosiddetti Codici Identificativi di Gara (CIG), che, come noto, ogni stazione appaltante è tenuta a richiedere per tutte le **procedure di spesa sopra i 40.000 euro**.

Una prima analisi in chiave comparata con il settore delle **forniture** e dei **servizi** evidenzia come il **comparto lavori sia quello che nel 2013 ha registrato il minor numero di procedure e il minor importo complessivo di spesa attivata**. Nel dettaglio per i lavori pubblici sono state attivate 34.015 procedure, corrispondenti a meno di un terzo del totale (per i servizi 47.704 e per le forniture 43.477). Rispetto all'importo i lavori hanno raggiunto quota 24,9% dell'intera domanda pubblica (44,3% i servizi e il 30,8% le forniture).

Tab. 2.1 – Distribuzione delle procedure di affidamento perfezionate di valore superiore a 40.000 euro per settore, lavori, servizi e forniture, 2013*

Comparto	Numero	Numero (%)	Importo (mln euro)	Importo (%)	Importo medio (euro)
Lavori	34.015	27,2	21.747,5	24,9	639.351
Servizi	47.704	38,1	38.453,3	44,3	806.082
Forniture	43.477	34,7	26.861,1	30,8	617.823
Totale	125.196	100	87.061,9	100	695.405

*per procedura di affidamento "perfezionata" si intende la procedura per la quale è stato pubblicato il bando (in caso di procedura aperta) ovvero è stata inviata la lettera di invito; dall'insieme sono escluse le procedure annullate o deserte.

Fonte: Anac, Rapporto trimestrale AVCP, dicembre 2013

A fronte di una spesa pubblica complessiva di circa 87 miliardi di euro, le procedure avviate di appalti di lavori sono state pari a quasi **22 miliardi di euro**. Il trend negativo già delineato gli anni passati di una generale contrazione della domanda pubblica, continua anche nel 2013. Il comparto dei lavori perde il 15,70% dell'importo e in termini di numero di procedure il 12,94% rispetto all'anno 2012.

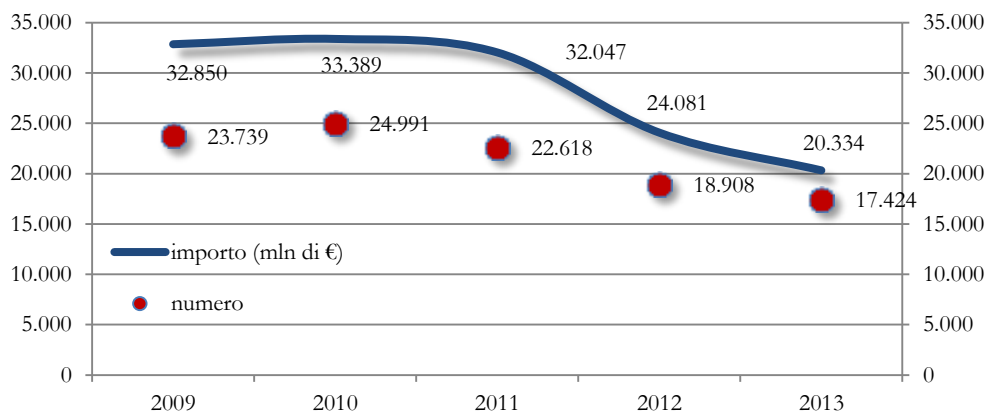
¹ AVCP, Pubblicazione trimestrale aggiornata a dicembre 2013.

La dinamica negativa dell'ultimo triennio è tracciata anche dall'andamento del numero e del valore complessivo delle procedure di affidamento, rilevate attraverso i Codici Identificativi di Gara (CIG) rilasciati da ANAC ex AVCP per bandi ed avvisi di importo pari o superiore a 150 mila euro.

Per entrambi gli aggregati il trend discendente inizia nel 2011, non a caso in corrispondenza dell'avvio della seconda ondata recessiva dall'inizio della crisi economico-finanziaria, ovvero da quando più stringente si è fatta la necessità di contenimento della spesa pubblica.

Nel più recente 2013 si toccano i valori più bassi del quinquennio: 17.424 procedure di aggiudicazione (circa 7.500 in meno del massimo storico del 2010; circa 17 miliardi di importo complessivo per un taglio di 13 miliardi sempre rispetto al 2010).

Fig. 2.1 – Bandi e avvisi (CIG) di lavori pubblici di importo pari o superiore a 150 mila euro Numero e importo (milioni di euro) 2009- 2013



Fonte: Anac, Relazione annuale 2013

Tornando al periodo più recente ed estendendo il campo di osservazione agli appalti di importo pari o superiore a 40 mila euro, l'analisi dei dati per **classe di importo** di gara fa emergere una correlazione inversa tra numero di procedure perfezionate e classe di importo: ciò significa che la grande maggioranza delle gare di opere hanno importi compresi tra 40.000 euro e 100.000 euro (in particolare: sono il 48,33% quelle di importo compreso tra 40.000 euro e 150.000 euro e il 43,63% quelle della fascia 150.000 euro 1.000.000 euro). Tale andamento non presenta significativi discostamenti rispetto all'anno passato. In termini di importo la perdita maggiore si ha nelle fasce estreme in quella più bassa (-17,69%) e in quella più alta (-34,72%).

Tab. 2.2 – Distribuzione delle procedure di affidamento di lavori di valore uguale o superiore a 40.000 euro per classe di importo, valori assoluti e percentuali, 2012 -2013

Classe di importo (euro)	Numero procedure perfezionate			Importo complessivo (in milioni di euro)		
	2012	2013	Variazione percentuale	2012	2013	Variazione percentuale
>=40.000<150.000	19.987	16.441	-17,74%	1.690	1.391	-17,69%
>=150.000<1.000.000	16.271	14.840	-8,79%	5.898	5.396	-8,50%
>=1.000.000<5.000.000	2.325	2.242	-3,57%	4.990	4.787	-4,07%
>=5.000.000<25.000.000	402	412	2,49	4.068	4.199	3,22%
>25.000.000	86	80	-6,98	9.151	5.974	-34,72%
Totale	39.071	34.015	-12,94	25.797	21.747	-15,70%

Fonte: Anas, Rapporto trimestrale AVCP, dicembre 2013

Rispetto alla **modalità di realizzazione** i dati mostrano una crescita del numero degli accordi quadro, (+28,16%), a fronte però di una significativa contrazione degli importi (-12,58%). Particolarmente penalizzata è la finanza di progetto (-21,40% il numero di procedure, -54,33% gli importi), a dimostrazione di come le difficoltà delle imprese si riflettano anche nelle formule di partenariato fra pubblico e privato (PPP).

Tab. 2.3 – Distribuzione delle procedure di affidamento di lavori di valore uguale o superiore a 40.000 euro per modalità di realizzazione, valori assoluti e percentuali, 2012 -2013

Modalità di realizzazione	Numero procedure perfezionate			Importo complessivo (in milioni di euro)		
	2012	2013	Variazione percentuale	2012	2013	Variazione percentuale
Contratto di appalto	37.683	32.627	-13,42%	19.044	17.881	-6,11%
Accordo quadro/Convenzione	586	751	28,16%	1.797	1.571	-12,58%
Concessione/Finanza di progetto/Contraente generale	743	584	-21,40%	4.887	2.232	-54,33%
Totale	39.071	34.015	-12,94%	25.797	21.747	-15,70%

Fonte: Anas, Rapporto trimestrale AVCP, dicembre 2013

Interessante l'andamento dei valori ripartito per **regione** di competenza. Si evidenzia come molte procedure di appalti di lavori non siano riferibili ad un ambito territoriale

particolare, ma riguardino grandi opere, solitamente infrastrutture e interventi di Ministeri e altri enti Centrali: esse rappresentano in termini numerici il 18,3% del totale delle procedure avviate e incidono per ben il 38,9% sul valore complessivo. Al secondo posto si colloca la Regione Lombardia che ha concentrato nel 2013 il 10,7% del numero di procedure perfezionate e il 9,0% del valore totale. In termini di spesa pro-capite troviamo al primo posto le province autonome del Trentino Alto Adige e la Valle d'Aosta, seguite a grande distanza dalla Calabria. Fanalino di coda è la Sicilia.

Tab. 2.4 – Distribuzione delle procedure di affidamento di lavori di valore uguale o superiore a 40.000 euro per regione di competenza, valori assoluti e percentuali, 2013

	Numero		Importo		Euro pro capite
	n°	(% su tot.)	(mln. euro)	(% su tot.)	
Piemonte	1.788	5,3	685	3,2	154
Valle D'Aosta	332	1	133	0,6	1.037
Lombardia	3.636	10,7	1.948	9	196
Prov. Trento	1.115	3,3	809	3,7	1.528
Prov. Bolzano	1.142	3,4	561	2,6	1.105
Veneto	2.461	7,2	1.006	4,6	204
Friuli Venezia Giulia	919	2,7	348	1,6	282
Liguria	953	2,8	339	1,6	210
Emilia Romagna	2.221	6,5	745	3,4	168
Toscana	2.090	6,1	854	3,9	228
Umbria	395	1,2	115	0,5	127
Marche	823	2,4	284	1,3	181
Lazio	1.754	5,2	882	4,1	154
Abruzzo	580	1,7	330	1,5	246
Molise	259	0,8	87	0,4	272
Campania	1.604	4,7	1.463	6,7	251
Puglia	1.390	4,1	764	3,5	187
Basilicata	517	1,5	120	0,5	204
Calabria	983	2,9	583	2,7	290
Sicilia	1.315	3,9	581	2,7	115
Sardegna	1.231	3,6	505	2,3	301
Totale regioni	27.508	81,7	13.143	61,1	222
Ambito nazionale	6.507	18,3	8.604	38,9	...
Totale	34.015	100,0	21.747	100,0	100,0

Anac, Rapporto trimestrale AVCP, dicembre 2013

3. LA METODOLOGIA DI INDAGINE

3.1 L'indagine CATI: premesse tecniche e metodologiche

La ricerca analizza e pone a confronto i risultati di due *survey* condotte in parallelo attraverso la somministrazione di un questionario con tecnica CATI (*Computer Assisted Telephonic Interview*) ad un campione di operatori di “Stazioni Appaltanti” e ad un campione di imprese del settore delle opere pubbliche.

Domanda ed offerta del mercato dei lavori pubblici sono dunque investigate attraverso la rappresentazione che ne hanno offerto, attraverso le loro opinioni, valutazioni e aspettative, i rispettivi “attori” rispondendo a domande in parte coincidenti al fine di consentire il raffronto fra i due *target*.

Come per la precedente edizione dell'indagine, il campione della PA è costituito da responsabili degli Uffici di Enti Pubblici (uffici tecnici o uffici gare) competenti per la programmazione, l'affidamento e l'esecuzione del contratto o da responsabili del procedimento (RUP) degli appalti di lavori pubblici interni agli stessi uffici.

Scegliendo di ricomprendere un solo operatore per ciascuna “stazione appaltante” selezionata, così da garantire un ventaglio quanto più ampio di Enti coinvolti, sono stati intervistati 200 operatori in rappresentanza di una galassia delle pubbliche amministrazioni comprendente Comuni, Province, Regioni, Asl ed Aziende ospedaliere, Ministeri e Società di servizi, aziende municipalizzate ed altre cosiddette Società “partecipate”.

Nel campione di imprese sono rientrate 151 aziende del settore edile e dell'impiantistica e società di ingegneria operative sul mercato, scelte fra le aggiudicatarie di appalti pubblici degli ultimi due anni.

In entrambi i casi la selezione delle unità campionarie è avvenuta rispettando vincoli di numerosità predefinita per alcune “quote” o strati campionari, individuati nel primo caso in base alla tipologia dell'ente ed all'area geografica di localizzazione e, nel secondo, in base al settore (edilizia, impiantistica, progettazione ed attività professionale) ed ancora in base alla sede dell'azienda (Nord Est, Nord Ovest, Centro, Sud e isole).

La numerosità dei due campioni è evidentemente esigua a fronte di una dimensione dei rispettivi universi di difficile esatta quantificazione e che si può stimare:

- nel caso delle “stazioni appaltanti” in non meno di 12mila unità;
- nel caso delle imprese del settore delle opere pubbliche, almeno nelle oltre 36mila aziende in possesso della qualificazione SOA necessaria a partecipare a

gare di appalto di importo pari o superiore a 150mila euro (ma a queste sarebbero da aggiungere le altre operative su tagli inferiori o indirettamente coinvolte tramite subappalto).

Per quanto alcune tipologie di Amministrazioni Pubbliche, si pensi in particolare alle Regioni, alle Province o ai Ministeri, siano rappresentate nell'indagine con una quota di campionamento elevata in ragione del limitato numero di Enti che le compongono, l'indeterminatezza dell'universo di riferimento (nel caso della PA) e il basso numero di unità campionarie (sia per la PA che per le imprese) consigliano di evitare stime dei margini di errore dei risultati dell'indagine campionaria per intervalli di confidenza che risulterebbero assolutamente aleatori.

All'indagine, fuori dal rigore scientifico necessario a riconoscerle una elevata significatività statistica, deve dunque essere attribuita la valenza di uno strumento conoscitivo per approcciare un settore difficilmente "irreggimentabile".

3.2 Il campione effettivo

Il criterio di selezione degli uffici all'interno dell'archivio di base, costruito in occasione della prima indagine ed aggiornato in occasione di questa seconda tramite un'attività di scouting sui siti web istituzionali, ha assicurato una ripartizione territoriale che pare coerente con quella che si presume osservabile nell'universo di riferimento. Si sottolinea che per i Comuni si è privilegiata l'inclusione nel campione di quelli con almeno 25mila abitanti in quanto ritenuti più strutturati e con un volume di attività tale da assicurare la maggiore competenza sui temi proposti.

Tab. 3.1 - Campione degli uffici pubblici, valori assoluti

Ente	Nord			Sud e isole	Totale
	Est	Ovest	Centro		
Comune	19	22	14	28	83
Provincia	6	5	7	10	28
Regione	2	1	2	3	8
ASL Aziende Ospedaliere	2	1	2		5
Geni civili (=uffici decentrati regioni) e Enti per l'edilizia pubblica	2	3	2	4	11
Municipaliz., Società di Servizi, Consorzi, Società	12	10	8	25	55
Ministeri - Provveditorati delle O.O.P.P.	3	3	2	2	10
Totale	46	45	37	72	200

Il campione di imprese è stato selezionato a partire dall'elenco di aggiudicatari di appalti di opere pubbliche risultante dagli esiti di gara pubblicati on line ai sensi dell'art.65 del D.Lgs.163/06 ed in particolare sul "Servizio Contratti Pubblici" del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti.

Tab. 3.2 -Campione delle imprese, valori assoluti

Ente	Nord Est	Nord Ovest	Centro	Sud e isole	Totale
Impresa edile	24	24	26	26	100
Impresa di impiantistica	4	3	4	3	14
Associazione professionale / società di		3	2	1	6
Altro	11	8	5	7	31
Totale	39	38	37	37	151

IL PUNTO DI VISTA DELLE STAZIONI APPALTANTI

4. I RISULTATI: IL PUNTO DI VISTA DELLE STAZIONI APPALTANTI

4.1. L'organizzazione della funzione

L'analisi della posizione organizzativa degli uffici nel quale si trovano i responsabili degli approvvigionamenti (RUP, dirigenti o funzionari comunque responsabili dello svolgimento della gara di lavori), che sono stati intervistati ai fini dell'indagine, è utile a capire il sistema delle responsabilità e soprattutto la valenza di questa funzione all'interno dell'organigramma dell'Ente.

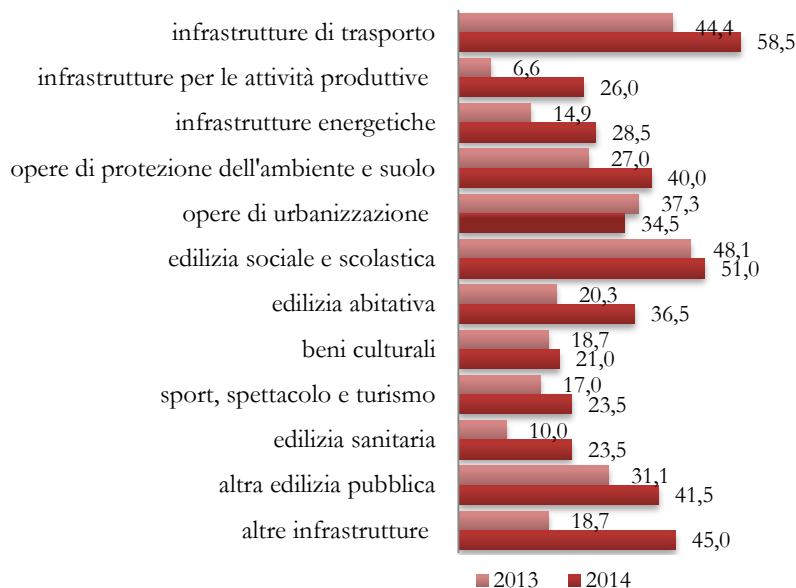
Il 43,5 % dei rispondenti dichiara che il proprio ufficio è collocato all'interno dell'area tecnica, un 22,0% nell'area amministrativa dell'ente, un 11% nell'ufficio gare/contratti. Solo nel 6% dei casi, i dirigenti/responsabili contattati operano a diretto riporto del sindaco e comunque del vertice della struttura. Differenze evidenti emergono rispetto alla tipologia di Ente, a sottolineare le peculiarità che contraddistinguono il mondo delle Aziende partecipate, dove assai più frequenti sono i casi in cui il RUP, o comunque il dirigente responsabile della gara, opera a stretto riporto del vertice della struttura oppure all'interno dell'ufficio specificatamente dedicato alle gare. Più frammentata l'articolazione degli uffici negli EELL dove anche gli uffici amministrativi hanno un ruolo dirimente e dove sembra più evidente una certa frammentazione delle competenze.

Tab. 4.1- Collocazione dell'Ufficio appalti all'interno dell'organigramma per tipologia di Ente/Azienda, percentuale sul totale, rilevazione 2014

Direzione	Comuni	Province	Regioni	Partecipate	Totale
Sindaco/Presidente/DG	-	7,1	-	10,9	6,0
Finanziaria	4,8	-	-	-	4,0
Amministrativa	16,9	10,7	25,0	30,9	22,0
Tecnica /Edilizia	2,4	3,6	-	3,6	2,5
Tecnica/ Infrastrutture	2,4	-	-	1,8	1,5
Tecnica/Viabilità	1,2	3,6	-	-	1,0
Tecnica/ Lavori pubblici	39,8	21,4	37,8	5,5	26,0
Tecnica/altro	14,5	14,7	8,3	12,7	12,5
Altro (ufficio contratti/gare/approvvigionamenti)	13,3	10,7	20,8	30,9	18,5

Dal punto di vista della **tipologia di lavori**, gli interlocutori contattati si occupano **principalmente di infrastrutture di trasporto** (58,5%), seguite dagli interventi sull'edilizia scolastica (51,0%) e da quelli in materia ambientale (40%).

Fig. 4.1 - Tipologie di lavori prevalenti negli uffici contattati, valori percentuali, risposta multipla, confronto rilevazione 2013- 2014



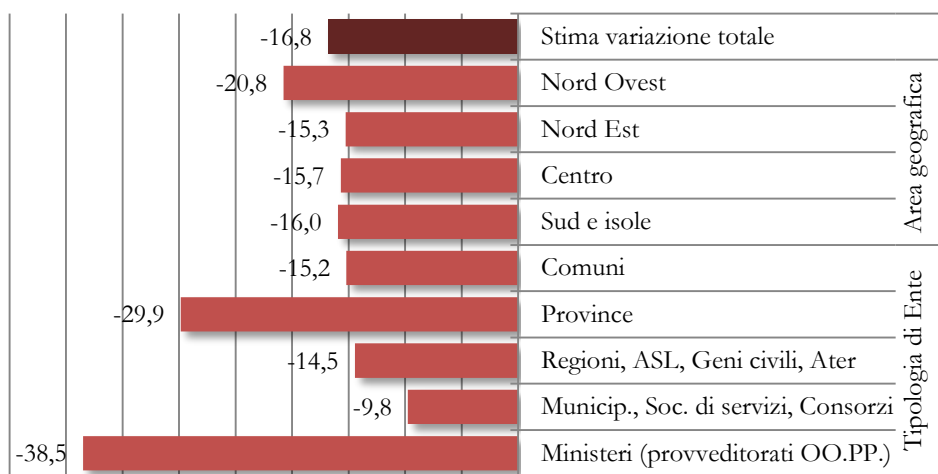
4.2. Le dinamiche del mercato degli appalti nell'ultimo biennio

Il settore dei lavori è stato certamente interessato negli ultimi due anni da una serie di cambiamenti rilevanti, che sono stati la conseguenza, in parte, della crisi economica, che ha complessivamente ridotto la possibilità per gli enti di attivare investimenti in opere e in parte di una serie di cambiamenti normativi, che hanno avuto un impatto più o meno diretto sul settore e che hanno determinato una situazione di generale incertezza e difficoltà nella gestione degli adempimenti.

Interrogati **sull'andamento del settore nell'ultimo biennio**, gli operatori della PA confermano la situazione di contrazione del mercato e di crisi generalizzata degli investimenti in opere pubbliche. In media, **viene stimata una perdita in termini di volume di affari del 16,8%**. La percezione più negativa si riscontra nei Ministeri e nelle Province. I primi più direttamente interessati dalla “spending review”, le seconde

orientate a sospendere l'attuazione dei progetti in attesa della loro riforma. Molto più "ottimisti" sembrano essere i dirigenti e funzionari delle partecipate e dei consorzi.

Fig. 4.2- Stima della variazione del valore del mercato degli appalti nell'ultimo biennio, valori percentuali, per area geografica e tipologia di ente, rilevazione 2014

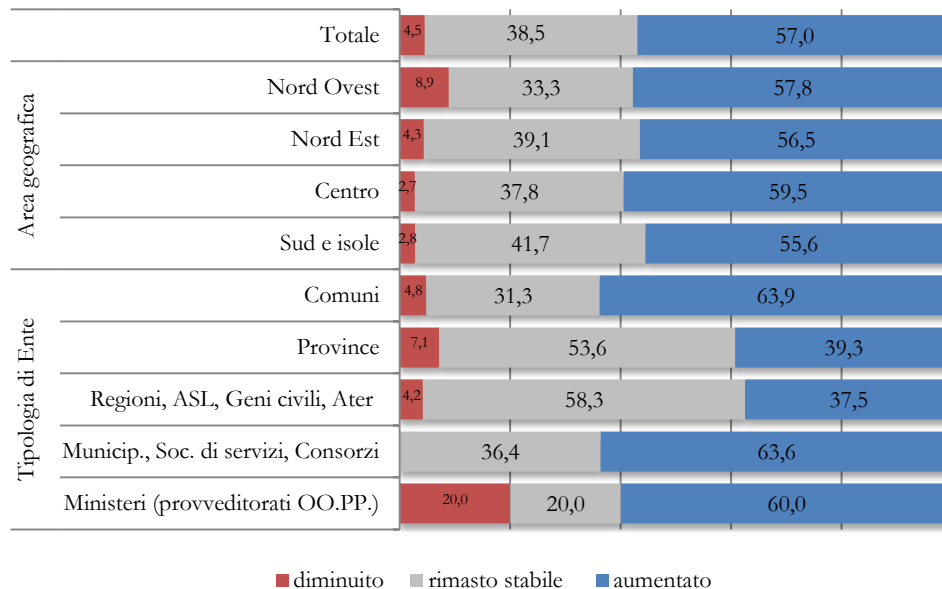


Il campione è stato poi interpellato sul **trend dei ribassi di gara nell'ultimo biennio**.

Non stupisce che il campione sia piuttosto compatto nell'affermare che i ribassi siano aumentati; sono di quest'avviso il 57,0% degli interpellati, a conferma di **una tendenza ormai consolidata e non sempre giustificata ad orientare le offerte soltanto o principalmente sulla componente legata al prezzo, talvolta a scapito della qualità dell'opera**. Un fenomeno del quale, molto si lamentano le imprese.

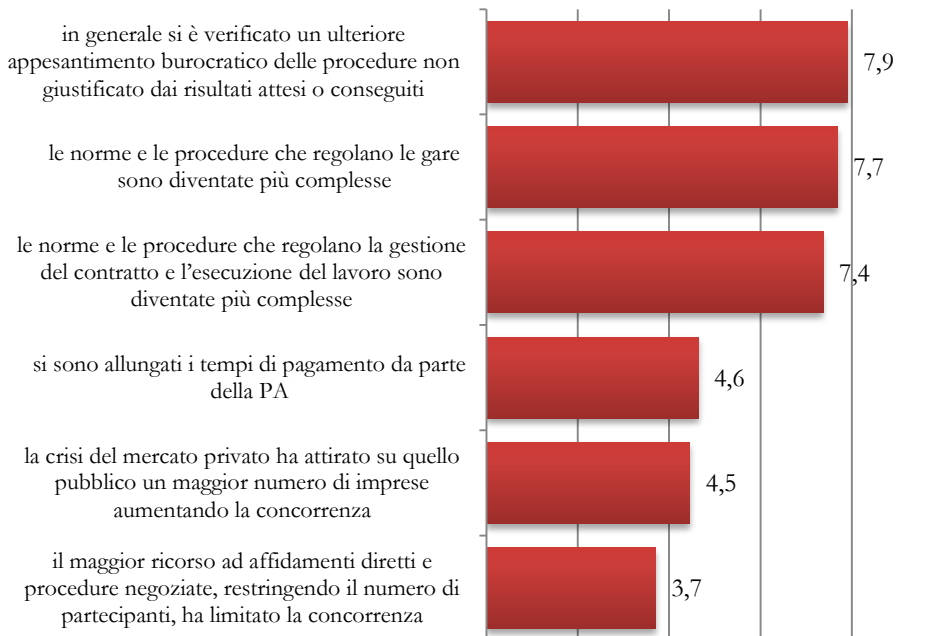
Si esprimono in questa direzione soprattutto i Comuni, particolarmente penalizzati dal taglio dei bilanci e dai vincoli del Patto di Stabilità, mentre Regioni e Province sostengono una sostanziale stazionarietà nell'andamento dei ribassi.

Fig. 4.3- Andamento dei ribassi rispetto alle basi di gara, percentuale su totale, per area geografica e tipologia di ente, rilevazione 2014



Chiamati poi ad esprimere un giudizio sintetico in scala 0-10 sulle **principali dinamiche che hanno interessato il mercato negli ultimi anni**, le pubbliche amministrazioni sottolineano la complessità burocratica delle procedure, sia in fase di gestione della procedura di gara che di esecuzione del contratto, mentre meno pressanti sono le questioni legate al ritardo dei pagamenti o alla restrizione della concorrenza legata agli effetti della crisi economica e all'aumento delle procedure dirette e in economia.

Fig. 4.4- In quale misura sono cambiati i seguenti aspetti nell'ultimo biennio, indice di sintesi (scala 0-10: 0= per niente rilevante, 10=molto rilevante), rilevazione 2014



4.3. L' impatto delle nuove norme in materia di appalti di lavori

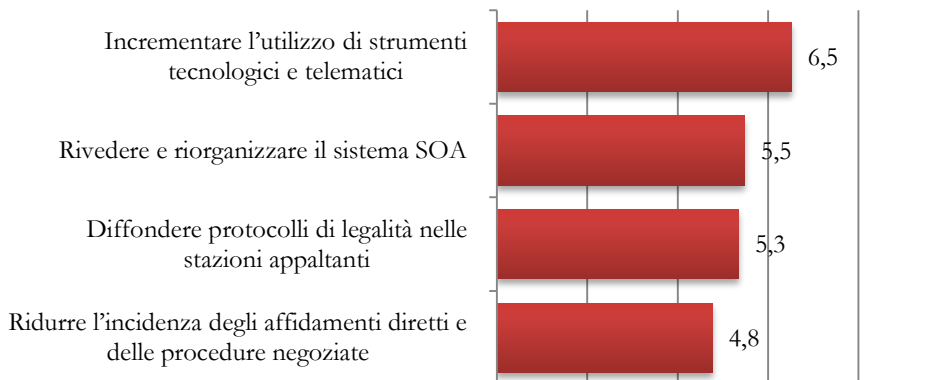
Dal punto di vista dello scenario normativo e regolatorio, l'ultimo biennio è stato interessato da alcuni provvedimenti legislativi che hanno avuto un impatto dirompente sul lavoro quotidiano degli uffici. Ci si riferisce in particolare alla **legge 190/2012, Legge cd. Anticorruzione**, alla **riforma in materia di Trasparenza (D.Lgs. n. 33/2013)** e all'istituzione del nuovo sistema telematico di verifica dei requisiti in fase di gara, introdotto dall'ex-AVCP e denominato **AVCPass**. Sull'anticorruzione e sulla trasparenza il giudizio appare univoco e tendenzialmente negativo: le norme, oltre ad essere giudicate poco efficaci nella loro ratio, sono considerate non idonee a migliorare la qualità delle procedure ma percepite come un ulteriore appesantimento degli adempimenti.

Tab. 4.2- Valutazione degli effetti della Legge 190/2012, Legge cd. Anticorruzione e della riforma della trasparenza introdotta dal D.Lgs. n. 33/2013, (scala 0-10: 0= per niente rilevante, 10=molto rilevante), rilevazione 2014

	Legge Anticorruzione	Legge sulla Trasparenza
Efficacia nel prevenire i fenomeni di corruzione nella PA	3,7	4,4
Miglioramento della qualità complessiva del processo di appalto	3,5	3,3
Appesantimento degli adempimenti a carico degli uffici	7,2	7,7

A giudizio degli intervistati, l'intervento in grado di incidere in misura più forte sulla trasparenza è quello che riguarda l'introduzione delle tecnologie nel processo di appalto. La revisione del sistema delle SOA e la diffusione dei Protocolli di legalità sono gli altri due aspetti segnalati dagli interlocutori.

Fig. 4.5- Come valuta i seguenti interventi per rendere più trasparente il processo di appalto, indice di sintesi (scala 0-10: 0= per niente adeguati, 10=molto adeguati), rilevazione 2014



Il **sistema AVCPass**, a regime da luglio 2014, nasce con l'intento di alleggerire la fase di presentazione della documentazione di gara creando un "luogo" (data base) in cui le aziende registrano i propri requisiti e gli Enti certificanti mettono a disposizione le loro certificazioni, consentendone una raccolta e una verifica in modo automatico. Le PA fanno fatica a valutare a pieno questo strumento, obbligatorio da luglio scorso e su cui ancora non esistono prassi consolidate. Il timore espresso da alcune stazioni appaltanti è che il sistema si traduca, ancora una volta, almeno in una prima fase, in un aggravio burocratico per gli operatori. Vale la pena, comunque, mettere in evidenza la posizione di chi invece sottolinea la necessità di integrare questo sistema con il resto delle tecnologie e delle piattaforme attraverso le quali si svolgono le gare.

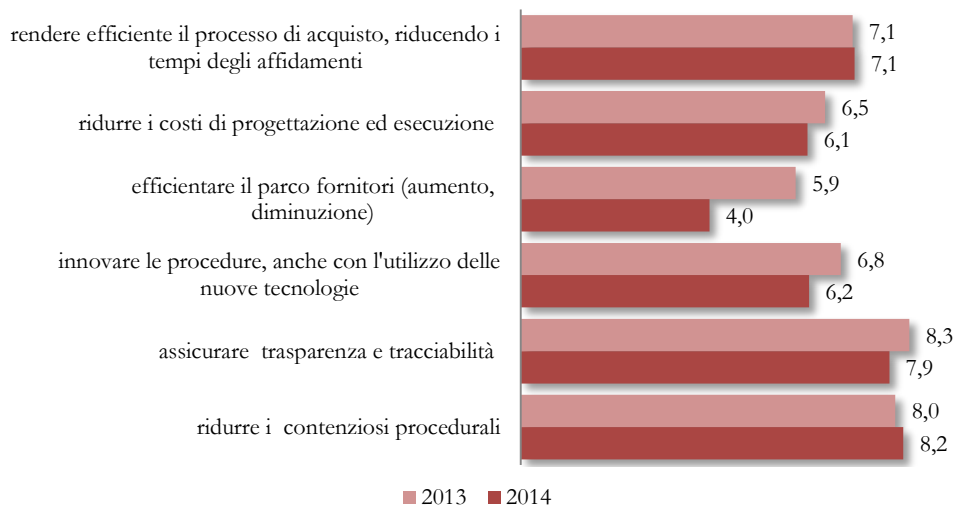
Tab. 4.3 - Rispetto al sistema AVCPass come valuta le affermazioni?, indice di sintesi (scala 0-10: 0= per niente d'accordo, 10=molto d'accordo), rilevazione 2014

	Totale
Va nella giusta direzione di semplificare gli oneri amministrativi a carico delle imprese	3,4
Comporterà un pesante aggravio iniziale di lavoro agli operatori delle stazioni appaltanti per adattarsi al nuovo sistema e prendere dimestichezza con lo strumento	7,0
Comporterà un pesante aggravio iniziale di lavoro per le imprese per adattarsi al nuovo sistema e prendere dimestichezza con lo strumento	7,2
E' uno strumento ancora incompleto e non valutabile a pieno	8,1
E' uno strumento che comporterà la necessità di integrazione con le soluzioni telematiche a supporto dello svolgimento delle procedure di gara	6,4

4.4. Gli obiettivi strategici e l'organizzazione degli uffici

Gli obiettivi strategici delle stazioni appaltanti nella gestione degli appalti di lavori non sono cambiati rispetto a quanto rilevato dal rapporto “Come Appalta la PA” realizzato nel 2013. I dirigenti e i funzionari continuano ad enfatizzare gli aspetti procedurali/normativi della propria attività piuttosto che essere orientati all'innovazione della filiera. Se il contenimento dei contenziosi procedurali, la trasparenza del processo e la riduzione dei tempi di affidamento continuano ad essere priorità irrinunciabili, **si riduce rispetto allo scorso anno l'enfasi sull'efficienza del parco fornitori e sull'innovazione tecnologica, che comunque rimane un obiettivo rilevante valutato con giudizi ampiamenti superiori alla sufficienza.** Rispetto alla rilevanza delle tecnologie, il dato è coerente con quello riportato nella Fig. 4.6: il voto è in entrambi i casi superiore a 6 e rappresenta un buon risultato essendo di oltre un punto al di sopra della soglia del 5, che rappresenta il perfetto equilibrio fra i giudizi positivi e quelli negativi.

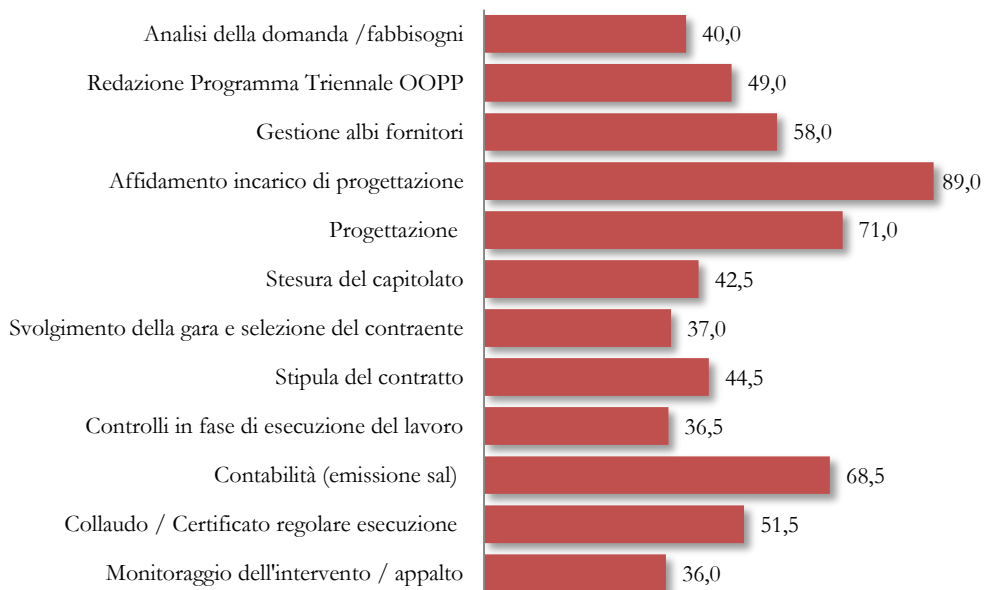
Fig. 4.6 – Rilevanza dei diversi obiettivi strategici, indice di sintesi (scala 0-10: 0= per niente rilevante, 10=molto rilevante), confronto rilevazione 2013-2014



Quasi tutte le fasi del processo di approvvigionamento sono svolte all'interno dell'ufficio tecnico, dove si svolgono gran parte delle **procedure tecniche e amministrative, ma non necessariamente quelle legate allo svolgimento della gara**. Si noti come alcune attività strategiche, strettamente connesse al presidio complessivo del processo di approvvigionamento, siano delegate ad altri centri di responsabilità, come ad esempio il monitoraggio dell'intervento, i controlli in fase esecutiva, l'analisi della domanda, lo svolgimento della stessa gara.

Anche **la progettazione viene prevalentemente svolta all'interno degli uffici**, determinando, almeno secondo le imprese, un rallentamento del processo e portando con sé il rischio di non garantire a pieno la qualità del progetto.

Fig. 4.7 – Fasi del processo dell'appalto in cui l'ufficio interviene, percentuale sul totale, rilevazione 2014

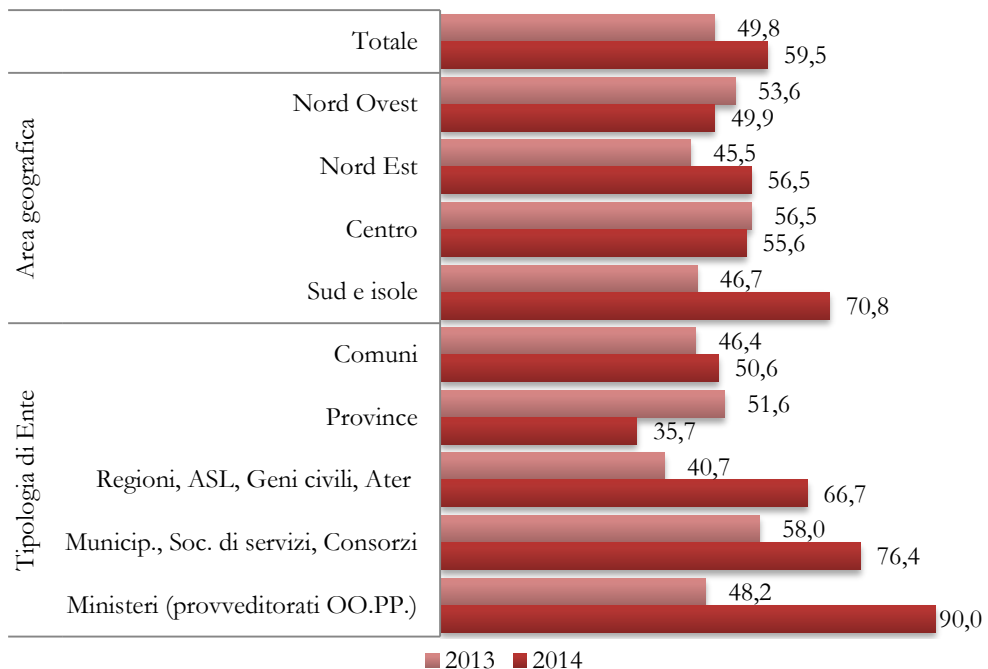


4.5. Analisi del processo di appalto

4.5.1. Albi e elenchi fornitori

Gli **Albi** e gli **Elenchi Fornitori** nella filiera delle opere possono essere utilizzati solo per affidamenti in economia, con un importo massimo quindi di 200.000 euro (con l'unica eccezione delle partecipate – settori speciali – che possono istituire sistemi di qualificazione e quindi usarli anche per affidamenti sopra soglia). Nonostante questo vincolo la categoria risulta piuttosto numerosa e comunque rilevante. **Il livello di utilizzo degli Albi risulta essere aumentato in modo significativo nel 2014 rispetto alla precedente rilevazione**: se nel 2013 erano circa la metà i funzionari che dichiaravano di averne uno, nell'attuale rilevazione la percentuale è aumentata di 10 punti percentuali (59,5%). L'analisi per tipologia di Ente mette in chiara evidenza come siano i Ministeri e le Aziende Municipalizzate a dichiarare un maggior utilizzo di Albi (76,84%).

Fig. 4.8 - Presenza di Albi di operatori economici, per area geografica e tipologia di Ente, percentuale sul totale, confronto rilevazione 2013-2014



A coloro che hanno risposto di avere un Albo fornitori, è stato chiesto di elencarne le caratteristiche. Esse possono essere così schematizzate:

- **quasi la metà degli Albi (47,1%) sono telematici**, ovvero prevedono l'**iscrizione on line**, dato in forte crescita rispetto al 2013 e significativo di un percorso di innovazione che gradualmente si sta diffondendo presso gli Enti;
- rispetto alle **modalità di accesso**, **agli Albi per la quasi totalità (83,2%) si accede tramite un processo di qualifica (77,3%) e tramite iscrizione spontanea**; anche in questo ambito si registrano percentuali superiori nelle Partecipate (92,9%), nelle Province (90,0%);
- nel 42,0% dei casi gli Albi **sono utilizzati solo per le procedure in economia**, percentuale che sale fino al 77,8% nei Ministeri e le altre amministrazioni centrali;
- meno della metà degli Albi ha una **validità temporale (42,0%)**, percentuale che sale nelle Regioni (50,0%) e nei Ministeri (77,8%);
- **poco significativa la percentuale di Albi che prevedono un modello di vendor rating**, cioè un sistema, preferibilmente telematico, che consenta la valutazione dei fornitori e del loro comportamento di gara (5,0%). **Il dato è abbastanza preoccupante e conferma la necessità di lavorare sul tema del monitoraggio e del controllo del ciclo della performance dell'appalto che, oggi, grazie alle tecnologie disponibili, può essere svolto con relativa facilità impostando su nuove basi la relazione tra stazione appaltante e fornitore.**

Tab. 4.4- Le principali caratteristiche dell'Albo Fornitori, risposta multipla, percentuale sul totale degli Albi, confronto rilevazione 2013-2014 e media biennio 2013-14

Caratteristiche dell'Albo	2013	2014	Media 2013-14
Albo telematico	26,7	47,1	36,9
Accesso tramite semplice iscrizione/candidatura spontanea	81,7	83,2	82,45
Accesso tramite valutazione di specifici requisiti (processo di qualifica)	33,3	77,3	55,3
Applicazione solo per procedure in economia	-	5,0	2,5
Periodo di validità temporale	45,8	42,0	43,9
Applicazione di un modello quantitativo di valutazione/classificazione (vendor rating)	-	5,0	-

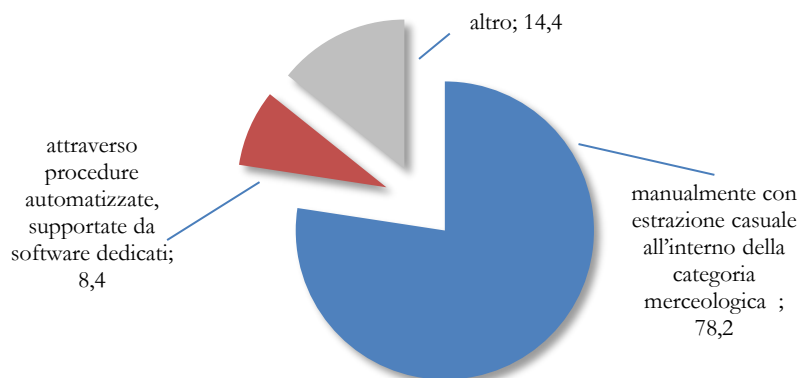
L'aggiornamento dell'Albo è quasi sempre a carico della stazione appaltante, nella maggior parte dei casi dietro segnalazione dell'impresa (84,0%) o a seguito di controlli periodici (63,0%). Solo una parte residuale del campione sostiene di essere in possesso di elenchi fornitori che si aggiornano in modo automatico mediante utilizzo di software dedicati (10,9%).

Tab. 4.5- Sistemi di aggiornamento degli elenchi, valori percentuali sul totale degli Albi, risposta multipla, per tipologia di Ente, rilevazione 2014

Metodo di aggiornamento	Comune	Provincia	Sistema regionale	Partecipate	PAC	Totale
a carico della stazione appaltante su segnalazione dell'impresa	85,7	60,0	75,0	90,5	88,9	84,0
a carico della stazione appaltante a seguito di verifiche a campione	57,1	60,0	62,5	78,6	22,2	63,0
attraverso procedure automatizzate e software dedicati	7,1	10,0	6,3	11,9	33,3	10,9

Per ciò che concerne la **rotazione dei fornitori**, la grande maggioranza degli interlocutori risponde che essa avviene attraverso un'estrazione casuale (78,2%). Pochissime sono le amministrazioni che hanno in dotazione Albi che prevedono la rotazione in maniera automatizzata.

Fig. 4.9- Metodologia per la rotazione dei fornitori, valori percentuali sul totale degli Albi, al netto delle non risposte, rilevazione 2014



I risultati che emergono dai dati sopra riportati sono positivi: nel settore dei lavori in un solo anno si registrano significativi cambiamenti rispetto al tema degli Albi: pur in presenza di una gestione ancora piuttosto artigianale e rudimentale, i passi avanti sono notevoli, anche rispetto all'utilizzo delle tecnologie e fanno ben sperare circa il conseguimento di una maggiore efficienza nella gestione dei rapporti con i fornitori.

4.5.2. Tipologie contrattuali, modalità di scelta del contraente e sistemi di attribuzione dei punteggi

Secondo i dati dell'ultima Relazione annuale dell'ex AVCP/ANAC, nel 2013 le modalità di scelta del contraente più utilizzate sono state le **procedure negoziate senza previa pubblicazione**, che incidono per il 26% sul totale, superando l'incidenza di quelle "aperte", che invece continuano a guidare la classifica degli importi. Anche se la tabella sotto riportata fa riferimento non soltanto ai lavori ma anche ai beni e ai servizi (scontando dunque il fatto che nei lavori il ricorso ad adesioni a convenzioni e accordi quadro è alquanto raro), i dati sono indicativi del ricorso alle varie tipologie di selezione del contraente.

Tab. 4.6 - Principali modalità di scelta del contraente, lavori, servizi e forniture di importo uguale o superiore a 40.000 euro.

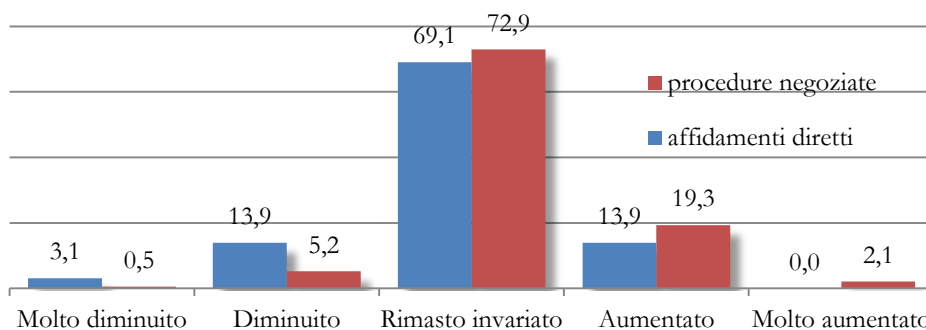
Tipologia di procedura	N. lotti	Importo (in milioni di euro)	N. %	Importo %
Procedura aperta	30.791	43.392	24,6	49,5
Procedura negoziata derivante da avvisi con cui si indice una gara	2.195	2.467	1,8	2,8
Procedura negoziata previa pubblicazione	1.687	2.448	1,3	2,8
Procedura negoziata senza previa indizione del bando 8art. 22 D.Lgs. 163/2006)	3.664	3.519	2,9	4,0
Procedura negoziata senza previa pubblicazione	33.101	13.890	26,4	16,0
Procedura ristretta	2.543	8.538	2,0	9,8
Procedura ristretta derivante da avvisi con cui si indice una gara	1.107	1.824	0,9	2,1
Procedura selettiva ex art. 283 c.7 D.Lgs 163/2006	6.822	2.274	5,4	2,6
Sistema dinamico di acquisizione	2.384	1.844	1,9	2,1
Affidamento in economia e affidamento diretto	6.635	2.061	5,3	2,4

Fonte: Relazione annuale ex AVCP/Anac

L'indagine svolta è pienamente coerente con il quadro sopra delineato e conferma **la crescita esponenziale delle procedure negoziate**.

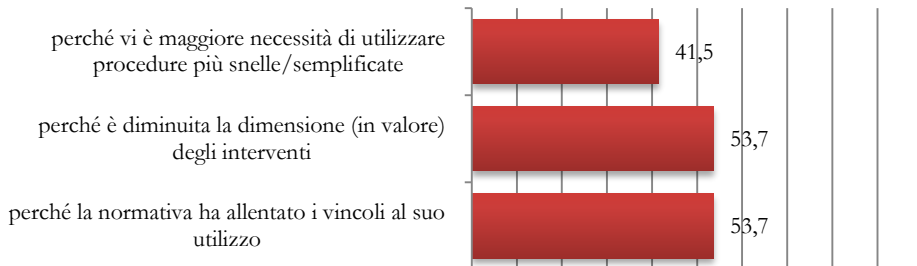
I dirigenti e funzionari confermano la necessità di affidarsi a procedure rapide e snelle, per cui si riscontra una leggera contrazione nel ricorso agli affidamenti diretti (che aumentano solo per un esiguo 13,9% del campione) e invece un **incremento delle procedure negoziate** (che sono aumentate secondo il 19,3% degli intervistati). I pochi che ritengono sia aumentato il ricorso agli affidamenti diretti per lo più pensa (giustamente) che sia solo un effetto indiretto della riduzione della dimensione media degli appalti (si riduce l'importo dell'affidamento e si ricorre alla procedura più tipica per quel taglio).

Fig. 4.10 - Ricorso alle procedure negoziate e agli affidamenti diretti nell'ultimo biennio, percentuale sul totale, rilevazione 2014



Anche sulla diffusione delle **procedure negoziate**, ha inciso, oltre ad una normativa che ne ha ampliato le possibilità di utilizzo, la riduzione complessiva della dimensione, in termini di importo, degli interventi.

Fig. 4.11 – Motivo dell'aumento del ricorso alle procedure negoziate nell'ultimo biennio, valori percentuali, risposta multipla, rilevazione 2014

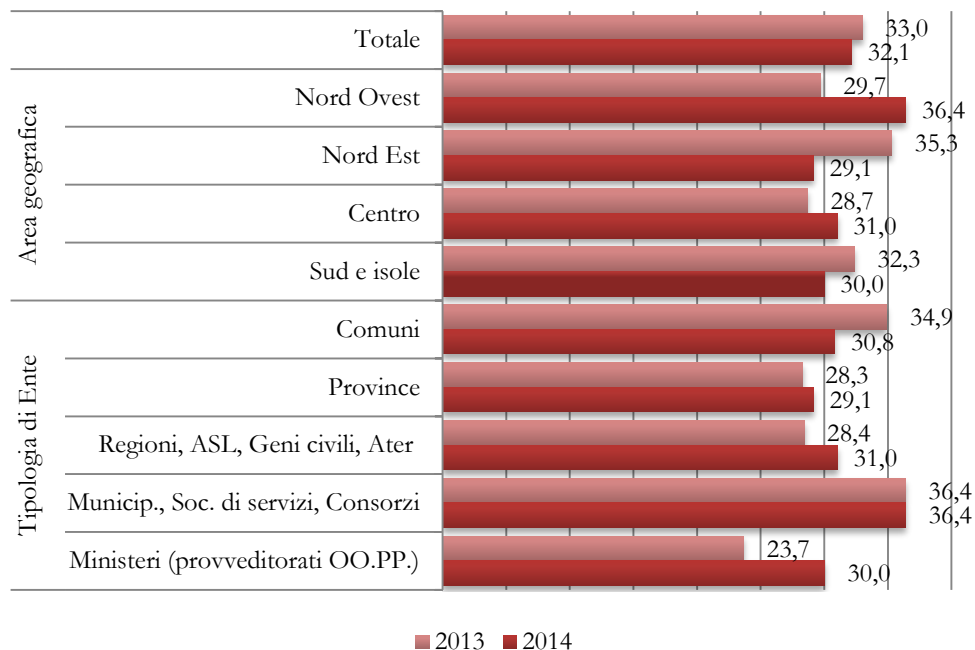


Per quanto riguarda il **criterio di aggiudicazione**, i dirigenti confermano uno scarso utilizzo dell'Offerta Economicamente più vantaggiosa (**OEPV**) che **incide solo per il 32% sul totale delle procedure**. Il dato, in leggera contrazione rispetto allo scorso anno, conferma il forte orientamento delle stazioni appaltanti verso procedure che consentano di: **a) risparmiare sui costi complessivi della gara; b) evitare possibili contenziosi, che sono più probabili nel caso vi sia la necessità di valutare un progetto tecnico**. Il rischio di questa scelta è ovviamente uno scarso focus sulla qualità dei progetti con conseguenze potenzialmente negative sui costi e sui tempi nell'esecuzione dell'appalto.

Il confronto con il 2013 nelle diverse aree del Paese evidenzia una contrazione nell'utilizzo di questo criterio soprattutto nel Nord Est e nel Mezzogiorno, mentre vanno nella direzione opposta Centro e Nord Ovest, dove si registra una significativa crescita di questo tipo di gare.

Relativamente alla tipologia di Ente, si assiste ad una progressiva convergenza di comportamento. Se le Società di servizi e le altre Partecipate restano quelle che fanno più diffuso uso dell'OEPV (vi ricorrono nel 36,4% dei casi), le altre evidenziano valori tutti intorno al 30%, come conseguenza di un arretramento dei Comuni e di un avanzamento nelle restanti amministrazioni.

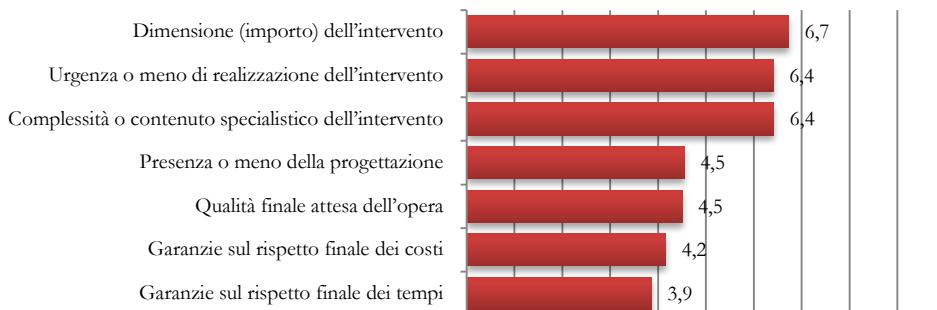
Fig. 4.12 – Ricorso al criterio all'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto al criterio del massimo ribasso, valori percentuali, confronto rilevazione 2013-2014



Ai funzionari e dirigenti che dichiarano di utilizzare l'OEPV si è chiesto di valutare il peso attribuito alla **componente qualitativa** nell'ambito della valutazione del progetto tecnico. Nel 71% dei casi in cui si ricorre alla OEPV, la quota riservata alla qualità è compresa fra il 60% e il 70%.

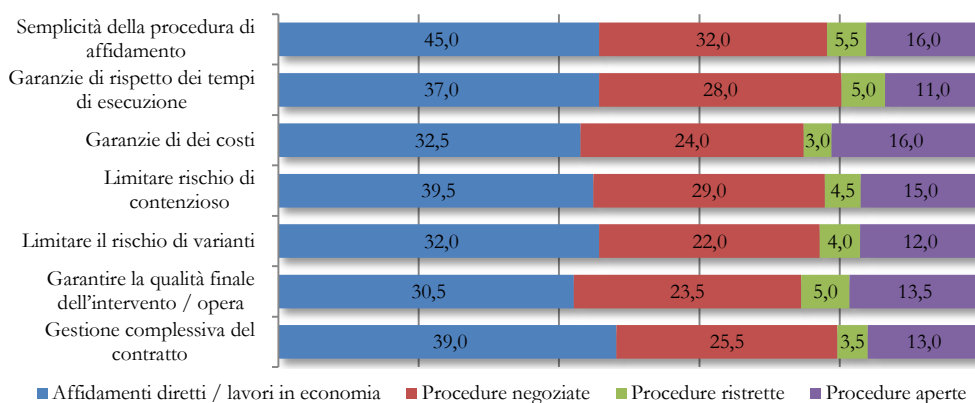
Dimensione, urgenza e complessità dell'intervento si confermano essere le variabili che maggiormente incidono sulle scelte delle stazioni appaltanti. **Sorprende che aspetti essenziali, come la qualità dell'opera, oppure le garanzie sul rispetto dei tempi e dei costi non abbiano la stessa rilevanza degli altri parametri.**

Fig. 4.13 – Parametri che incidono sulla scelta della procedura e del criterio di aggiudicazione, indice di sintesi (scala 0-10: 0= per niente rilevante, 10=molto rilevante), rilevazione 2014



Il confronto tra le diverse tipologie di procedura e alcuni parametri di efficienza/efficacia del contratto mettono in **evidenza come non esista una "procedura ottimale"**: se gli affidamenti diretti e in economia sono ritenute le migliori sotto ogni punto di vista, è indubbio che esse chiudano il mercato, limitandolo alle sole imprese invitate, laddove invece la procedura aperta, di per sé più lunga, complessa e costosa, garantisce una maggiore uguaglianza di opportunità di accesso.

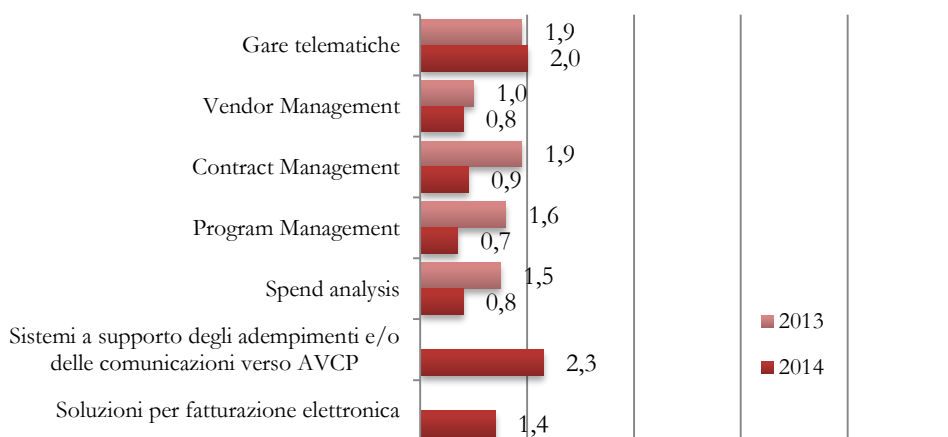
Fig. 4.14 – Efficacia delle diverse tipologie di affidamento: procedure che offrono le migliori garanzie per i diversi parametri, percentuale sul totale, rilevazione 2014



4.5.3. Tecnologie evolute a supporto del processo di appalto

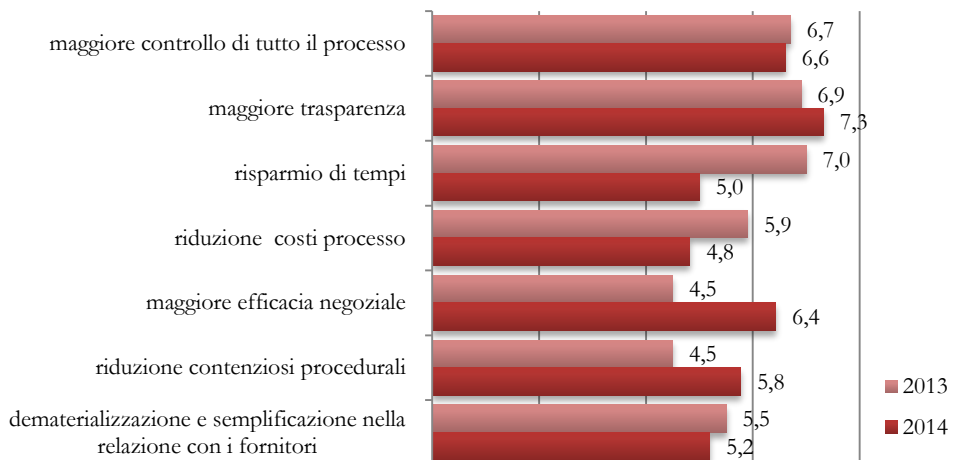
L'analisi della filiera del processo di appalto si conclude con un focus sulle **tecnologie evolute applicate alle procedure di gara**. Il dato non confortante rilevato nella rilevazione del 2013 non sembra migliorare nel 2014, infatti, gli indici di utilizzo degli strumenti tecnologici continuano ad essere molto bassi, senza eccezioni. Questa fotografia non è in contraddizione con i risultati positivi ottenuti con le domande relative all'utilizzo di Albi telematici (cfr. Tab. 4.4). Nonostante si stiano diffondendo tali Albi, non si tratta infatti di soluzioni così strutturate da consentire una completa gestione del rapporto con il fornitore e non sono necessariamente associati, almeno nella percezione dei rispondenti, a funzionalità di vendor rating.

Fig. 4.15- Intensità con cui sono utilizzati gli strumenti informatici, indice di sintesi (scala 0-10: 0= per niente utilizzati, 10=molto utilizzati), confronto rilevazione 2013-2014



A coloro che dichiarano di far uso degli strumenti informatici si è chiesto di delineare i **vantaggi conseguiti**. Tutte le tipologie proposte raggiungono un indice sufficiente e in alcuni casi buono e molto buono. **La trasparenza è tuttavia l'elemento che più interessa le stazioni appaltanti, in crescita rispetto al 2013, insieme all'efficacia negoziale (supportata da strumenti telematici facilmente controllabili) e la riduzione dei contenziosi.**

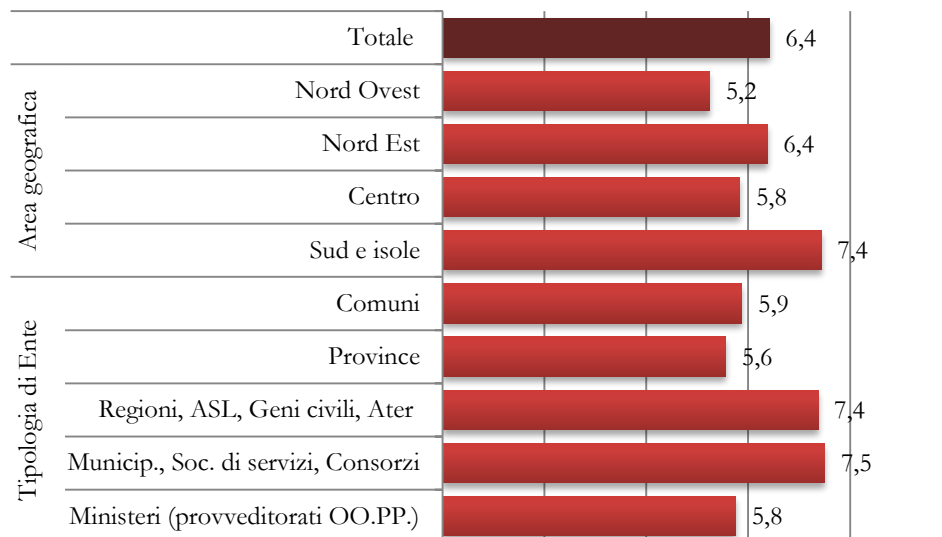
Tab. 4.16 - Vantaggi derivanti dall'uso degli strumenti informatici, indice di sintesi (scala 0-10: 0= per niente rilevante, 10=molto rilevante), confronto rilevazione 2013-2014



Restando sul tema delle tecnologie e anticipando la trattazione di un aspetto che rientra piuttosto nella fase della gestione del contratto di cui al paragrafo successivo, si è voluto chiedere ai rispondenti una valutazione delle novità apportate dal **DMEF n. 55 del 3 aprile 2013** che ha introdotto la **fatturazione elettronica**. I RUP e gli altri interlocutori contattati sembrano accogliere in modo favorevole il nuovo sistema, che segnerà sicuramente una discontinuità nei rapporti contrattuali con i fornitori, con un impatto rilevante anche sulla cultura e l'organizzazione dei processi dell'Ente². Partecipate, Regioni e Sud sono le aree dove si registrano i giudizi più positivi.

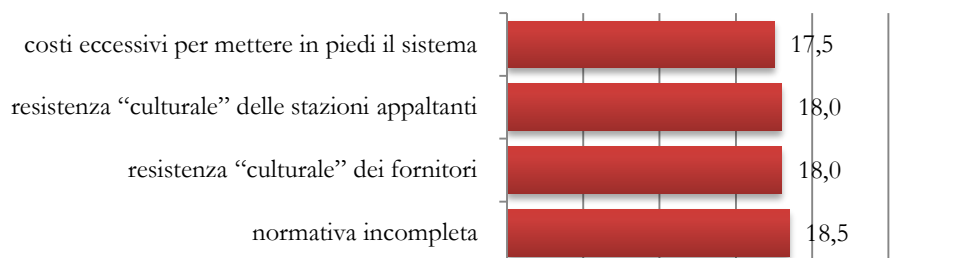
² Per un approfondimento sul tema della dematerializzazione e dell'impatto della fatturazione sui processi di acquisto, cfr. Promo PA Fondazione (in collaborazione con BravoSolution): "Indagine conoscitiva sulla dematerializzazione e digitalizzazione - L'impatto sul processo di appalto pubblico, dalla definizione dei fabbisogni alla fatturazione elettronica", 2014.

Fig. 4.17 –Giudizio sugli effetti della fatturazione elettronica sui processi di appalto, indice di sintesi (scala 0-10: 0= per niente rilevante, 10=molto rilevante), per tipologia di Ente e area geografica, rilevazione 2014



Le **motivazioni** che fino ad oggi hanno rallentato e talvolta impedito la messa a pieno regime della fatturazione elettronica sono: la normativa incompleta, le resistenze di natura culturale sia da parte delle stazioni appaltanti che da parte delle imprese e i costi di implementazione. Ovviamente queste valutazioni devono essere lette con cautela, tenendo presente che al momento la fatturazione elettronica è obbligatoria solo per le amministrazioni centrali, le agenzie fiscali e gli enti nazionali di previdenza e assistenza, mentre per gli Enti locali, essa entrerà in vigore nel marzo 2015.

Fig. 4. 18 –Elementi che fino ad oggi hanno reso difficile l'implementazione della fatturazione elettronica, valori percentuali, rilevazione 2014

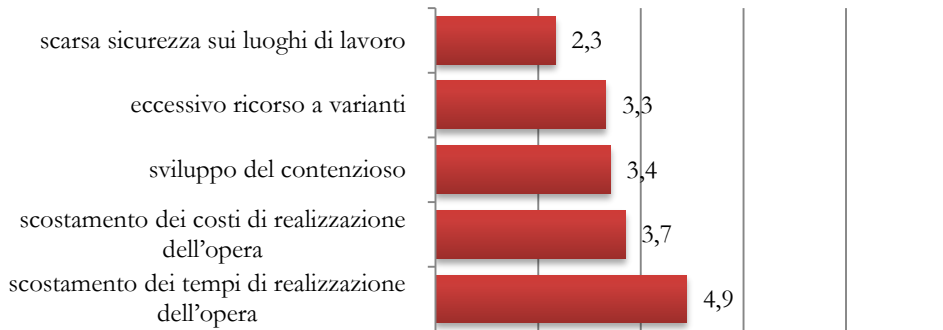


4.6. Gestione del contratto

Dopo aver analizzato la fase dell'approvvigionamento in senso stretto, l'obiettivo di questo capitolo è quello di approfondire la fase dell'**esecuzione** del contratto, fase cruciale, specialmente nel settore dei lavori, dove vengono in luce tutte le criticità del sistema e dove il rapporto PA-fornitori entra nel suo momento più delicato. Interrogati innanzitutto sulla **presenza di forme “patologiche” legate all'esecuzione dell'opera**, l'aspetto che più preoccupa è quello relativo allo scostamento nei tempi di realizzazione delle opere.

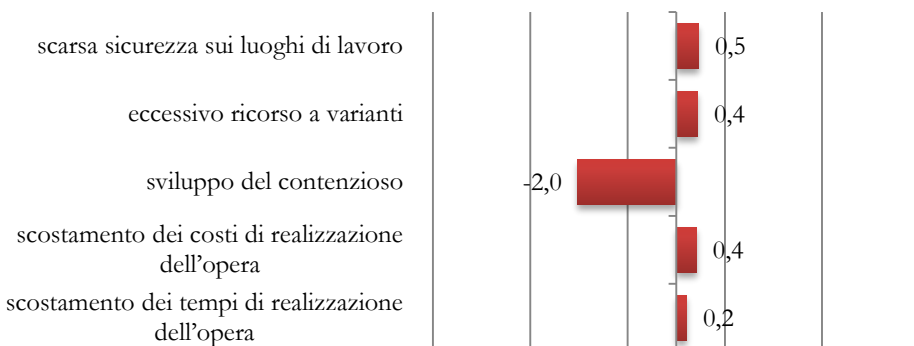
Il dato, oltre ad essere la conseguenza di una certa, naturale, autoreferenzialità dei rispondenti, può derivare dalla convinzione, diffusa in molti dirigenti che si occupano di lavori, che alcuni elementi, come le varianti e il contenzioso, **non rappresentano vere e proprie patologie ma problematiche quotidiane su cui vanno ad incidere numerosi fattori, non necessariamente patologici, ma per lo più imprevedibili**, come la riduzione delle risorse oppure la necessità di modificare l'opera per problemi sopraggiunti successivamente all'aggiudicazione.

Fig. 4. 19 –Presenza delle diverse “patologie” legate all’esecuzione del contratto, indice di sintesi (scala 0-10: 0=assente, 10= molto presente), rilevazione 2014



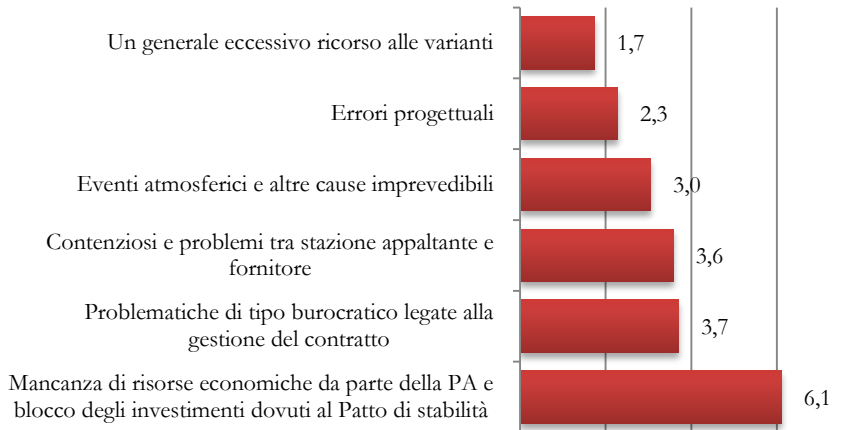
Andando ad analizzare la dinamica dell’andamento delle diverse patologie, **il segnale dato dalle stazioni appaltante è positivo e si scorge un miglioramento di tutte le patologie, con l’unica eccezione del contenzioso che invece, nella percezione degli operatori, sembra essere peggiorato.**

Fig. 4. 20 - Dinamica (miglioramento/peggioramento) delle patologie nell’ultimo biennio, indice di tendenza (scala -5/ +5), rilevazione 2014



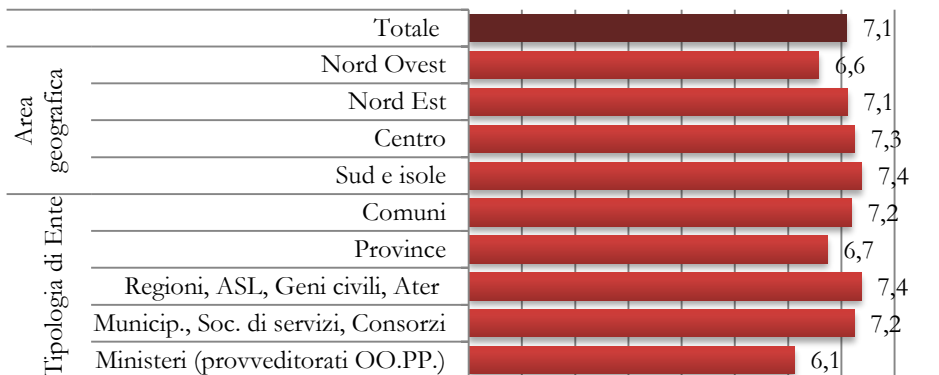
Non a caso, la principale causa del rallentamento o del blocco delle opere è, secondo il campione, la **mancanza di risorse economiche**, seguita dai **vincoli del Patto di Stabilità**, due fattori che indubbiamente hanno poco a che vedere con l’efficienza o la qualità del processo esecutivo.

Fig. 4.21 – Ragioni che nell'ultimo biennio hanno rallentato le opere, indice di sintesi (scala 0-10: 0=per niente rilevante; 10=molto rilevante), rilevazione 2014



Anche i **rapporti con i fornitori sono ritenuti buoni**, senza sostanziali differenze rispetto alla tipologia di Ente e alla localizzazione degli interventi.

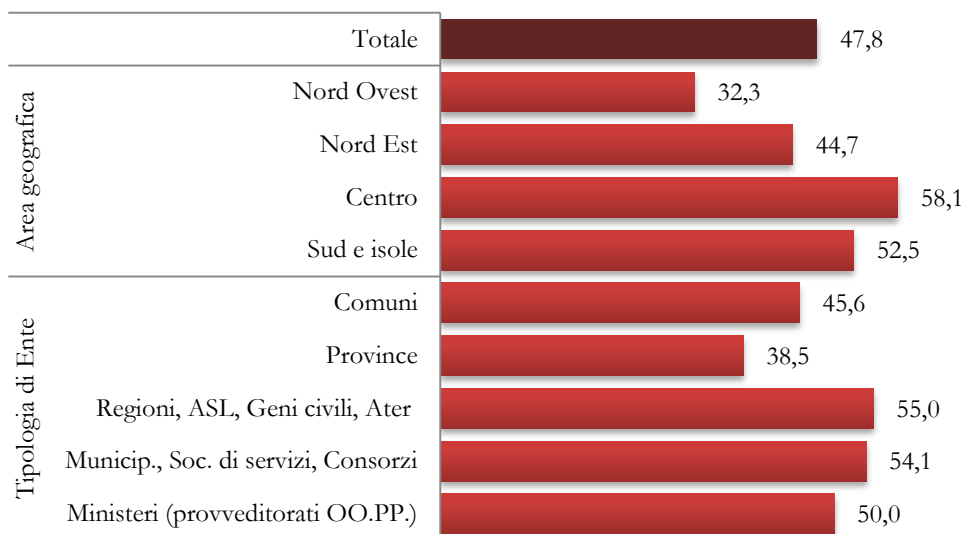
Fig. 4.22 – Valutazione del rapporto con i fornitori, indice di scala (0-10:0=per niente soddisfacente, 10=molto soddisfacente) rilevazione 2014



4.7. Monitoraggio e controllo dei lavori

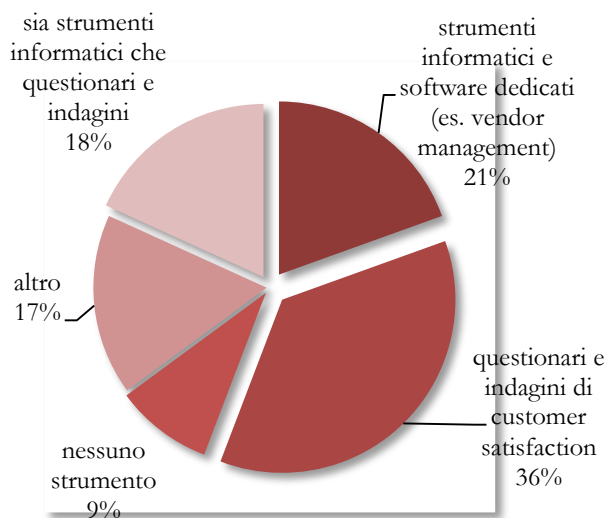
A valle di tutto il ciclo dell'appalto vi è la fase di **controllo delle performance di fornitura**. La prima domanda riguarda gli **strumenti di monitoraggio**. Il 47,8% del campione sostiene di avvalersi di uno strumento di controllo. Le Amministrazioni del Centro e del Sud registrano una percentuale più alta (rispettivamente 58% e 52%). Dal punto di vista della tipologia di Ente sono le Amministrazioni regionali e le partecipate a fare maggior utilizzo degli strumenti.

Fig. 4.23 – Esistenza di strumenti di controllo e monitoraggio interno delle procedure di appalto per area geografica e tipologia di Ente, percentuale sul totale, rilevazione 2014



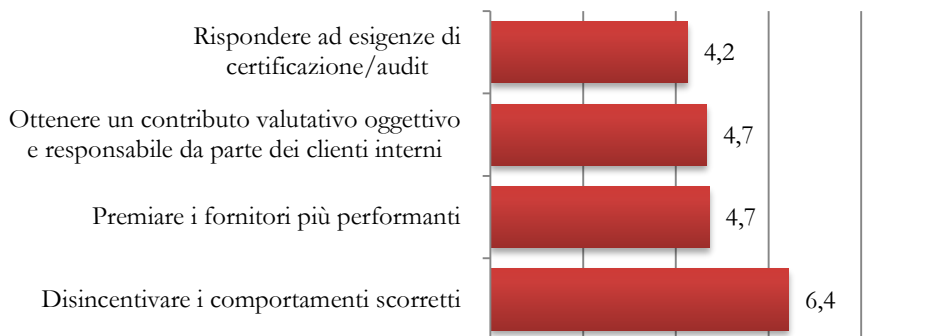
Gli **strumenti di controllo utilizzati sono prevalentemente di tipo tradizionale**, ovvero avvengono con modalità “artigianali” e piuttosto destrutturate, anche se si segnala un 19,5% di rispondenti che invece fa riferimento a tecnologie evolute, come il vendor rating.

Fig. 4.24 - Strumenti utilizzati per esercitare funzioni di monitoraggio e controllo, percentuale su totale degli Enti che eseguono controlli, rilevazione 2014



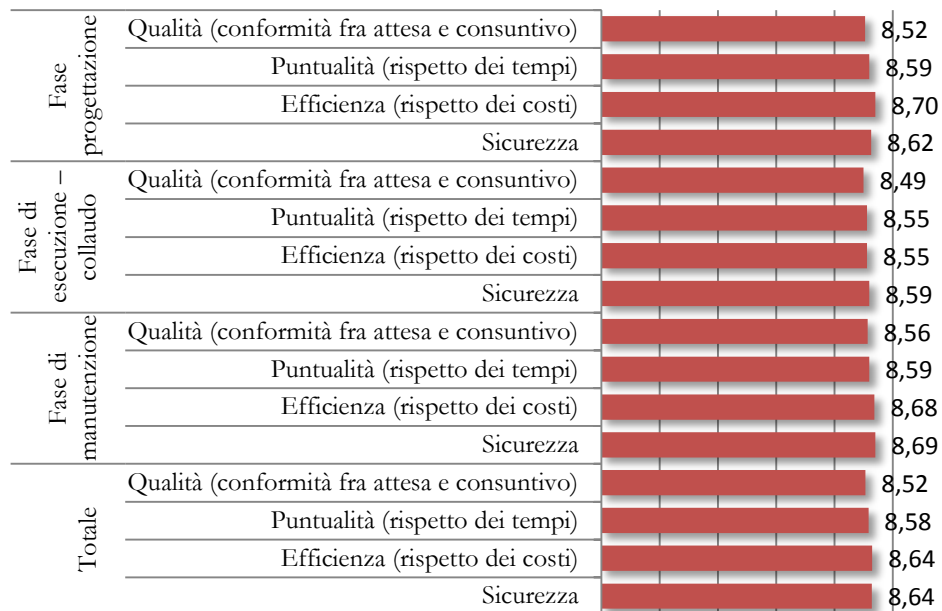
L'utilizzo di sistemi di monitoraggio rientra sempre all'interno dell'esigenza del dirigente di assicurare il rispetto della norma e disincentivare comportamenti non corretti. **Risulta ancora difficoltoso per la PA ragionare in termini di valutazione dei fornitori, premialità** per gli operatori economici più performanti e sistemi di **miglioramento continuo** basati su obiettivi strategici definiti ex ante e indicatori di monitoraggio della qualità.

Fig. 4.25 – Obiettivi da raggiungere con l'implementazione del sistema di valutazione della performance, indice di sintesi (scala 0-10: 0= per niente rilevante, 10=molto rilevante), rilevazione 2014



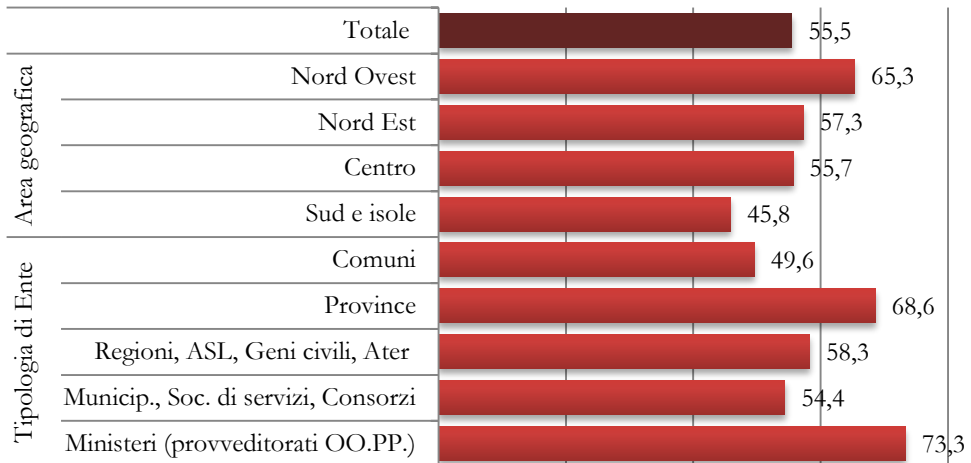
Il grafico successivo mette a confronto **le valutazioni degli operatori pubblici rispetto ai diversi elementi strategici del ciclo dell'appalto**. Come si vede, i giudizi espressi sono tutti positivi e non si rilevano differenze fra qualità, puntualità, efficienza e sicurezza, seppur la qualità sia un po' più indietro rispetto agli altri parametri.

Fig. 4.26 – Rilevanza degli elementi di valutazione, indice di sintesi (scala 0-10: 0= per niente rilevante, 10=molto rilevante), rilevazione 2014



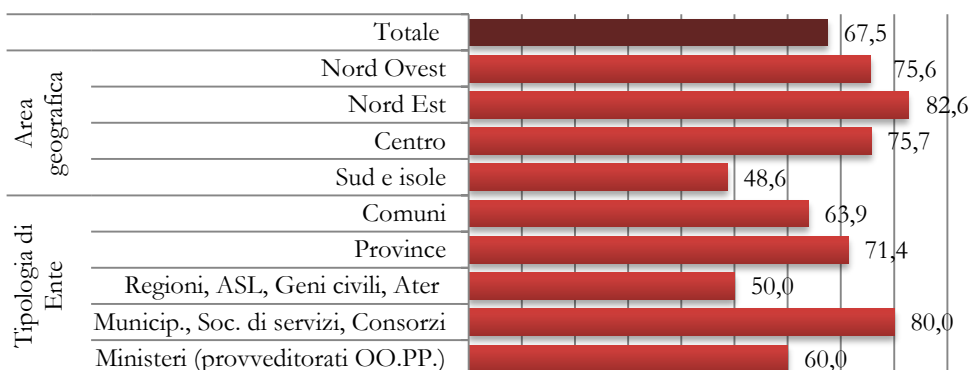
Rispetto alla questione dei **tempi di pagamento**, il campione esprime valutazioni nel complesso positive e sembra sottovalutare una delle questioni che, come vedremo nella parte dell'indagine dedicata alle imprese, è al centro dei problemi di chi lavora con la PA. In media, si dichiarano tempi di pagamento pari a **55 giorni**, con punte di 73 nella pubblica amministrazione centrale, di 68 nelle Province, di 65 al Nord. Leggermente migliore la stima dei Comuni (49,6 giorni).

Fig. 4.27 –Termini contrattuali mediante i quali l'amministrazione liquida i fornitori, valori assoluti in giorni, rilevazione 2014



Il **67,5%** dei soggetti intervistati sostiene che la propria amministrazione rispetta “sempre/spesso” i termini contrattuali di pagamento, percentuale che sale nelle Partecipate e nelle Province. Più basso il dato nei Comuni, nei Ministeri e nelle Regioni.

Fig. 4.28 –Rispetto dei termini contrattuali, percentuale dei “sempre/spesso”, rilevazione 2014



Ai funzionari è stato poi chiesto con quale **ritardo medio** assolvono ai propri obblighi contrattuali. In media il campione stima **50 giorni circa di ritardo**. In parte questi dati possono essere spiegati con il fatto che il responsabile della gara si limita spesso all'emissione del SAL ma non controlla poi la fase dell'emissione del mandato di pagamento, che spetta alla Ragioneria. Questo disallineamento nei ruoli può portare ad una **scarsa percezione** da parte degli interlocutori contattati della gravità del problema.

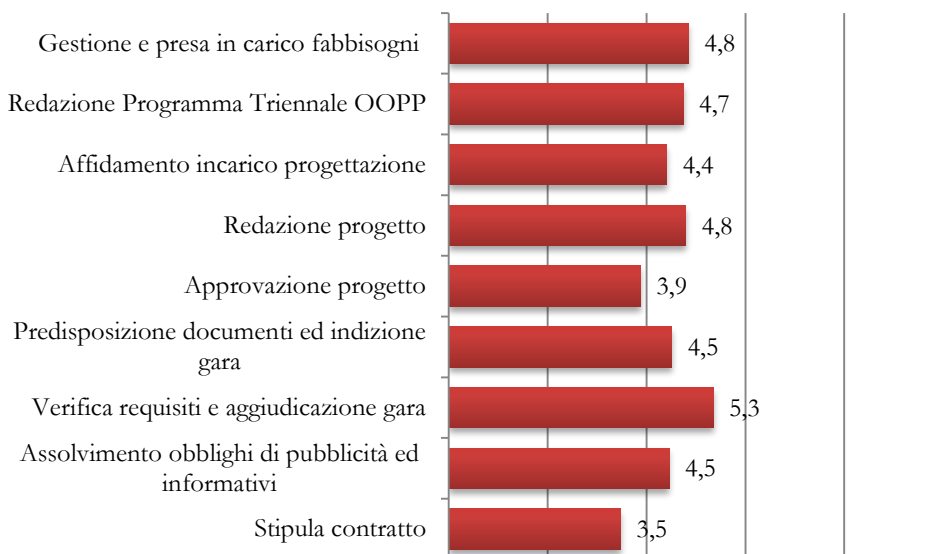
4.8. Valutazione complessiva delle criticità dell'efficienza del processo

La valutazione complessiva del livello di criticità del ciclo dell'appalto fornisce risultati piuttosto positivi. L'aspetto più problematico continua ad essere per le stazioni appaltanti quello legato alla verifica dei requisiti, soprattutto dal punto di vista della complessità procedurale.

Tab. 4.7 – Valutazione complessiva delle criticità delle fasi del ciclo dell'appalto, indice di scala (0-10: 0=per niente critica, 10=molto critica), rilevazione 2014

media 2012-13	Tempi	Efficienza	Complessità burocratica	media
Gestione e presa in carico fabbisogni	4,7	4,8	5,1	4,8
Redazione Programma Triennale OOPP	4,4	5,0	4,8	4,7
Affidamento incarico progettazione	4,4	4,2	4,6	4,4
Redazione progetto	4,9	4,7	4,9	4,8
Approvazione progetto	3,7	3,7	4,2	3,9
Predisposizione documenti ed indizione gara	4,4	4,2	4,9	4,5
Verifica requisiti e aggiudicazione gara	5,2	5,1	5,7	5,3
Assolvimento obblighi di pubblicità ed informativi	4,6	4,1	4,7	4,5
Stipula contratto	3,5	3,2	3,7	3,5

Fig. 4.29 – Valutazione complessiva delle criticità, delle fasi del ciclo dell'appalto, indice di scala (0-10: 0=per niente critica, 10=molto critica), rilevazione 2014



4.9. Le proposte delle stazioni appaltanti

Chiudiamo questa parte dedicata alla Pubblica Amministrazione con una raffigurazione dei liberi suggerimenti di dirigenti e funzionari per migliorare la gestione della filiera dei lavori. Dalla lista di istanze, tanto ampia e variegata da esigere di essere ricondotta alle categorie di cui alla tabella che segue, si eleva a gran voce una richiesta di semplificazione e di “snellimento delle procedure” spesso generica e talvolta più puntuale. Si lamenta una normativa complessa ed in continua evoluzione che provoca disorientamento (mancanza di certezze).

Le aree su cui viene richiesto un intervento sono diverse: dal sistema di qualificazione delle imprese gravato da un meccanismo di attestazione delle SOA ritenuto inefficiente e superato; al tema della richiesta dei requisiti e degli strumenti di verifica e controllo degli stessi. Su questo grava l'entrata in vigore dell'obbligo all'utilizzo della procedura AVCPass per la raccolta, condivisione e verifica degli attestati, verso il quale prevale un sentimento di scetticismo che lascia spazio anche a qualche apertura di fiducia per risolvere un problema che è realmente avvertito come tale.

Tab. 4.8 – Suggestimenti per elevare il livello complessivo di efficienza ed efficacia del sistema, rilevazione 2014

PROPOSTE	n°
semplificare e uniformare le procedure / meno burocrazia	43
riordinare e rendere più certe le norme	21
rivedere il sistema di qualificazione / SOA	9
sviluppare l'E-procurement, le soluzioni tecnologiche e la dematerializzazione	9
formare ed elevare la professionalità del personale	7
centralizzare gli acquisti (SUA / centrali di committenza)	7
aumentare la trasparenza delle procedure	6
diffondere l'uso di bandi e capitolati tipo	5
favorire OEPV	4
Semplificare gli adempimenti informativi	3
semplificare la richiesta e verifica dei requisiti	3
semplificare gli obblighi di pubblicità	2
eliminare AVCPass	2
eliminare /rivedere il ruolo dell'AVCP	2
evitare continue modifiche alla normativa	2
semplificare Avcpass	2
eliminare il massimo ribasso	2
abbattere i tempi di pagamento/ maggiore flessibilità nel patto di stabilità	2
migliorare le norme sulla trasparenza	1
ridurre le possibilità di contenzioso	1
concentrare i controlli sull'aggiudicatario	1
consultare gli operatori durante il processo di redazione delle norme	1
eliminare il contributo ad AVCP per la partecipazione alla gara	1
eliminare il subappalto	1
evitare il frazionamento dei lavori	1
favorire il partenariato pubblico privato	1
limitare il ricorso all'affidamento diretto	1
maggiore autonomia alle stazioni appaltanti	1
maggiore fiducia negli operatori del settore	1
migliorare il subprocedimento di aggiudicazione definitiva	1
ridimensionare AVCP	1
ridurre il ricorso alle procedure negoziate	1
semplificare la redazione dei documenti di gara	1
semplificare le norme sulla sicurezza	1

Fig. 4.30 – “Tag cloud” dei suggerimenti per elevare il livello complessivo di efficienza ed efficacia del sistema, rilevazione 2014

Le proposte



Un minor carico di adempimenti è richiesto sia in relazione agli obblighi di pubblicità, che molti richiedono di semplificare (eliminando ad esempio quelli sui quotidiani), che più in generale di quelli informativi. Non solo, il peso di questi ultimi fa mettere sul banco degli imputati l’Autorità di vigilanza sui contratti di cui molti richiedevano una revisione, se non una soppressione, che ha trovato una parziale risposta nell’inglobamento in ANAC.

Di contro, i suggerimenti più orientati a proposte operative sottolineano le elevate aspettative verso la diffusione dell’E-procurement e più in generale verso i processi di dematerializzazione di documenti e procedure. A latere viene richiesta anche una maggiore fiducia ed autonomia nel gestire sia gli affidamenti che la fase esecutiva che si accorda con la richiesta del più ampio uso di affidamenti “fiduciari” (procedure ristrette, negoziate e in economia).

Suoni discordanti si rilevano in merito alla prospettiva che anche il settore dei lavori pubblici sia coinvolto nel processo di centralizzazione degli appalti.

IL PUNTO DI VISTA DELLE IMPRESE

5. I RISULTATI: IL PUNTO DI VISTA DELLE IMPRESE

Dopo aver analizzato il panorama degli appalti pubblici di opere dal punto di vista delle Pubbliche Amministrazioni, il presente capitolo si concentra sulla parte delle **imprese (micro: 1-9 addetti; piccole: 10-49 addetti; medio grandi: oltre 50 addetti)**, cioè dei fornitori che lavorano con la Pubblica Amministrazione partecipando agli appalti di opere pubbliche, progettazione e lavori.

Secondo Infocamere sono **875.598** le imprese operanti nel settore in Italia a dicembre 2013 e oltre 1,5 milioni gli occupati complessivi (dipendenti e non). Dopo una crescita regolare del numero di imprese edili per quasi un decennio, si è assistito, come noto, ad un rallentamento a partire dal 2009 e ad una drammatica riduzione a partire dal 2011, verosimilmente imputabile alla crisi della domanda (quindi tipicamente a una riduzione dei consumi interni e degli investimenti), alle politiche di contenimento della spesa pubblica e alla riduzione degli investimenti in opere. Complessivamente, nel quinquennio della crisi (2009-2013), **la perdita del comparto ha raggiunto il 42% per quanto concerne le ore lavorate, il 39% per gli addetti, il 33,6% per le imprese³.**

Delle imprese attive nel settore delle costruzioni, appena il 4% risulta tuttavia qualificato presso una Società di attestazione (SOA) ed è pertanto in possesso dei requisiti necessari per partecipare ad appalti per l'affidamento di lavori pubblici di importo pari o superiore a 150 mila euro. Secondo l'allora AVCP, il "casellario delle imprese", elenco delle imprese qualificate, a fine 2012 comprendeva **36.357 aziende**, in larga maggioranza (65% dei casi) Società di Capitali. Di queste, quelle realmente operative sono poi con ogni probabilità ancora meno se è vero che, nel 2013, sono state 47.142 le imprese che hanno partecipato ad una gara di appalto di importo pari o superiore alla stessa soglia dei 150 mila euro per la quale è richiesto un contributo all'AVCP per la partecipazione: un insieme che ricomprende anche imprese dei settori delle forniture e dei servizi e nel quale è difficile ipotizzare che quelle edili ricoprano una quota superiore alla metà.

La quota di imprese edili coinvolta nel mercato degli appalti resta limitata anche considerando un numero indefinito di piccole aziende che si limitano a

³ Cfr. Ance, *Osservatorio Congiunturale sull'industria delle Costruzioni*, luglio 2014.

partecipare ad appalti di piccolo taglio, per i quali non è richiesta qualificazione, o ad accedervi indirettamente tramite l'istituto del subappalto. La distribuzione delle imprese qualificate per forma giuridica mette in evidenza che il numero medio più alto di iscrizioni per impresa si riscontra nelle Spa (5), nelle società cooperative (5,1) e nelle Saa (4,6).

Tab. 5.1– Distribuzione delle imprese qualificate, delle categorie di qualificazione SOA e del numero medio di iscrizioni per forma giuridica, 2012

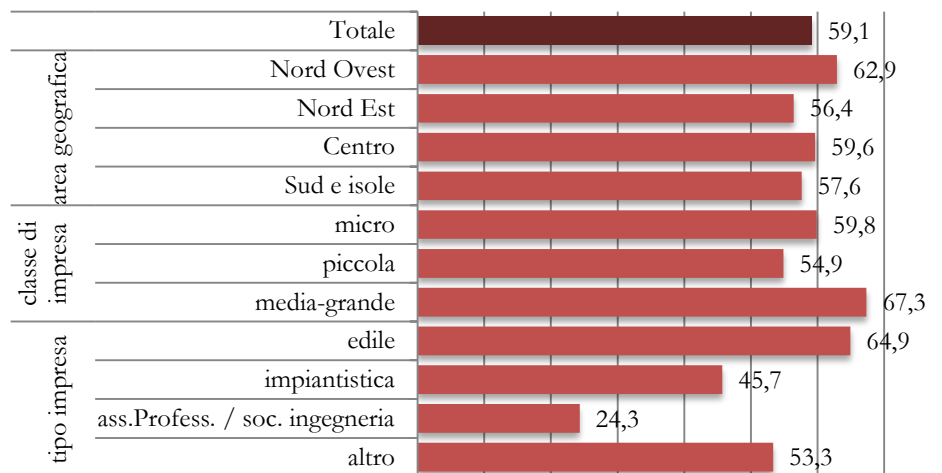
Forma giuridica	N. Imprese	N. Imprese (%)	N. iscrizioni Categorie SOA	N. iscrizioni Categorie SOA (%)	N. medio di iscrizioni per impresa
Società di capitali, di cui:	23.563	64,8	72.761	69,6	3,1
Spa	1.845	5,1	9.140	8,7	5,0
Srl	21.693	59,7	63.505	60,7	2,9
Saa	25	0,1	116	0,1	4,6
Società di persone, di cui:	5.979	16,4	13.295	12,7	2,2
Snc	3.983	11,0	8.473	8,1	2,1
Sas	1.996	5,5	4.822	4,6	2,4
Ditte individuali	5.278	14,5	10.820	10,3	2,1
Società cooperative e	1.463	4,0	7.511	7,2	5,1
n.c.	74	0,2	158	0,2	2,1
Totale	36.357	100	104.545	100	2,9

Fonte, Anac, Relazione Annuale, 2013

5.1. La performance delle imprese nel mercato degli appalti di lavori e di opere

In prima battuta alle imprese sono stati posti una serie di quesiti volti a **comprendere la dimensione e la rilevanza del mercato degli appalti di lavori e opere pubbliche**. Come si è visto nel primo capitolo, il mercato degli appalti di opere e lavori vale nel 2013 oltre **20 miliardi di euro** e, nonostante la riduzione negli ultimi anni (-24,9% nel 2012 e -15,6% nel 2013⁴), continua a rappresentare per il sistema delle imprese un volano straordinario di sostegno agli investimenti e alla crescita economica. L'importanza di questo mercato è ovviamente elevata soprattutto per le imprese selezionate in un campione che comprende solo quelle operative sul mercato degli appalti pubblici: **in media la Pubblica Amministrazione incide sul fatturato delle aziende contattate per quasi il 60%**. Superano la media le imprese del Nord Ovest, quelle operanti nell'edilizia e le imprese di dimensione medio grande. Meno dipendenti dal solo settore pubblico sono le imprese dell'impiantistica e le associazioni professionali e Società di ingegneria.

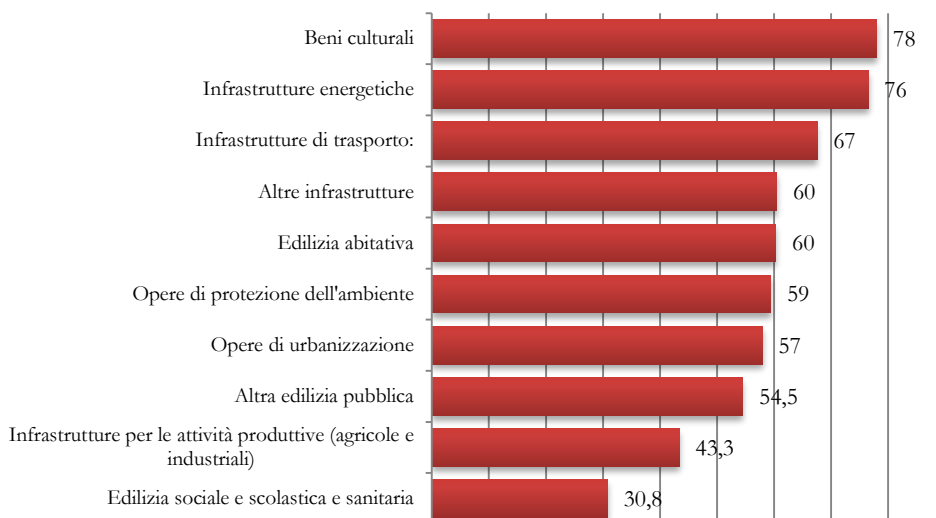
Fig. 5.1– Peso negli ultimi tre anni del cliente P.A sul fatturato delle imprese, percentuale sul totale, per area geografica, dimensione e tipologia, rilevazione 2014



⁴ Cfr. AVCP/ANAC, Relazione annuale 2013, 22 luglio 2014, pag. 27.

Dal punto di vista della **categoria prevalente di intervento**, i beni culturali rappresentano la categoria su cui sono maggiormente impegnate le imprese selezionate nel campione 878,0%. Poco distanti le infrastrutture energetiche (67,5%) e quelle di trasporto (86,5%). I trasporti, l'edilizia abitativa e gli interventi ambientali sono anch'esse voci piuttosto rilevanti, mentre pesano in misura minore le voci relative all'edilizia sociale e scolastica e alle infrastrutture produttive.

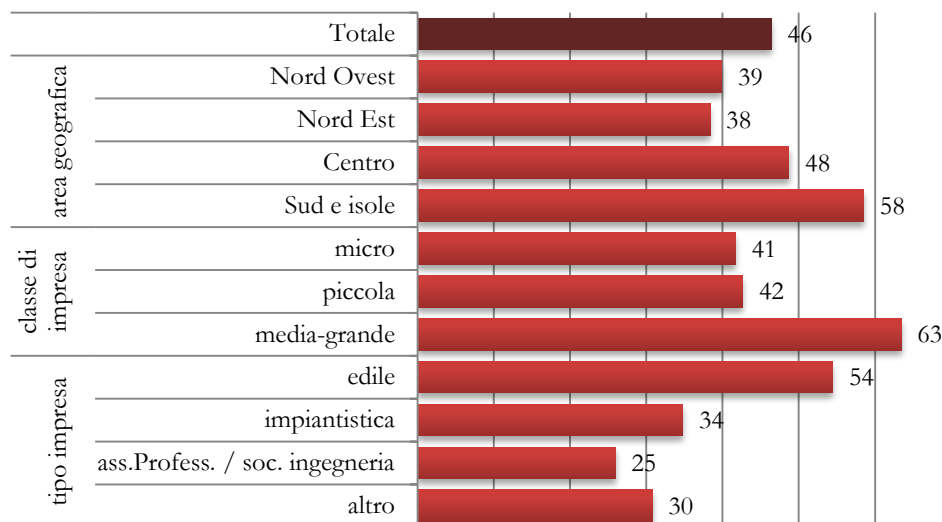
Fig. 5.2– Incidenza del fatturato PA per tipologia di lavori, percentuale sul totale, risposta multipla, rilevazione 2014



Mediamente, le imprese del campione nell'ultimo triennio hanno partecipato a **46 gare l'anno**. Un dato significativo riguarda la **correlazione diretta tra livello di partecipazione alle gare e la dimensione aziendale** (medio-grandi: 63, micro-piccole: 42-43).

Il dato non sorprende e conferma le difficoltà **per le micro e piccole imprese di accedere alle gare di lavori, soprattutto quelle di dimensioni maggiori**, perdendo occasioni di business che in questo momento di crisi economica potrebbero essere più che mai preziose⁵. Ovviamente occorre tener conto che **la dimensione aziendale non è l'unica variabile che incide sulla possibilità di partecipazione: molto dipende anche dal tipo di intervento e dalla qualificazione SOA richiesta alle imprese, che spesso già di per sé rappresenta un ostacolo all'accesso.**

Fig. 5.3– Numero di bandi pubblici partecipati in un anno (con riferimento all'ultimo triennio), classe di impresa e tipologia, valori assoluti, rilevazione 2014



Le difficoltà della piccola impresa sono confermate anche dall'analisi della **dimensione prevalente del mercato degli appalti in cui si opera**. Oltre il 70% delle imprese medio grandi, ovviamente più strutturate e con uffici gare organizzati, partecipa a gare sull'intero territorio nazionale, mentre il mercato delle imprese piccole è prevalentemente regionale o locale.

⁵ Per un approfondimento sulle ragioni che impediscono o condizionano fortemente la partecipazione alle gare da parte delle micro e piccole imprese si rinvia al volume "Imprese e Burocrazia – Come le micro e piccole imprese giudicano la pubblica amministrazione, Ed. 2010-2011-2012, Franco Angeli Editore

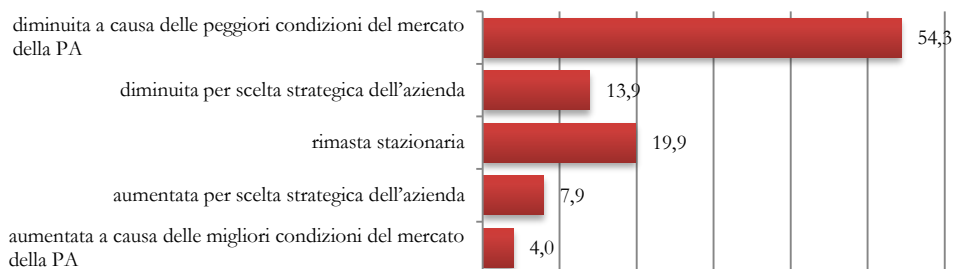
Scarsa anche in presenza di dimensioni aziendali rilevanti, la **partecipazione a gare internazionali**, che invece è destinata a diventare nei prossimi anni un'opportunità di business molto rilevante, sia per la contrazione inevitabile della spesa pubblica nazionale, che porterà ad un ridimensionamento delle opportunità in Italia, sia per l' "apertura" e la **crescita di mercati importanti come quelli legati alla progettazione europea o alle opportunità specifiche in alcuni mercati** (soprattutto Est Europa).

Tab. 5.2– *Ambito geografico di riferimento dei bandi partecipati, percentuale sul totale, risposta multipla, rilevazione 2014*

Ambito territoriale	Classe di impresa			Tipo impresa				Totale
	micro	piccola	medio-grande	edile	Impiantistica	Ass. Profes. / Soc. ing.	Altro	
locale	17,6	8,1	3,9	100,0	14,0	6,0	31,0	10,1
regionale	33,7	42,7	20,0	32,7	55,0	41,7	32,3	35,0
nazionale	48,7	47,2	73,6	57,6	30,0	58,3	49,8	53,4
internazionale	0,0	0,6	2,4	0,3	0,7	0,0	2,6	0,8

Non a caso oltre la metà del campione ritiene che la **partecipazione alle gare** sia **diminuita** nell'ultimo biennio, principalmente a causa della contrazione delle risorse pubbliche e della conseguente diminuzione del numero di bandi.

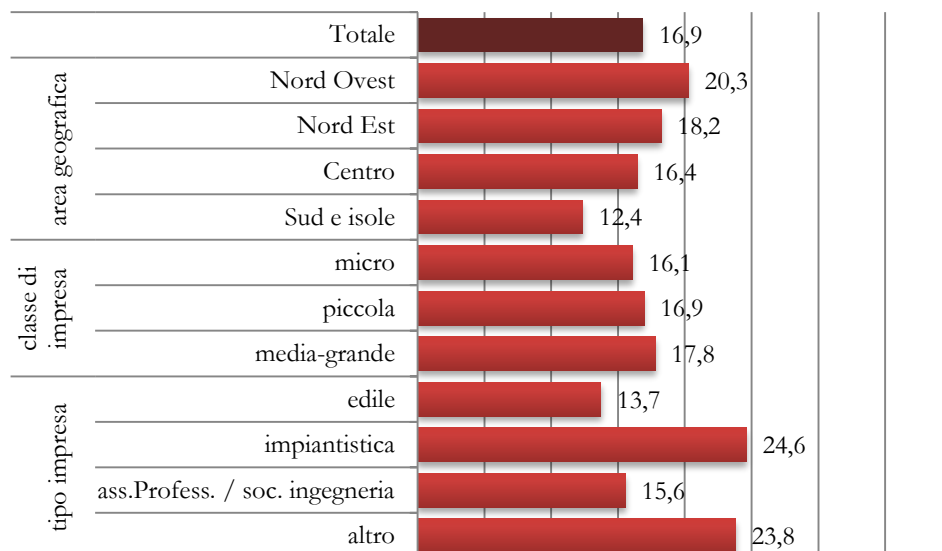
Fig. 5.4– *Andamento della partecipazione alla gare nell'ultimo biennio, valori percentuali, rilevazione 2014*



Se ci concentriamo sulla **capacità delle imprese del campione di vincere gare di appalto**, l'incidenza percentuale di **gare vinte** rispetto a quelle cui si è partecipato è in media del 16,9%, percentuale che sale al 20,3% nelle imprese del Nord Ovest e al 24% nelle imprese che operano nel settore dell'impiantistica. Dal punto di vista della dimensione aziendale, la **quota di aggiudicazione è anche in questo caso superiore nelle medie e grandi imprese**, anche se lo scarto rispetto alle micro e piccole è solo di poco più di un punto percentuale. In altri termini, i Piccoli risultano fortemente penalizzati **nell'accesso alle gare**, ma, nel momento in cui riescono a partecipare, presentano una performance adeguata e non inferiore rispetto alle altre imprese.

A livello **geografico**, si conferma il **tradizionale gap Nord-Sud**, con un livello di aggiudicazione particolarmente alto nel Nord Ovest e molto basso al Sud e nelle Isole. In termini **settoriali**, invece, sono **le imprese dell'impiantistica** a dichiarare la più alta quota di aggiudicazione (24,6%), seguite, ma a distanza, dalle società di ingegneria.

Fig. 5.5– Incidenza percentuale del numero di gare aggiudicate, valori percentuali, rilevazione 2014

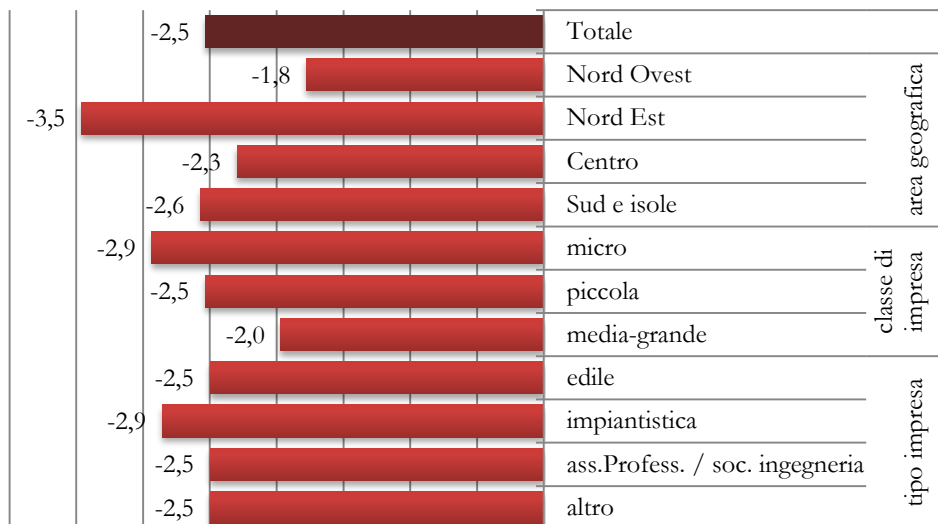


Il rapporto tra livello di partecipazione e livello di aggiudicazione sembra essere peggiorato nel tempo. Questa consapevolezza è particolarmente sentita nelle aree territoriali e nei settori che sono stati particolarmente esposti alla crisi economica e dunque più sottoposti alla concorrenza.

Il dato, infatti, esprime in modo evidente **l'aumento/inasprimento della concorrenza, che porta ad un aumento del numero delle offerte e dunque ad una riduzione delle possibilità di successo.** In questo caso, il settore più colpito è quello dell'impiantistica mentre, a livello territoriale, è nel Nord Est che la concorrenza sembra essere particolarmente agguerrita determinando un deterioramento delle condizioni di mercato.

L'innalzamento della concorrenza è conseguenza anche della **contrazione del mercato** di cui successivo paragrafo: il minor numero di appalti disponibili richiama un numero più elevato di quei partecipanti alle gare che prima si distribuivano su più gare. Ne è prova indiretta anche la **lievitazione del ribasso medio di aggiudicazione** che, per il 2012, l'AVCP stimava a ben il 22,1% e che difficilmente ha invertito la sua corsa nell'ultimo anno. Sul progressivo rialzo del ribasso, che abbiamo visto chiaramente avvertito anche dagli operatori della PA, grava anche la **necessità delle imprese di acquisire commesse seppur a basso margine di operatività**, per evitare periodi di inattività che negli ultimi anni hanno falciato molte imprese del settore. Chiara è in tale senso l'indicazione che emerge dal prossimo paragrafo.

Fig. 5.6 – Andamento del rapporto tra gare vinte e gare partecipate e nell'ultimo biennio, indice di tendenza (-5/+5), rilevazione 2014

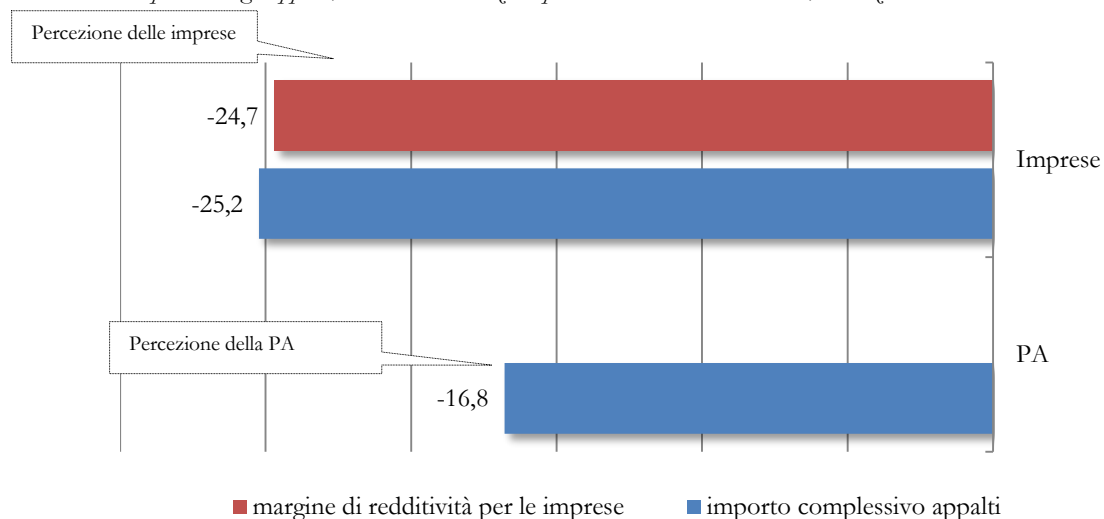


5.2. Il quadro competitivo e l'andamento del mercato degli appalti secondo le imprese

Dopo aver interpellato la PA sul tema, è interessante valutare il punto di vista delle imprese rispetto all'andamento generale del **mercato degli appalti nel 2014**.

Il quadro che emerge conferma la situazione di difficoltà delle imprese, che dichiarano una **contrazione complessiva dei margini di redditività e dell'importo complessivo degli appalti**. La grave contrazione delle risorse pubbliche, un andamento crescente dei ribassi, l'aumento del numero medio di offerte sono i principali fattori che giustificano la percezione delle imprese. Rispetto all'importo complessivo degli appalti, le PA hanno espresso una valutazione ancor più negativa delle imprese.

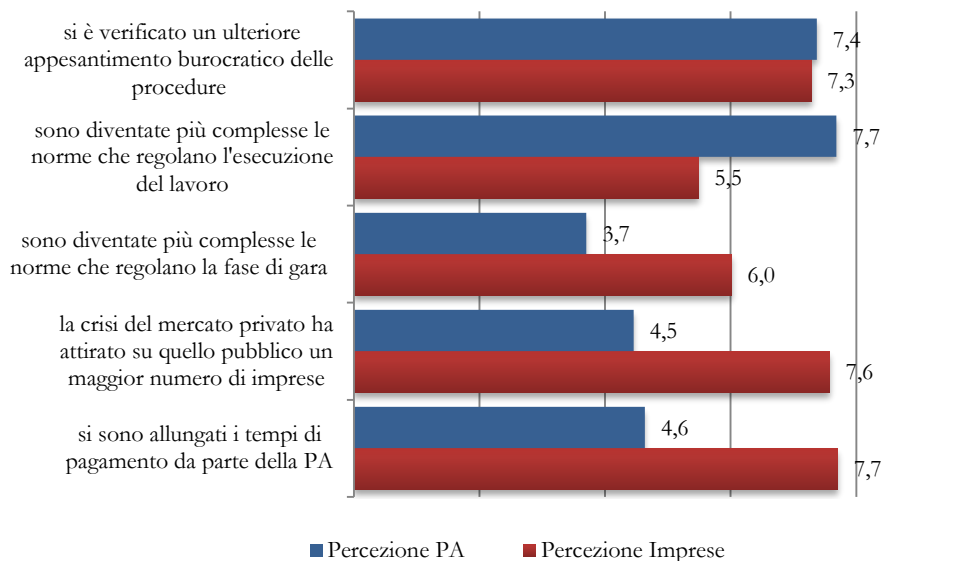
Fig. 5.7– Percezione dell'andamento del mercato degli appalti: margine di redditività per le imprese e importo complessivo degli appalti, stima della variazione percentuale nell'ultimo biennio, rilevazione 2014



La problematica è richiamata anche in chiusura del Rapporto a proposito dei suggerimenti di intervento delle imprese, molte delle quali **reclamano una regolamentazione di meccanismi di aggiudicazione che ritengono troppo vincolati alla componente economica.**

Entrando nel merito dei **cambiamenti più rilevanti che hanno caratterizzato** nell'ultimo biennio il mercato degli appalti, il confronto PA/imprese fornisce un quadro piuttosto differenziato. Se entrambi i campioni concordano sul fatto che si sia verificato un appesantimento burocratico delle procedure (valutazione superiore a 7 nella consueta scala di valutazione 0-10), diverso è il giudizio di dettaglio che viene dato dai due campioni: le PA infatti enfatizzano l'ipertrofia normativa soprattutto in fase di **esecuzione** del contratto, mentre le imprese si concentrano prevalentemente nella **fase di gara** ribadendo ancora una volta le difficoltà connesse alla partecipazione agli appalti. La maggior parte dei fornitori contattati si è però soffermata su due aspetti cruciali: la **questione dei crediti della PA verso le imprese**, questione ritenuta non risolta e che rappresenta una delle più forti "barriere all'ingresso" al mercato PA e la **crisi del mercato privato**, che ha portato molte imprese a "tentare la carta del pubblico" determinando però un aumento della concorrenza.

Fig. 5.8—Cambiamenti nell'ultimo biennio nel mercato degli appalti, indice di sintesi (scala 0-10: 0= per niente rilevante, 10=molto rilevante), Imprese e PA, rilevazione 2014



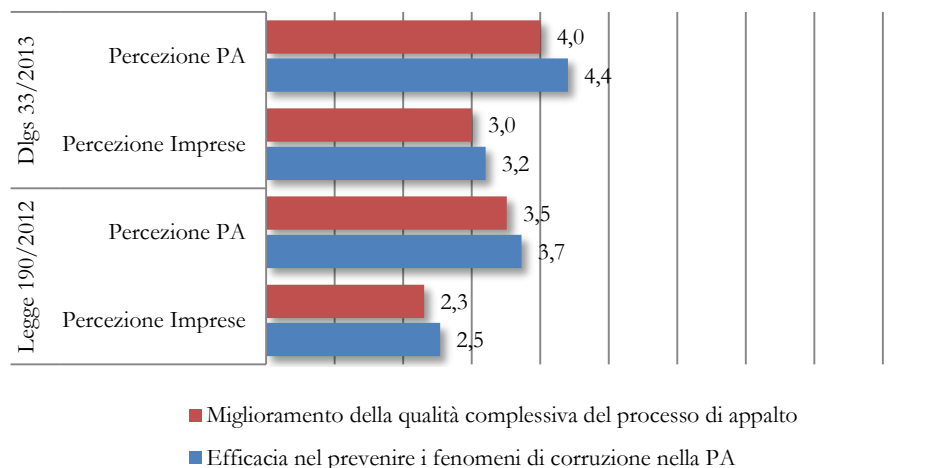
5.3. L'impatto di alcune recenti normative sui processi di appalto

In questo paragrafo le imprese fornitrici della PA sono state interrogate sul **valore e sull'impatto di alcune recenti innovazioni intervenute nell'assetto normativo sugli appalti pubblici**. Le risposte fornite dalle imprese sono messe direttamente a confronto con gli spunti offerti sugli stessi temi dalla PA. Sia rispetto alla legge Anticorruzione (Legge 190/2012) che a quella sulla Trasparenza (Legge 33/2013), le imprese e le PA esprimono valutazioni simili.

5.3.1 Anticorruzione e Trasparenza

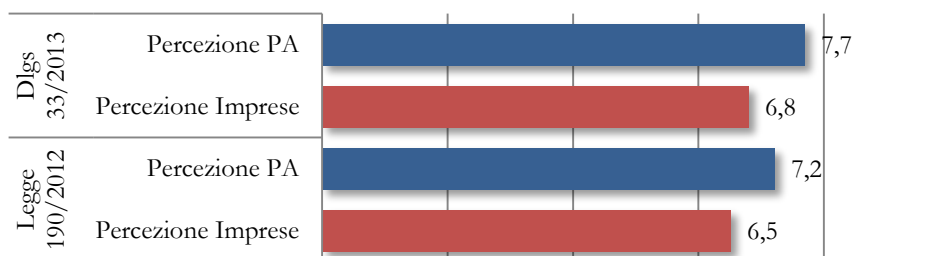
I recenti provvedimenti normativi sembrano non convincere né ai fini del miglioramento della qualità dei processi di appalto né tanto meno ai fini della prevenzione dei fenomeni di anticorruzione (tutti gli items non raggiungono una valutazione superiore a 4).

Fig. 5.9– Valutazione dell'efficacia della Legge 190/2012, (cd. Anticorruzione) e della Legge 33/2013 sulla trasparenza, indice di sintesi (scala 0-10: 0= per niente rilevante, 10=molto rilevante), Imprese e P.A, rilevazione 2014



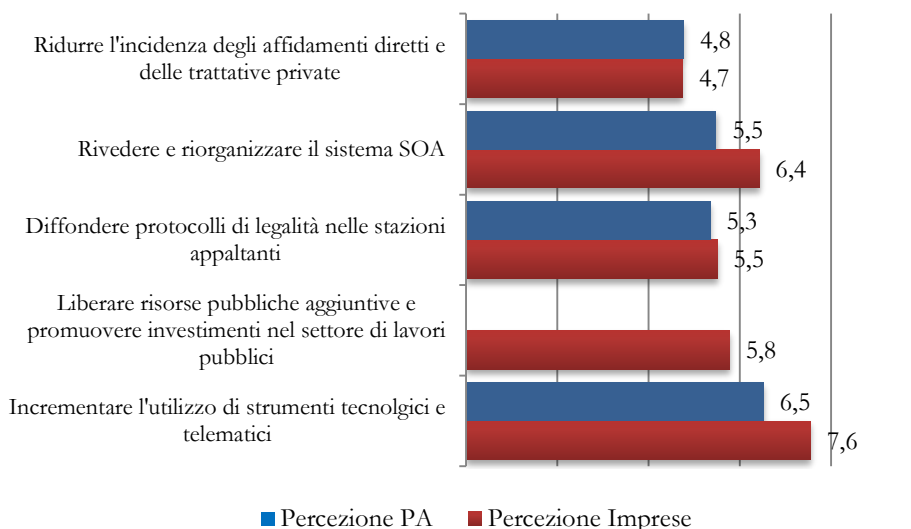
In termini di carico burocratico la percezione è molto simile tra i due campioni target e indica un livello di “appesantimento normativo e regolatorio” eccessivo.

Fig. 5.10 – Valutazione dell'appesantimento burocratico a carico delle imprese e della PA correlato alla L. 190/2012 (cd. Anticorruzione) e L. 33/2013 sulla trasparenza, indice di sintesi (scala 0-10: 0=per niente pesante, 10=molto pesante), Imprese e PA, rilevazione 2014



Interessante confrontare i due campioni anche rispetto agli **interventi** ritenuti prioritari per rendere il ciclo dell'appalto più **trasparente**. L'opinione di imprese e Pubbliche Amministrazioni è tendenzialmente convergente, pur con diverse gradazioni.

Fig. 5.11– Valutazione degli interventi per rendere i processi di appalto più trasparenti, indice di sintesi (scala 0-10: 0= per niente rilevante, 10= molto rilevante) Imprese e PA, rilevazione 2014



Le imprese, ma anche le PA, enfatizzano principalmente l'aspetto tecnologico, ritenuto prioritario al fine del conseguimento di una maggiore trasparenza.

Sul tema delle SOA il giudizio tra pubblico e privato è piuttosto divergente. Se infatti le imprese danno al sistema un voto intorno alla sufficienza, **la PA valuta il sistema di qualificazione insoddisfacente e inadeguato**. L'esigenza di una più volte annunciata **riforma complessiva del sistema di qualificazione dei costruttori di opere pubbliche è ormai evidente e chiara a tutti**. Non a caso essa rappresenta uno dei punti principali della delega al Governo per la riforma del Codice degli Appalti, dove è chiara l'intenzione di imprimere una svolta decisa nella direzione di un cambiamento profondo dei criteri di qualificazione.

5.3.2. Centralizzazione degli acquisti

Le imprese fornitrici nutrono forti dubbi anche sull'**efficacia della normativa recente in materia di centralizzazione degli acquisti**.

Il timore delle imprese è che **questi processi, se non gestiti in modo adeguato, possano favorire solo le imprese di grandi dimensioni che hanno un mercato di sbocco regionale e nazionale** e che hanno la struttura adeguata per partecipare a gare complesse di importi molto elevati (57,6%).

Poco più di un'impresa su tre vede nell'aggregazione degli acquisti uno strumento di valorizzazione della concorrenza e circa una su quattro un'opportunità per contribuire ad estendere la propria presenza nel mercato (25,2%). L'analisi dei risultati per dimensione di impresa offre un quadro più variegato: se oltre il 60% delle **piccole imprese** (10-49 addetti) è convinta dei vantaggi per le grandi imprese, vi è anche un 43% in questa classe che invece vede nella centralizzazione uno stimolo alla concorrenza. Più netto invece il giudizio delle **micro imprese** (1-9 addetti) che vedono come unico aspetto positivo una maggiore certezza e trasparenza dei rapporti con il committente in fase di esecuzione del contratto. Si tratta di dati che fanno riflettere sulla necessità di trovare un non sempre facile equilibrio tra le esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica, che dovranno inevitabilmente passare attraverso l'aggregazione degli acquisti e delle stazioni appaltanti e il rischio di lasciar fuori una fetta importante di imprese che non hanno gli strumenti e la massa critica necessaria ad affrontare questo tipo di processi.

Il tema, particolarmente attuale anche alla luce della volontà del legislatore di rafforzare i processi aggregativi⁶, non è di semplice soluzione e richiama alla **necessità, anche per le imprese, soprattutto quelle piccole, di fare un salto di qualità, per dotarsi esse stesse delle competenze e degli strumenti necessari ad affrontare un mercato più esigente e complesso.** Lavorare su questo aspetto con le imprese ha dato in alcuni territori risultati significativi dimostrando che la centralizzazione degli acquisti può funzionare se accompagnata da percorsi di formazione e supporto mirati⁷.

Tab. 5.3– Valutazione della recente normativa che spinge verso la creazione delle centrali di committenza e la gestione associata di procedure di appalto, valori percentuali, risposta multipla, rilevazione 2014

Ambito territoriale	micro	piccola	medio-grande	Totale
Rappresenta una opportunità per lavorare con la PA	23,9	25,0	27,3	25,2
Determinerà una maggiore concorrenza sul mercato	34,8	43,1	18,2	35,1
Avvantaggerà le imprese più grandi	52,2	61,1	57,6	57,6
Contribuirà a rendere più omogenee le regole e a facilitare la partecipazione	8,7	9,7	12,1	9,9
Renderà più efficienti i rapporti con il committente in fase di esecuzione dei lavori	10,9	6,9	9,1	8,6
Altri possibili effetti	4,3		3,0	2,0

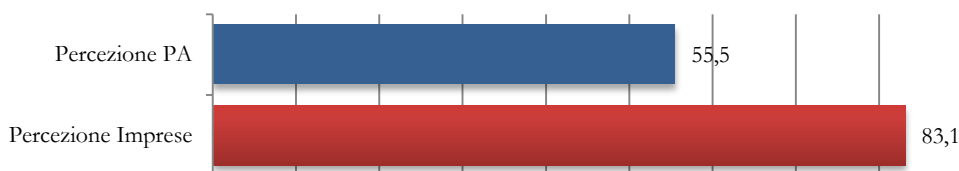
⁶ Si pensi alla volontà dell'attuale governo Renzi di dar vita soltanto a 35 soggetti aggregatori a livello nazionale, che dovrebbero svolgere la funzione di stazioni appaltanti a livello nazionale e regionale.

⁷ Si fa qui riferimento a quanto avvenuto in Sardegna, dove grazie all'esperienza dello Sportello Appalti Imprese di Sardegna Ricerche (www.sportelloappaltimpreses.it), si è voluto supportare il sistema economico nel dotarsi delle competenze indispensabili per partecipare alle gare pubbliche con maggior successo.

5.3.3. Tempi di pagamento

Passando al tema cruciale dei **tempi di pagamento**, la figura sotto riportata mette in evidenza la diversa percezione per le due tipologie di interlocutori: 83 giorni per le imprese, 55 giorni per le stazioni appaltanti.

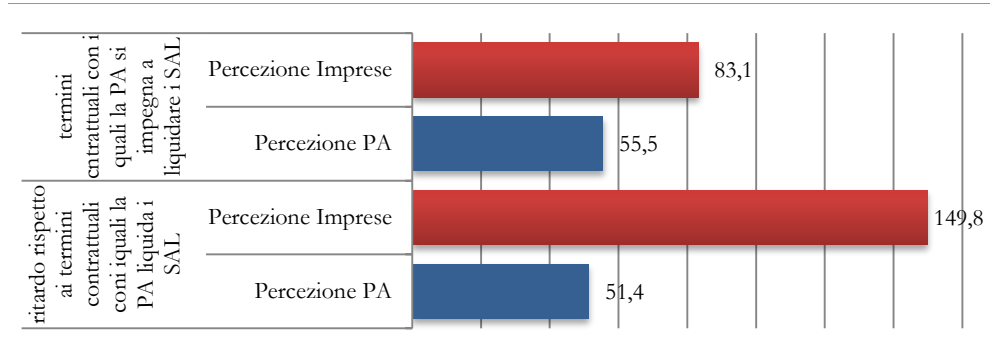
Fig. 5.12– Termini contrattuali con i quali l'amministrazione committente si impegna a liquidare gli stati di avanzamento lavori, valori assoluti in giorni, Imprese e PA, rilevazione 2014



Nella realtà, la dimensione finanziaria dei ritardi di pagamento della PA rimane elevata e i dati sono addirittura peggiori rispetto alla percezione delle imprese contattate: secondo i dati ANCE le imprese che realizzano lavori pubblici continuano ad essere pagati **7 mesi dopo l'emissione dei relativi SAL** e vi sono ancora **11 miliardi di euro di debiti che rimangono tutt'oggi senza alcuna soluzione**⁸.

⁸ Cfr. Ance, *Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni* - Sintesi, giugno 2014.

Fig. 5.13–Ritardo rispetto ai termini contrattuali con il quale la pubblica amministrazione liquida i SAL, valori assoluti in giorni, Imprese e PA, rilevazione 2014



Non a caso, chiamati ad esprimersi sulla **capacità della PA di rispettare i termini contrattuali**, nella consueta scala di giudizio 0-10, la contrapposizione è netta e non raggiunge la sufficienza per le imprese.

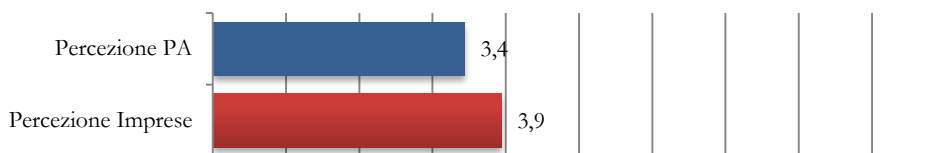
Fig. 5.14– Livello di rispetto dei termini contrattuali da parte del committente pubblico per pagamenti, indice di sintesi (scala 0-10; 0=per niente adeguato, 10= molto adeguato), Imprese e PA, rilevazione 2014



5.3.4. AVCPass

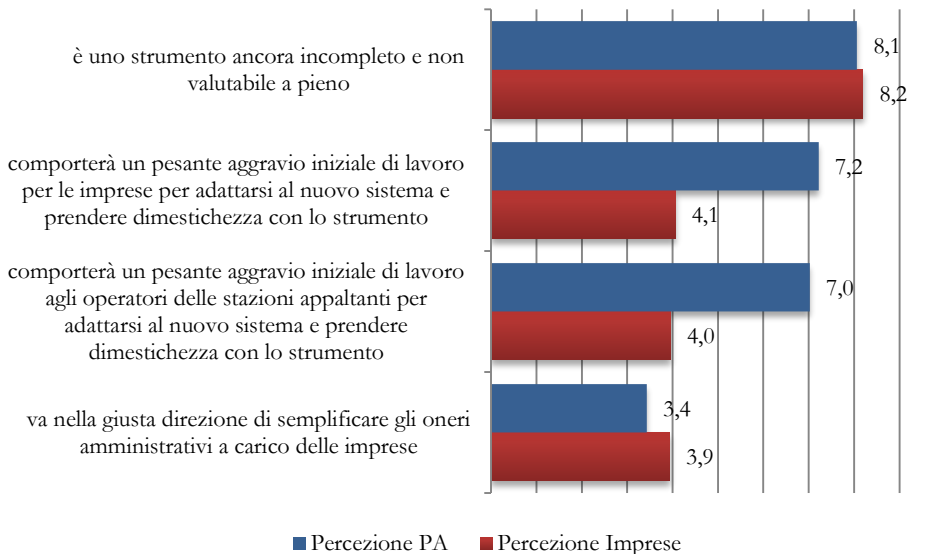
Negative anche le opinioni delle imprese sulla nuova procedura dell'**AVCPass** per la verifica dei requisiti.

Fig. 5.15– Valutazione dell'efficacia della procedura AVCPass, indice di scala (0-10; 0=per niente efficace, 10= molto efficace), Imprese e PA, rilevazione 2014



In generale le imprese appaiono meno negative rispetto alle PA.

Fig. 5.16– Effetti della procedura AVCPass, indice di scala (0-10; 0=per niente d'accordo, 10= molto d'accordo), Imprese e PA, rilevazione 2014



5.4. Gli Albi e i partenariati di impresa

In questo capitolo, sono affrontate due tematiche particolarmente rilevanti ai fini del rafforzamento della struttura e delle competenze delle imprese che lavorano con la PA: gli **Albi fornitori** e la partecipazione alle gare tramite **partenariati e raggruppamenti**. Più dell'80% delle imprese contattate dichiara di essere iscritta ad un Albo fornitori, tuttavia, nella percezione delle imprese, tale iscrizione non ha una grande efficacia ai fini dell'aumento delle opportunità di lavoro con la PA. In altri termini le imprese hanno la percezione che gli Albi abbiano una limitata capacità di incrementare opportunità. Come si vede dalla figura sotto riportata, questa percezione è comune a tutte le tipologie di impresa, anche se tende ad accentuarsi nelle micro e piccole e nelle società di ingegneria.

Fig. 5.17– Iscrizione ad un Albo Fornitori, percentuale sul totale, al netto delle non risposte, rilevazione 2014

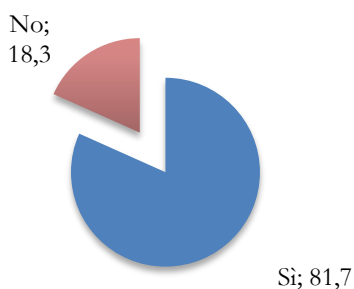
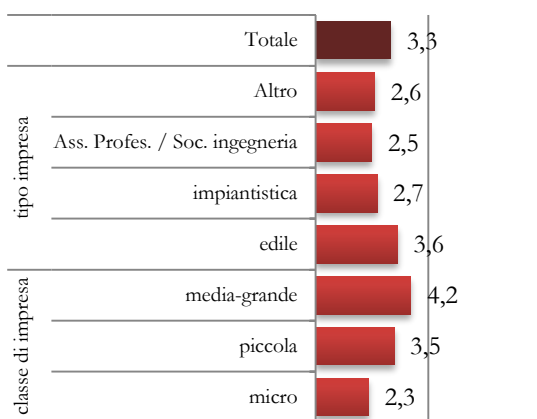


Fig. 5.18– Importanza dell'Albo in termini di opportunità di lavoro con la PA, percentuale sul totale, al netto delle non risposte, rilevazione 2014



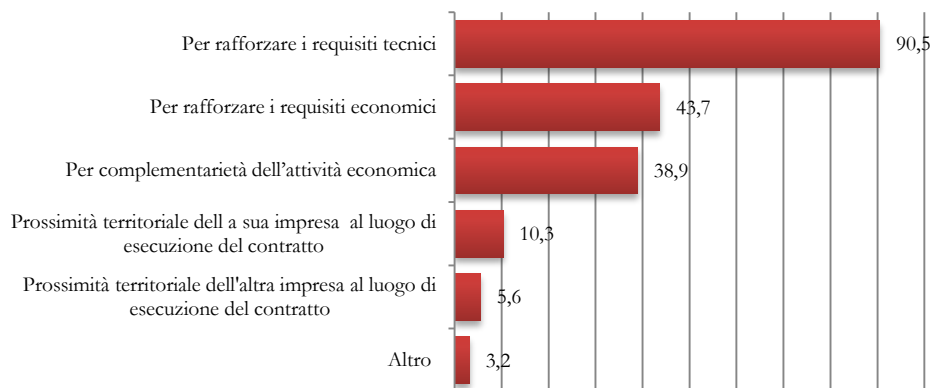
La tendenza a costruire **partenariati** per partecipare a gare pubbliche è piuttosto ampia e interessa 7 imprese su 10. L'aggregazione è più diffusa nelle imprese edili e in quelle medio-grandi.

Tab.5.4 – Attivazione di partenariati per partecipare alle gare, percentuale sul totale, rilevazione 2014

Ambito territoriale	micro	piccola	medio-grande	edile	Impian-tistica	Ass. Profes. / Soc. Ingegneria	Altro	Totale
Mai	21,7	18,1	3,0	12,0	7,1	50,0	25,8	15,9
Occasionalmente	65,2	72,2	78,8	77,0	71,4	50,0	58,1	71,5
Spesso	10,9	8,3	15,2	9,0	14,3	0,0	16,1	10,6
Sempre/quasi	0,0	1,4	3,0	1,0	7,1	0,0	0,0	1,3
non sa / non indica	2,2			1,0		0,0	0,0	0,7

Il principale **motivo** del ricorso al partenariato è il rafforzamento dei requisiti tecnici (90,5%) e, solo in seconda battuta, il consolidamento dei requisiti economici (43,7%) e per complementarità dell'attività economica (38,9%).

Fig. 5.19– Motivo per cui si stipulano partenariati per partecipare alle gare, valori percentuali, risposta multipla, rilevazione 2014



Uno degli strumenti normativi volti a favorire la costruzione di partenariati è il ricorso all'**avvalimento**, che negli ultimi anni è molto cresciuto e che per le imprese ha il vantaggio di consentire proprio il rafforzamento dei requisiti tecnici andando dunque ad incidere su una delle maggiori difficoltà delle piccole imprese. Su questo istituto però le PA hanno forti perplessità e lo vedono come uno strumento rischioso utilizzato per aggirare i requisiti di partecipare alle gare. Nessun vantaggio viene riconosciuto per quanto attiene all'apertura al mercato e alla concorrenza.

Tab. 5.5 - *Accordo con le seguenti affermazioni, per tipologia di Ente, indice di scala (0-10: 0=per niente d'accordo, 10=molto d'accordo), rilevazione 2014*

	Comune	Provincia	Sistema regione	Partecipate	PAC	Tot.
L'avvalimento è uno strumento capace di favorire l'ingresso nel mercato di nuove imprese favorendo così una più sana concorrenza	3,4	4,0	3,5	3,4	3,4	3,5
L'avvalimento è uno strumento rischioso in quanto utilizzato per aggirare gli ostacoli posti dai requisiti di partecipazione	6,0	7,7	7,0	5,4	5,8	6,2
L'avvalimento rende più complessa la gestione del contratto ed i rapporti con la ditta esecutrice	3,6	5,6	4,1	2,7	2,8	3,6

5.5. Tipologie contrattuali, procedure di scelta del contraente e sistemi di attribuzione dei punteggi

Il tema della **qualità dell'appalto nel settore dei lavori pubblici** è un tema su cui si dibatte da tempo e una delle questioni centrali quando si parla di innovazione della filiera. Come noto, le stazioni appaltanti hanno la possibilità di valutare la qualità dei progetti utilizzando il **criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV)**, che richiede alle imprese un impegno maggiore sul fronte della progettazione e alle stazioni appaltanti uno sforzo di valutazione della qualità del progetto che non è richiesto quando invece si utilizza il criterio di aggiudicazione alternativo basato sul prezzo più basso.

Come messo ben in evidenza dalle PA contattate, **il criterio dell'OEPV stenta a decollare nelle gare di lavori pubblici** per due ragioni fondamentali:

- quella, anche comprensibile, di **contenimento dei costi**: la valutazione della qualità dell'offerta implica la necessità di costituire una commissione di valutazione con esperti individuati ad hoc e questo ovviamente allunga i tempi, fa lievitare i costi complessivi legati all'aggiudicazione e aumenta il rischio di ricorsi;
- quella, forse più rilevante, legata alle dinamiche che si generano tra i diversi uffici (uffici tecnici e uffici predisposti allo svolgimento della gara) che porta il RUP a preferire spesso di mettere a gara la realizzazione di progetti già “chiusi”, ovvero redatti dalle stesse funzioni tecniche, anziché chiederli ai partecipanti alla gara.

I dati dell'indagine confermano queste difficoltà. In media il criterio dell'OEPV viene utilizzato in 1 gara su 3 e molto di più quando la gara coinvolge imprese più grandi rispetto a quelle micro o piccole. Dal punto di vista settoriale, si registra una partecipazione a gare con questa modalità di aggiudicazione soprattutto da parte di imprese edili, di meno da parte di studi di progettazione e società di ingegneria. Ovviamente, il criterio di aggiudicazione viene in qualche modo “imposto” alle imprese, che, come già rilevato, preferirebbero partecipare a gare dove viene valutato anche il criterio della qualità oltre che al prezzo.

Tab. 5.6 – Partecipazione/ utilizzo di gare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa rispetto a quello del massimo ribasso, valori percentuali, Imprese, rilevazione 2014

Ambito territoriale	micro	piccola	medio-grande	edile	Impian-tistica	Ass. Profes. / Soc.		Altro	Totale
						ingegneria			
mai	8,7	12,5	3,0	11,0	7,1	0,0		6,5	9,3
1-9%	17,4	12,5	6,1	15,0	0,0	16,7		9,7	12,6
10-24%	26,1	26,4	15,2	18,0	42,9	33,3		32,3	23,8
25-49%	10,9	13,9	21,2	16,0	14,3	0,0		12,9	14,6
50-74%	21,7	20,8	24,2	22,0	28,6	33,3		16,1	21,9
75% e	8,7	9,7	24,2	12,0	7,1	0,0		19,4	12,6
non sa /	6,5	4,2	6,1	6,0	0,0	16,7		3,2	5,3
media	31,0	29,8	47,2	33,9	31,4	24,8		36,6	33,9

Anche qualora si ricorra all'OEPV, il peso della componente qualitativa non è così rilevante e arriva, nella percezione delle imprese, al 51,2% e, nella percezione della PA, al 60% .

Fig. 5.20– Peso della componente qualitativa nell'offerta economicamente più vantaggiosa, valori percentuali, Imprese e PA, rilevazione 2014

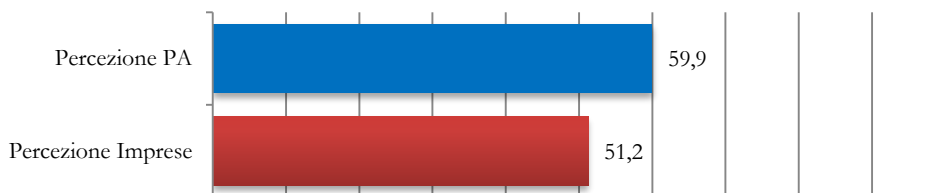
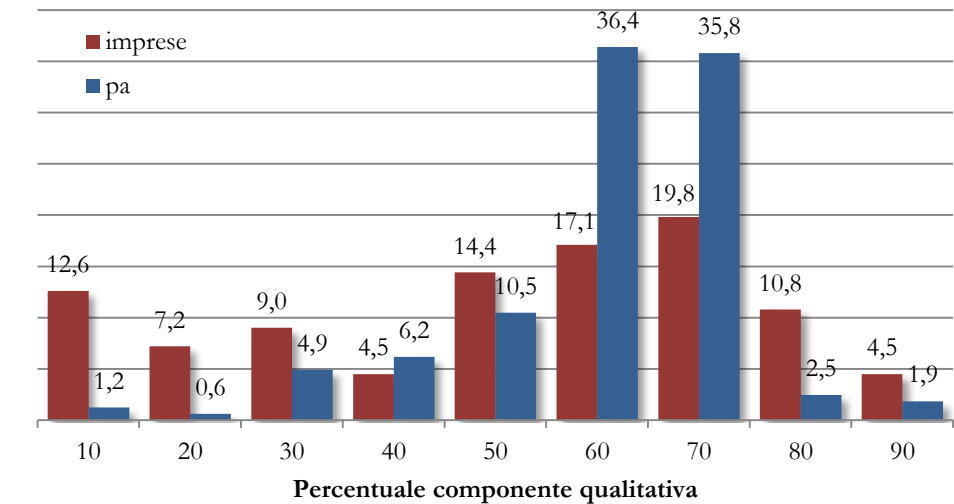


Fig. 5.21– Distribuzione della componente qualitativa nell'offerta economicamente più vantaggiosa, valori percentuali, Imprese e PA, rilevazione 2014



Le imprese, analogamente alle PA, hanno espresso il loro giudizio sulle **varie tipologie di affidamento rispetto a due criteri**: la “**semplicità della procedura**” e la “**gestione complessiva del contratto**”. Nella percezione delle imprese nessuna procedura può essere ritenuta “semplice”: non a caso, tutte le valutazioni non superano il 4 nella consueta scala di valutazione 0-10. Diverso il giudizio delle Pubbliche Amministrazione che, come si è visto nel corso del Rapporto, promuovono a pieno gli affidamenti diretti sia per la semplicità della procedura che per la gestione complessiva.

Il giudizio piuttosto tiepido delle imprese sulle procedure negoziate e ristrette può dipendere anche dal fatto che esse si basano su un rapporto meno strutturato e standardizzato rispetto alle procedure aperte e richiedono un dialogo con la PA che deve essere costruito e ricostruito di volta in volta, senza quel minimo livello di standardizzazione che invece è garantito nelle procedure aperte.

Tab. 5.7– Valutazione di efficacia delle diverse tipologie di affidamento rispetto ai parametri proposti, indice in scala (scala 0-10: 0= per niente efficace, 10=molto efficace), Imprese e PA, rilevazione 2014

Parametri	Tipologia di affidamento	Percezione Imprese	Percezione PA
semplicità della procedura di affidamento	affidamenti diretti / lavori in economia	4,3	8,3
	procedure negoziate	3,8	7,4
	procedure ristrette	3,6	4,8
	procedure aperte	4,0	4,6
gestione complessiva del contratto	affidamenti diretti / lavori in economia	4,1	7,8
	procedure negoziate	3,9	6,9
	procedure ristrette	3,6	5,0
	procedure aperte	4,0	4,5

5.6. Tecnologie e soluzioni per la dematerializzazione dei processi di appalto di lavori e fatturazione

Così come le pubbliche amministrazioni, anche le imprese, in misura ampiamente maggioritaria, ritengono opportuna una più ampia diffusione delle **tecnologie a supporto dei processi di appalto**. A differenza delle PA, che sottolineano maggiormente i vantaggi legati alla riduzione dei contenziosi, le imprese sono più sensibili ai vantaggi in termini di tempi e di costi.

Fig. 5.22– Necessità di diffondere l'utilizzo di procedure on-line per i processi di appalto, percentuale sul totale, rilevazione 2014

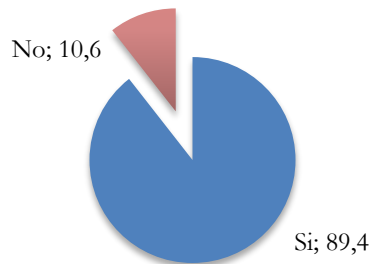
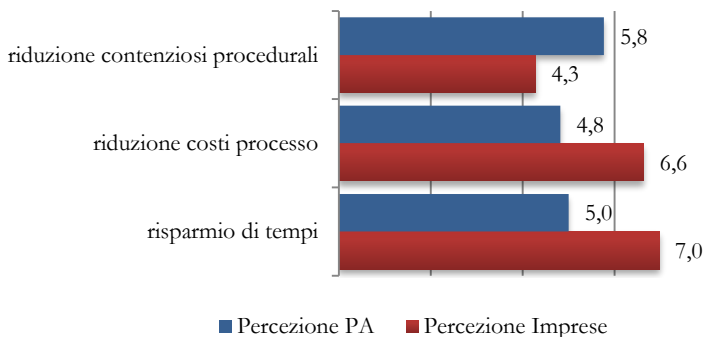
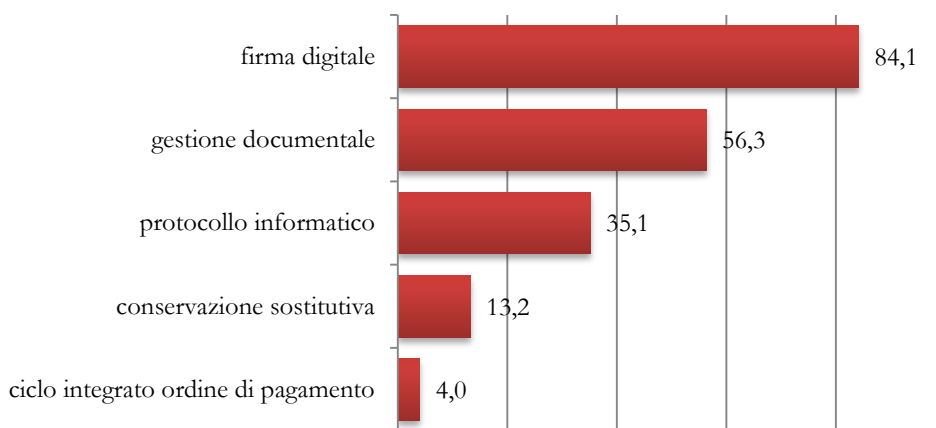


Fig. 5.23 - Vantaggi derivanti dall'utilizzo di procedure on-line per i processi di appalto, indice di sintesi (scala 0-10: 0= per niente rilevante, 10=molto rilevante), Imprese e P.A, rilevazione 2014



Le imprese, interrogate su quali altri **strumenti di dematerializzazione** utilizzino per lo svolgimento delle attività aziendali, sostengono, nell'84,1% dei casi, di utilizzare la firma digitale. Un non trascurabile 56,3% sceglie la gestione documentale e un 35% il protocollo informatico. Poco diffusi la conservazione sostitutiva (13,2%) e il ciclo integrato di ordine di pagamento (4,0%). In linea generale emerge un buon utilizzo di strumenti tecnologici.

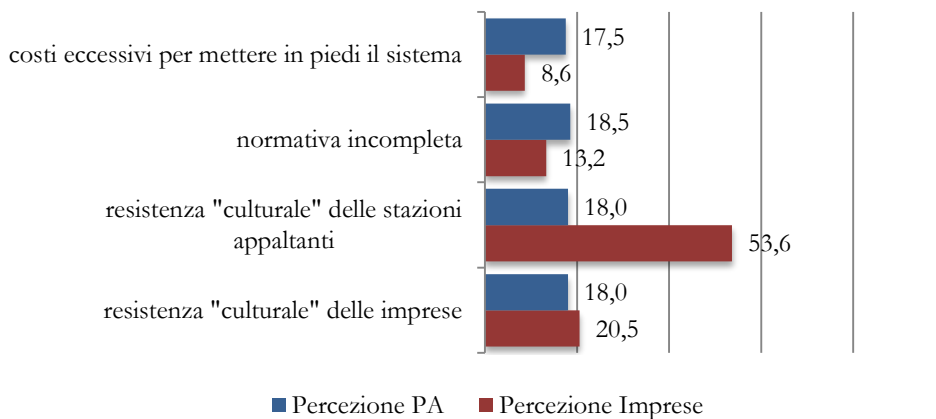
Fig. 5.24– Strumenti di dematerializzazione utilizzati, percentuale sul totale, risposta multipla, rilevazione 2014



5.6.1. Focus fatturazione elettronica

Secondo le imprese il maggior ostacolo alla diffusione della **fatturazione elettronica** sta nell'approccio culturale delle stazioni appaltanti, poco reattive di fronte alle novità (53,6%). Più eterogeneo e differenziato l'atteggiamento delle stazioni appaltanti, che, pur non negando una certa resistenza culturale, fanno riferimento anche al problema normativo, ai costi eccessivi e anche alla resistenza culturale delle imprese, non sempre pronte dal punto di vista tecnologico ad adeguarsi alle innovazioni.

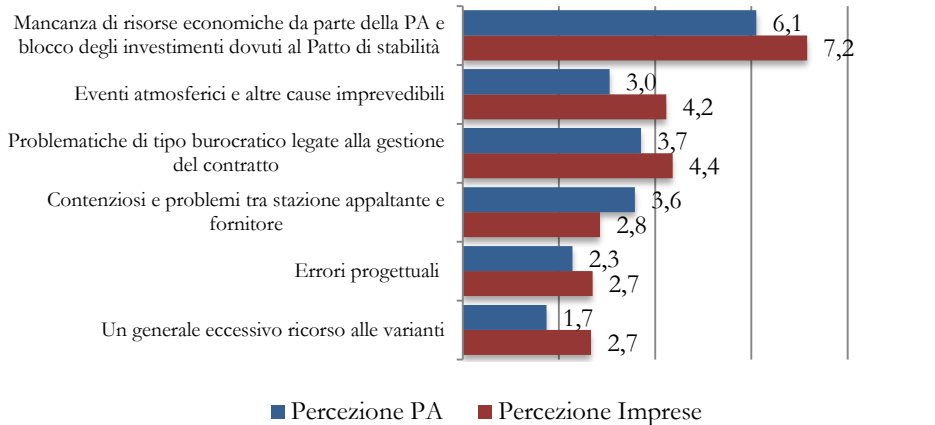
Fig. 5.25– Elementi che hanno fino ad oggi hanno reso difficile l'implementazione di quanto previsto dal DMEF n. 55 del 3 aprile 2013 (fatturazione elettronica), valori percentuali, risposta multipla, Imprese e P.A., rilevazione 2014



5.7. Criticità e maggiori problematiche legate alla partecipazione alle gare

La mancanza di risorse viene ritenuta anche dalle imprese l'ostacolo più rilevante che ha determinato il blocco/rallentamento delle opere pubbliche negli ultimi anni.

Fig. 5.26 – *Ragioni che nell'ultimo biennio hanno rallentato o bloccato la realizzazione delle opere, indice di sintesi (scala 0-10: 0=per niente rilevante; 10= molto rilevante), Imprese e PA, rilevazione 2014*

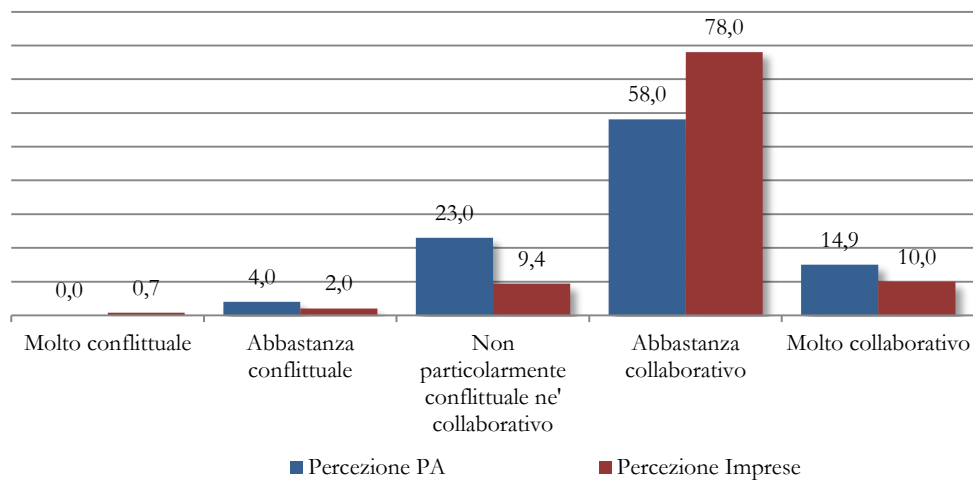


Meno rilevanti, in questo particolare momento storico le altre problematiche, come gli errori progettuali, le varianti, i contenziosi, comunque presenti in misura significativa.

Oltre ai problemi burocratici, indicati dal 50% di entrambi i campioni, ben **il 46% delle PA segnala le difficoltà dovute ai contenziosi con le imprese** (mentre questo aspetto è indicato solo da 1 impresa su 4). Circa un 25% di imprese segnala anche la questione degli errori progettuali e delle varianti che invece sono considerate dalle PA un fenomeno piuttosto “normale” e non necessariamente patologico.

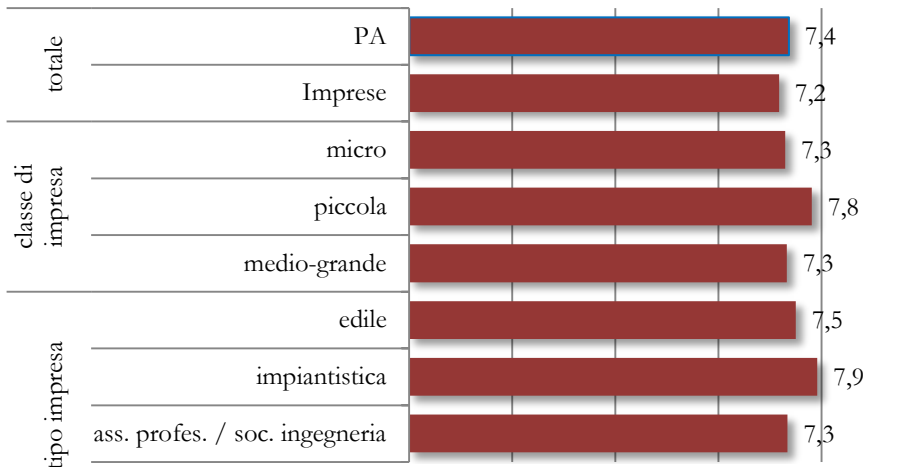
Viene giudicato poco conflittuale e generalmente positivo il **rapporto tra stazione appaltante e impresa**: le imprese su questo tema esprimono giudizi migliori rispetto alle PA.

Fig. 5.27 – Valutazione generale del rapporto con il committente, valori percentuali, Imprese e PA, rilevazione 2014



Entrando nel dettaglio dei giudizi delle imprese, si può notare come le valutazioni siano trasversalmente positive, con giudizi molto buoni da parte delle imprese medio-grandi e da parte delle società di ingegneria.

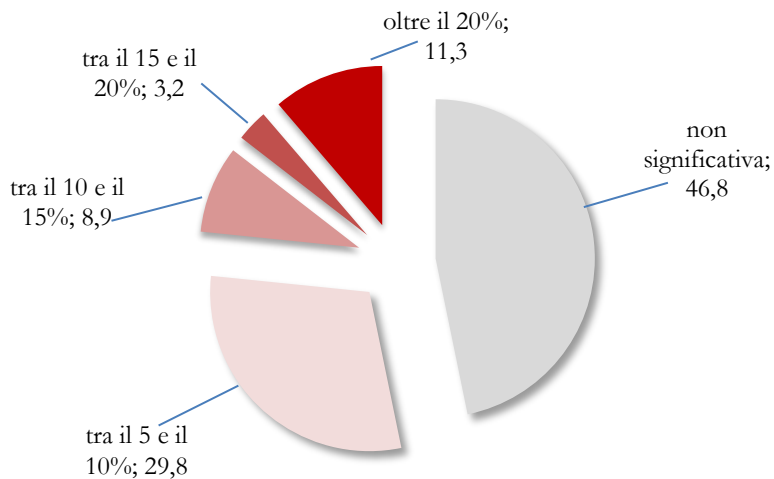
Fig. 5.28– Valutazione generale del rapporto con il committente, indice di sintesi (scala 0-10: 0= per niente rilevante, 10=molto rilevante), Imprese, rilevazione 2014



Una volta vinta la gara, occorre mettere in conto lo scostamento tra **importo definito in fase di stipula del contratto e costo effettivo dell'opera a consuntivo, dovuto ad una serie di fattori, quali varianti in corso d'opera, allungamento dei tempi, fattori non prevedibili, ecc.:** si scopre come per il 29% dei rispondenti tale gap si colloca tra il 5 e il 10% e per l'11% dei rispondenti si colloca oltre il 20%.

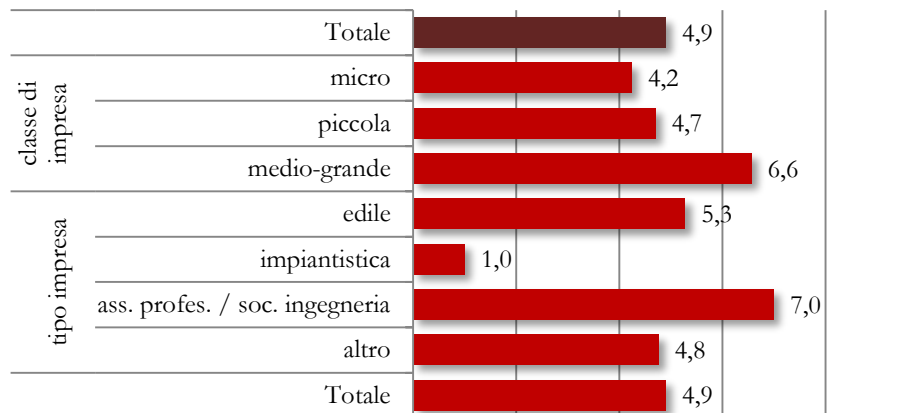
Se assumiamo un ribasso medio del 20%, secondo una quota rilevante delle imprese quanto viene risparmiato in sede di gara viene poi successivamente perso in sede di esecuzione.

Fig. 5.29 – *Variazione percentuale media tra importo preventivato e importo consuntivato in fase di esecuzione del contratto, classe di variazione, percentuale sul totale, Imprese, rilevazione 2014*



In media la variazione percentuale si colloca intorno al 5%, con punte del 7% per le imprese di ingegneria e del 6,6% per le imprese medio-grandi.

Fig. 5.30 – *Variazione percentuale media tra importo preventivato e importo consuntivato in fase di esecuzione del contratto, Imprese, per dimensione e settore, rilevazione 2014*



Scomponendo la procedura di gara in tre macrofasi e indicando per ciascuna di esse le relative attività a carico dell'impresa, è stato chiesto agli imprenditori di indicare, nella consueta scala 0-10, il **livello di gravosità delle diverse procedure**. In **fase di gara**, non sembrano esistere particolari criticità e le imprese, se sono messe in condizione di partecipare alle gare, lo fanno senza particolari ostacoli e con un livello di preparazione ritenuto soddisfacente. In fase di **esecuzione del lavoro**, il problema maggiore sono i **ritardi nei pagamenti** (votazione 8,2), che rappresenta, in definitiva, l'unica reale criticità segnalata dalle imprese.

Tab. 5.8 – Valutazione della pesantezza delle diverse fasi di procedura dei bandi, indice di sintesi (scala 0-10; 0=per niente gravoso, 10= molto gravoso), Imprese, rilevazione 2014

Fase della procedura	Attività	Scala 0-10
<i>La decisione e la preparazione alla partecipazione</i>	interpretazione del bando	4,1
	complessità della struttura del capitolato	4,1
	ricerca dei partner	3,2
	predisposizione dell'offerta tecnica	3,8
<i>Gli adempimenti amministrativi per la partecipazione alla gara</i>	definizione dell'offerta economica	3,6
	predisposizione della documentazione per la procedura in economia (cottimo, gara informale, 5 inviti)	3,9
	garanzia a corredo dell'offerta	4,0
	presentazione della documentazione richiesta	3,8
<i>L'esecuzione del lavoro</i>	presa in consegna del cantiere / avvio lavori	3,2
	emersione carenze progettuali	5,1
	gestione rapporti amministrativi e relazioni con il committente	3,2
	modifiche impreviste richiesta dal committente al piano di lavoro e delle prestazioni	4,3
	tempi di riscossione (ritardi pagamenti della PA)	8,2
	gestione dell'eventuale contenzioso	4,3

5.8. Suggerimenti e indicazioni dalle imprese per migliorare la filiera

Nelle istanze libere che, a conclusione dell'intervista, le imprese hanno avanzato al "legislatore" per rendere più efficiente il sistema e, con esso, tutelare e sostenere il settore delle opere pubbliche, molte richiamano quelle espresse dagli operatori della PA, rafforzandone dunque l'urgenza.

Come la PA, anche le imprese reclamano uno “snellimento” che va da un desiderio generico di taglio della burocrazia ad una esigenza di interventi specifici in tema ad esempio di sistema di qualificazione delle imprese e di richiesta e verifica dei requisiti.

Tab. 5.9 – Suggestimenti per elevare il livello complessivo di efficienza ed efficacia del sistema, rilevazione 2014

suggerimenti	n°
semplificare le procedure / meno burocrazia	33
sviluppare l'E-procurement, le soluzioni tecnologiche e la dematerializzazione dei documenti	20
rivedere il sistema del massimo ribasso e i criteri di individuazione delle offerte anomale (evitare eccessi di ribasso)	12
elevare la qualificazione e la professionalità degli operatori della PA	8
maggiore legalità e trasparenza	8
estendere gli affidamenti fiduciari (affidamenti diretti e procedure ristrette e negoziate)	7
rivedere il sistema di qualificazione / SOA	6
rendere più trasparente ed imparziale la selezione del contraente	5
riordinare e rendere più certe le norme	5
semplificare la richiesta dei requisiti	4
semplificare/ridurre la richiesta dei requisiti	4
snellire le procedure di aggiudicazione	4
utilizzare schemi uniformi per bandi e capitolati	4
attivare/migliorare Avcpass	3
migliorare la progettazione	3
ridurre i costi per la partecipazione alle gare d'appalto	3
sbloccare le risorse / i finanziamenti	3
velocizzare/rispettare i tempi di pagamento	3
ampliare le possibilità di accesso al mercato	2
centralizzare gli acquisti (SUA /centrali di committenza)	2
ridurre i tempi di pagamento	2
uniformare i modelli per le certificazioni	2
attivare un controllo di congruità dei prezzi nel massimo ribasso	1
calendarizzare meglio i lavori tenendo conto delle stagioni	1
eliminare i sopralluoghi	1
eliminare il massimo ribasso e la componente economica dell'OEPV	1
eliminare l'avvalimento	1
maggiore autonomia delle stazioni appaltanti	1
migliorare la vigilanza sugli appalti	1
rendere più efficiente l'adeguamento prezzi	1
stanziare le risorse prima dell'avvio dei lavori	1

Se si pongono sulla scia degli operatori PA anche nell'individuare nell'E-procurement e nei nuovi strumenti tecnologici, una strada per aumentare l'efficienza del mercato degli appalti, le imprese non mancano di dare forza anche a richieste di misure a supporto diretto dell'”offerta”, come bandi e capitolati uniformi e meno complessi. Buona parte del campione sottolinea inoltre criticità correlate a difetti di legalità e trasparenza e a meccanismi ancora rigidi di accesso alle opportunità di business e su cui grava, a loro dire, anche un insufficiente livello di qualificazione delle stazioni appaltanti.

Fig. 5.31 – “Tag cloud” dei suggerimenti per elevare il livello complessivo di efficienza ed efficacia del sistema, rilevazione 2014



Sul banco degli imputati salgono anche e soprattutto i meccanismi di aggiudicazione, regolati da un massimo ribasso – come da una componente economica dell'OEPV – che è causa di una concorrenza alterata che impedisce di aggiudicarsi gli appalti a giusti prezzi ed assicurare così margini di redditività adeguati per evitare di mettere in crisi un settore già in ginocchio come quello delle costruzioni.

6. CONCLUSIONI

Nelle pagine che seguono si riportano alcune considerazioni di sintesi sui risultati dell'indagine svolta, presentati nella logica di considerare il processo di affidamento di lavori pubblici una **vera e propria filiera** e provando a **sintetizzare le diverse percezioni** che i dirigenti della PA, da un lato, e le imprese fornitrici, dall'altro, hanno espresso rispetto alle questioni di fondo su cui si giocherà l'innovazione e il rilancio del settore degli appalti di lavori nei prossimi anni.

6.1. Imprese e stazioni appaltanti: i punti di contatto

Vi è in **primo** luogo una **comune diagnosi circa l'andamento del mercato degli appalti che porta entrambi i target a confermare la contrazione del mercato degli appalti** che si è verificata nell'ultimo biennio.

La riduzione delle risorse pubbliche e il conseguente calo delle opportunità è ormai un dato di fatto consolidato e viene ritenuta la causa principale del blocco dei lavori e delle opere nel nostro Paese, mentre molta meno rilevanza viene attribuita ad altri fattori, come gli errori progettuali e i contenziosi tra PA e imprese, che non sono considerati fattori talmente gravi da bloccare gli interventi.

In termini di prospettiva ciò significa per le imprese riuscire a cogliere le opportunità con tempestività ed efficacia e per le stazioni appaltanti gestire con sempre maggiore efficacia le minori risorse a disposizione.

Un **secondo** dato su cui imprese e PA si trovano fortemente concordi riguarda la questione della **burocrazia negli appalti di lavori**, che viene ritenuta da entrambe le parti il maggiore problema per un corretto funzionamento della filiera. Non a caso, nella parte finale dell'indagine, interpellati con una domanda aperta sulle priorità, le risposte dei soggetti pubblici e privati sono inaspettatamente molto simili e si focalizzano principalmente sul tema della semplificazione, richiamata più volte con insistenza dagli interlocutori. L'ipertrofia normativa e la farraginosità delle norme è anche la principale causa dei giudizi negativi relativi alle norme sull'anticorruzione, sulla trasparenza nonché su alcune procedure di per sé volte alla semplificazione,

come il sistema AVCPass per la verifica dei requisiti, ma che rischiano di ingolfare ulteriormente l'operato quotidiano delle stazioni appaltanti.

La **diffusione di protocolli di legalità** tra le stazioni appaltanti, tema su cui sta lavorando anche ANAC, è un'altra priorità condivisa tra gli attori della filiera, anche se da entrambe le parti ancora più rilevanza è attribuita alla **revisione del sistema SOA**, ritenuto non più adeguato per qualificare davvero le imprese nel settore dei lavori e verso la revisione del quale sembra andare anche il lavoro del Governo riguardo al nuovo Codice "semplificato" degli Appalti.

Un **quarto** elemento su cui entrambi i target sembrano nutrire aspettative positive riguarda l'introduzione di **tecnologie a supporto del processo di approvvigionamento**. A differenza della precedente rilevazione (svolta nel 2013), nella quale le stazioni appaltanti, si erano espresse con una certa "freddezza" nel valutare l'impatto delle tecnologie per rendere più efficiente il processo di approvvigionamento nei lavori pubblici, quest'anno **la consapevolezza dell'importanza delle tecnologie è più elevata**, anche se i livelli di utilizzo restano ancora bassi e insoddisfacenti.

Le tecnologie sono sempre più ritenute uno strumento "automatico" di trasparenza e controllo negli appalti di lavoro, anche se la prospettiva con cui si guarda al loro utilizzo è diversa per le imprese e le PA: le imprese vi vedono soprattutto una leva per ottenere risparmi in termini di tempi e costi. Le PA invece, più orientate sugli aspetti procedurali e normativi, le ritengono necessarie soprattutto per favorire la trasparenza del processo riducendo i rischi di contenzioso.

Gli strumenti informatici e telematici da questo punto di vista danno la possibilità di risparmiare tempi e costi senza derogare agli aspetti procedurali e normativi che continuano ad essere essenziali ai fini di una maggiore trasparenza negli appalti.

Le tecnologie sono apprezzate anche a valle del ciclo dell'appalto, per chiudere il ciclo dell'ordine ed arrivare ad una completa **dematerializzazione** dei pagamenti. Anche su questa tema, se non vi sono dubbi da entrambe le parti circa l'utilità dell'introduzione della fatturazione elettronica, diversa è la diagnosi circa le cause dei ritardi del nostro Paese su questa tematica, ritardi dovuti alle resistenze culturali da parte delle PA, secondo le imprese, e agli eccessivi costi di implementazione del

sistema, secondo le stazioni appaltanti. Probabilmente entrambe le analisi sono giuste: resta la sfida di un percorso di digitalizzazione della PA a 360°, in cui le tecnologie per la gestione degli acquisti possano integrarsi con il resto dell'organizzazione dell'Ente affinché si realizzi un percorso di innovazione che parte dalla programmazione dei fabbisogni fino all'emissione della fattura.

6.2. Imprese e stazioni appaltanti: i punti di divergenza

Se su alcuni elementi d'analisi dei fenomeni imprese e stazioni appaltanti sono sulla stessa lunghezza d'onda, su altre tematiche l'indagine ha fatto emergere punti di vista sostanzialmente diversi e talvolta confliggenti.

La prima e più evidente questione su cui i giudizi dei due target confliggono è quella **dei crediti della PA e dei ritardi nei pagamenti**.

Si tratta, come noto, di una questione di grande attualità, solo parzialmente risolta con il DL 35/2013, e che sta molto a cuore alle imprese che lavorano con la PA, per le quali i ritardi nei pagamenti si sommano e vanno ad acuire le difficoltà competitive già elevate delle imprese. Questo è il problema più segnalato dalle imprese del campione, l'impedimento maggiore ad una più efficace partecipazione alle gare pubbliche e una barriera all'ingresso talvolta insormontabile, soprattutto per le piccole imprese dell'edilizia. Secondo le stime dell'Ance, nel primo semestre 2014, l'81% delle imprese edili registrava ancora ritardi nei pagamenti della Pa. A fronte del mancato pagamento, il 53% delle imprese ha ridotto gli investimenti previsti ed il 36% ha dovuto ridurre il numero dei dipendenti⁹. Molto diversa la percezione delle PA intervistate che tendono a ridimensionare il fenomeno dichiarando ritardi nei pagamenti pari a circa 50 giorni, ben al dei 150 dichiarati dalle imprese.

Un secondo tema su cui i giudizi dei due target divergono riguarda le **valutazioni relative alle diverse procedure di gara**: l'indagine mette chiaramente in evidenza come le stazioni appaltanti, a fronte di una legislazione farraginoso e di procedure complesse, tendano privilegiare nettamente le procedure in economia, molto più

⁹ Cfr. Audizione del Presidente di Ance nazionale Paolo Buzzetti sul DL sblocca Italia in commissione Ambiente alla Camera, settembre 2014

semplici e più facilmente gestibili. Le imprese invece sembrano non avere particolari problemi con le diverse procedure e valutano, come ovvio, con minore preoccupazione gli aspetti tecnici della gara.

6.3. I temi chiave per le stazioni appaltanti

Se questi sono i temi trasversali su cui è stato possibile mettere a confronto le opinioni dei diversi target, vale la pena soffermarsi anche su **alcune questioni dirimenti più specifiche** per entrambe le tipologie di interlocutori.

Dal lato delle stazioni appaltanti, il mondo degli appalti è interessato ad una serie di cambiamenti strutturali destinati a modificare profondamente l'operato dei dirigenti nell'area lavori e sui quali gli interlocutori hanno espresso la loro opinione.

Vi è in primo luogo la questione dell'**aggregazione delle stazioni appaltanti**. Come noto, il Governo sta lavorando ai decreti attuativi che dovrebbero portare alla costituzione di soli 35 «soggetti aggregatori», cioè stazioni appaltanti di grande dimensione che dovrebbero gestire acquisti aggregati e portare al superamento dell'attuale estrema frammentazione delle stazioni appaltanti. Oltre a questo, vi è l'esigenza di dare attuazione all'art. 33 comma 3-bis del Dlgs 163/06 che obbligherà tutti i Comuni non capoluogo a costituirsi come centrale di committenza o a rivolgersi a soggetti aggregatori a livello nazionale o regionale per la gestione degli acquisti.

L'indagine mette in evidenza un certo livello di impreparazione delle PA locali sul tema dell'aggregazione degli acquisti, come risulta dall'elevata percentuale di non risposte, a conferma del ritardo in cui le stazioni appaltanti si stanno attrezzando per adempiere alle previsioni di legge^[1]. D'altra parte, i pochi che si stanno muovendo lo fanno con la consapevolezza che questo processo – se gestito bilanciando il focus sulle auspicabili economie di scala con la tutela delle opportunità di business anche per le imprese locali – potrà dare dei vantaggi soprattutto sul piano dell'organizzazione e dell'efficienza degli uffici più che sul piano del risparmio dei costi.

[1] Con la L. 114/2014 di conversione del D.L. 90/2014, (GURI n. 190 del 18.08.2014) l'entrata in vigore dell'obbligatorietà delle centrali di committenza per i comuni non capoluogo è stata rinviata al 1 gennaio 2015 per le acquisizioni di servizi o forniture e al 1 luglio 2015 per i lavori.

Un secondo tema rilevante che emerge dall'indagine riguarda la **necessità di introdurre criteri di gestione dell'appalto basati sul concetto di "ciclo della performance"**: l'indagine mette in evidenza una certa frammentazione nella distribuzione delle diverse fasi di gestione dell'appalto, per cui l'ufficio che si occupa della gara e che magari redige il programma triennale non è lo stesso che realizza l'analisi dei fabbisogni né quello che controlla l'esecuzione ed è responsabile del monitoraggio.

Per questa ragione sarebbe auspicabile mettere in piedi **un insieme integrato e coerente di azioni che consentono di collegare le diverse fasi dell'approvvigionamento e che possa essere utilizzato come strumento di facilitazione e monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi strategici definiti in fase di programmazione della spesa pubblica** in risposta a determinate e definite sfide o esigenze dell'amministrazione e più in generale, della società.

Questo consentirebbe di conseguire risultati di efficienza ed efficacia nella gestione dell'appalto attraverso un monitoraggio costante della fornitura e un approccio innovativo di interazione tra impresa e stazione appaltante fondato sul miglioramento continuo. Il ciclo della performance viene implementato attraverso sistemi di valutazione della performance dei fornitori basati sul conseguimento di obiettivi di risultato chiaramente indicati nei documenti di gara e su sistemi, preferibilmente telematici, di misurazione e valutazione della performance.

Sempre restando sulla PA, l'indagine conferma **un'estrema eterogeneità nei comportamenti delle PA e alcuni comportamenti peculiari che caratterizzano le diverse tipologie di target**:

- si conferma, come era emerso anche lo scorso anno, che le Aziende partecipate hanno caratteristiche, peculiarità e strutture che le rendono più vicine alle imprese private che non agli enti pubblici. Ciò vale nell'organizzazione degli uffici (strutture relativamente snelle a diretto riporto della dirigenza), nell'approccio alle tecnologie (più propensione all'utilizzo, più consapevolezza dei vantaggi), nella scelta delle procedure (maggior ricorso all'offerta economicamente più vantaggiosa), nella gestione dei rapporti con i fornitori (utilizzo marcato di albi, attenzione maggiore alla valutazione di performance). In generale le aziende contattate sembrano mostrare una propensione all'innovazione più spiccata degli EELL. Questa percezione

trova giustificazione nel fatto che le Partecipate che hanno risposto all'intervista sono di grandi dimensioni e rientrano tra le stazioni di eccellenza del Paese mentre ve ne sono moltissime altre che hanno problemi gravi di contenimento dei costi e di efficientamento;

- a livello territoriale l'indagine fotografa un Paese a diverse velocità, dove il tradizionale gap Nord-Sud, pur permanendo, non ha caratteristiche troppo evidenti. E' vero che gli uffici del Mezzogiorno sono sovradimensionati rispetto a quelli del Nord e presentano una configurazione piuttosto tradizionale del processo di gara (scarso utilizzo dell'appalto integrato, progettazione esterna, basso utilizzo della tecnologia), però è anche vero che queste dinamiche si ritrovano in tutto il Paese, senza differenziazioni eccessive.

6.4. I temi chiave per le imprese

Dal lato delle **imprese**, le questioni specifiche su cui occorre riflettere sono tre. In primo luogo vi è il tema, affrontato anche nelle nuove direttive europee, dell'**accesso delle micro e piccole imprese al mercato degli appalti di lavori**. L'indagine mette chiaramente in evidenza come le imprese piccole hanno difficoltà soprattutto nella fase di accesso alle gare. In altri termini: più si è grandi, maggiore è il numero delle gare a cui si può partecipare. Non solo, più si è grandi più si è in grado di partecipare a gare sull'intero territorio nazionale, mentre il mercato delle imprese piccole è prevalentemente regionale o locale. Lo stesso vale per la capacità di aggiudicarsi le gare: la quota di aggiudicazione è anche in questo caso superiore nelle medie e grandi imprese, anche se va sottolineato come in questo caso lo scarto rispetto alle micro e piccole sia inferiore, a conferma comunque della capacità delle piccole imprese di essere competitive una volta trovato l'assetto giusto per poter partecipare.

Il tema della **tutela della concorrenza** è centrale anche alla luce della spinta data dal legislatore all'utilizzo di strumenti di acquisti centralizzati (convenzioni, accordi quadro, ecc.): se questi strumenti vanno probabilmente nella direzione di acquistare con maggiore efficacia, occorre tener presente dell'impatto sulle piccole imprese, che rischiano di essere escluse da appalti di grande dimensione.

Non a caso, a livello europeo e nazionale, si tende ad operare in due direzioni:

- favorire la suddivisione delle gare in lotti con il pagamento diretto dei subappaltatori da parte del soggetto committente;
- verificare, attraverso analisi di mercato e il coinvolgimento del sistema delle imprese nella programmazione dei fabbisogni, che l'uso delle diverse forme di aggregazione degli acquisti non ostacoli la partecipazione delle micro, piccole e medie imprese al mercato degli appalti

Il secondo tema importante riguarda la **selezione dei fornitori**. L'indagine conferma una gestione tradizionale degli albi da parte delle stazioni appaltanti, ma un crescente utilizzo degli albi telematici, seppur non ancora ottimizzati con metodologie di analisi della performance dei fornitori. Infatti le imprese, pur essendo iscritte agli Albi in misura consistente, non ne percepiscono chiari benefici in termini di una maggiore capacità di interazione e lavoro con la PA. In questo senso occorrerebbe intervenire per trasformare gli Albi in strumenti dinamici in grado di fornire informazioni e dati sulla vita dell'impresa e sul comportamento di gara, in modo da orientare la Pubblica Amministrazione e ampliare i criteri di selezione.

Più in generale sul banco di accusa sono i meccanismi di aggiudicazione, eccettivamente dipendenti da un **massimo ribasso** che è causa di una concorrenza alterata che impedisce di aggiudicarsi gli appalti a giusti prezzi ed assicurare così margini di redditività adeguati.

Il terzo tema centrale è quello della **progettazione**, che si conferma essere un anello debole del ciclo dell'appalto. La progettazione viene sempre di più affidata alle stesse stazioni appaltanti le quali sono costrette a dividere il tempo tra l'istruttoria della pratica e la progettazione dell'opera. Ciò determina un allungamento nei tempi delle pratiche e produce una progettazione non sempre di qualità, che a sua volta è la causa di una serie di contenziosi che potrebbero essere evitati con un maggior ricorso alla progettazione esterna.

6.5. I liberi suggerimenti per rendere i processi più efficienti

Un ultimo tema su cui vale la pena spendere qualche parola conclusiva riguarda le **libere valutazioni** espresse da imprese e stazioni appaltanti circa le azioni che dovrebbero essere messe in campo per aumentare l'efficienza della filiera degli appalti di lavori. Almeno due sono gli spunti che derivano dalle parole dirette degli interlocutori:

- 1) delle 140 valutazioni/impressioni espresse dalle stazioni appaltanti, oltre il 90% contengono le seguenti parole: *ridurre, semplificare, snellire, togliere, uniformare*. E' evidente che questo è attualmente "il problema" e che se non cambiamo in modo radicale il sistema normativo, riducendo fortemente il numero di norme che disciplinano la materia, e dunque riducendo fortemente le possibilità di interpretazione, non avremo portato avanti la prima vera riforma del sistema;
- 2) il tema della semplificazione è ovviamente sentito anche dalle imprese le quali però traducono questa esigenza nella necessità di informatizzare le procedure amministrative e incentivare il ricorso a sistemi on line. In questo senso, le imprese accolgono positivamente, anche se non sempre in modo uniforme, tutto ciò che va in questa direzione (es. AVCPass, gare on line, fatturazione elettronica), ma sottolineano la necessità di estendere questi sistemi sull'intero territorio arrivando ad una standardizzazione delle migliori pratiche. Oltre a questo, i temi "caldi" restano quelli del ritardo dei pagamenti e dei ribassi eccessivi, due fattori che, come ci dice qualche imprenditore, hanno indotto le imprese ad uscire, per scelta strategica, dal mercato pubblico. Il fatto che un imprenditore chieda di "*sopprimere il massimo ribasso perché non più sostenibile dalle imprese*" è un segnale preoccupante di un sistema che sta riducendo fortemente i margini di competitività delle imprese e che deve far riflettere sulla necessità di trovare un punto di equilibrio tra la necessaria razionalizzazione delle risorse e la salvaguardia della qualità delle imprese e dei lavori.

In generale le istanze di imprese e stazioni appaltanti non divergono: pur con enfasi diverse emerge una richiesta generale di poter lavorare con regole più chiare, con standard unici, con maggiore trasparenza, valorizzando il merito sia nella PA che nelle imprese.

ALLEGATO 1 – NOTA METODOLOGICA

L'indagine è articolata in due distinte *survey* condotte in parallelo su un campione di operatori di “Stazioni Appaltanti” e su un campione di imprese del settore delle opere pubbliche.

Entrambe le rilevazioni sono state effettuate tramite la somministrazione di un questionario strutturato a risposte chiuse e aperte con tecnica CATI (*Computer Assisted Telephonic Interview*) nel periodo compreso fra il 7 gennaio e il 28 febbraio 2014.

L'indagine sulla PA

L'indagine sugli operatori delle cosiddette “stazioni appaltanti” ha seguito l'impianto metodologico della precedente edizione le cui scelte sono state in qualche modo dettate dalla particolare complessità dei fenomeni oggetto di osservazione e dalla eterogeneità, organizzativa e procedurale, che caratterizza l'universo degli uffici della Pubblica Amministrazione.

Si è definita la cd. “popolazione sotto inferenza”, ovvero l'insieme degli individui (unità statistiche) che sono oggetto di studio, come l'insieme dei “responsabili degli Uffici della Pubblica Amministrazione che gestiscono quantomeno le fasi principali dell'iter di progettazione, affidamento ed esecuzione di un appalto di lavori pubblici o dei soggetti svolgono, all'interno di esse, il ruolo di Responsabili del Procedimento (RUP) per appalti di lavori pubblici”.

Gli uffici di appartenenza assumono denominazioni diverse anche in relazione alle diverse funzioni aggiuntive loro eventualmente assegnate (ufficio tecnico, ufficio edilizia e/o lavori pubblici, ufficio gare etc.).

L'aver definito i confini della “popolazione obiettivo”, non è evidentemente sufficiente a individuarne la dimensione. 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. La dimensione non è precisamente ricostruibile ad esempio 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.

Le caratteristiche della popolazione obiettivo appena descritte, oltre che quelle degli “archivi di base” ricostruiti ed aggiornati ai fini dell’indagine, 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), si è fatto ricorso ad un campionamento a due stadi e si è proceduto dunque a formare un primo campione di Enti, nel quale includere l’Ufficio o uno degli Uffici che rientrano nella definizione già fornita. Il vincolo di estrarre per ciascun Ente uno ed un solo ufficio è motivato dalla necessità, stante la numerosità campionaria che è stata predeterminata a 200 unità, di abbracciare con l’indagine un numero quanto più ampio di Amministrazioni;
- 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 stratificazione del campione in base alla variabile “tipo di Ente” ed alla ripartizione geografica (Nord Est, Nord Ovest, Centro, Sud) e dunque all’estrazione casuale delle unità indipendentemente per ogni gruppo (strato).
- Nel caso specifico dei Comuni si è privilegiata l’inclusione nel campione di quelli con almeno 25mila abitanti in quanto ritenuti più strutturati e con un volume di attività tale da assicurare la maggiore competenza sui temi proposti.

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: la dimensione non nota dell’universo; la sovra rappresentazione nell’universo stesso di alcune tipologie (i Comuni in primo luogo) la cui numerosità, rapportata alle 200 interviste programmate, avrebbe “schiacciato” 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. La scelta operata mira dunque, più che alla costruzione di un campione che riproducesse la proporzionalità dell’universo, a veder rappresentato con un numero minimo di unità tutte le principali tipologie aggregate di Enti pubblici o Stazioni appaltanti.

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

Quelli di partenza utilizzati dall'indagine sulla PA, sono stati costruiti *ad hoc* tramite *scouting* su web attraverso due azioni parallele e fra loro integrate (ovvero che convergevano nella creazione di un unico indirizzario): la prima ha previsto, previa individuazione degli Enti a partire da elenchi ufficiali (come ad esempio quelli Istat per Regioni, Comuni e Province) e non (indirizzari su siti internet come per Ministeri, Università o Asl) la ricerca sulle pagine web istituzionali, dell'organigramma interno in modo da risalire al responsabile dell'ufficio interessato; la seconda, a completamento anche se a posteriori la più proficua in termini di nominativi utili, scandagliando, sulle banche dati ufficiali (Servizio Contratti Pubblici del Ministero Infrastrutture e siti regionali collegati) bandi ed esiti di gara di lavori pubblici dai quali risalire all'ufficio e/o al Rup.

Il criterio di selezione degli uffici all'interno dell'archivio di base, ha assicurato una ripartizione territoriale che pare coerente con quella che si presume osservabile nell'universo.

La ripartizione finale delle interviste valide, ovvero del campione effettivo, fra gli strati, ha rispettato con una discreta coerenza quello programmato nonostante un elevato tasso di rifiuto, per lo più per indisponibilità del Rup o responsabile selezionato, che ha obbligato a procedere a numerose sostituzioni delle unità titolari del campione con le rispettive "riserve".

Tab. 1 - Campione degli uffici pubblici, valori assoluti

Ente	Nord			Sud e isole	Totale
	Nord Est	Ovest	Centro		
Comune	19	22	14	28	83
Provincia	6	5	7	10	28
Regione	2	1	2	3	8
ASL Aziende Ospedaliere	2	1	2		5
Geni civili (=uffici decentrati regioni) e Enti per l'edilizia pubblica	2	3	2	4	11
Municipaliz., Società di Servizi, Consorzi, Società	12	10	8	25	55
Ministeri - provveditorati delle O.O.P.P.	3	3	2	2	10
Totale	46	45	37	72	200

Nonostante gli accorgimenti del caso, la numerosità e complessità dei temi trattati hanno reso inevitabile una relativa pesantezza ed una eccessiva durata (oltre i 25 minuti) del questionario rispetto agli *standard* normalmente richiesti per una intervista telefonica. E ciò ha imposto di fatto di proporre di regola al primo contatto un successivo appuntamento, talvolta anticipando all'intervistato il questionario via mail.

L'indagine sulle imprese

L'universo di interesse dell'indagine sulle imprese, coincide con l'insieme delle aziende operative sul mercato degli appalti pubblici, ovvero che partecipano a gare d'appalto o sono dirette affidatarie dell'esecuzione di lavori pubblici.

Una tale popolazione obiettivo si può quantificare nelle oltre 35mila aziende in possesso della qualificazione SOA necessaria a partecipare a gare di appalto di importo pari o superiore a 150mila euro (ma a queste sarebbero da aggiungere le altre operative su tagli inferiori).

A fronte di un tale universo, il campione è stato definitivo di numerosità pari a 150 unità (poi risultate a fine indagine in numero di 151).

Come per la PA, anche per le "imprese" la selezione delle unità campionarie è avvenuta rispettando vincoli di numerosità predefinita per alcune "quote" o "strati" campionari, individuati in questo caso in base al settore (edilizia, impiantistica, progettazione ed attività professionale) ed ancora in base alla sede dell'azienda (Nord Est, Nord Ovest, Centro, Sud e isole).

La numerosità di ciascuno strato è stata definita riproducendo la distribuzione osservata negli aggiudicatari di gare d'appalto di lavori pubblici nel triennio 2011-2013 così come risultante dagli archivi SCP – Servizio Contratti Pubblici – gentilmente fornito dall'Associazione ITACA, che gestisce tale servizio per conto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Lo stesso archivio SCP è stato utilizzato come base principale, integrata da ulteriori elenchi sulle imprese aggiudicatrici di appalti di lavori, per l'estrazione delle unità campionarie.

Anche in questo caso l'insieme delle interviste valide è stato assemblato a seguito di un processo impegnativo di ricerca di imprenditori disponibili a concedere l'intervista e

per la quale anche in questo caso si è ampiamente ricorso alla tecnica dell'appuntamento telefonico concordato in occasione di un primo contatto.

Si consideri che per raccogliere i 151 questionari validi sono stati necessari 481 contatti al netto delle imprese irrintracciabili. I dinieghi a concedere l'intervista sono stati pertanto 330 per un "tasso di rifiuto" pari al 68,6%.

Tab. 2 - Campione delle imprese, valori assoluti

Ente	Nord			Sud e isole	Totale
	Nord Est	Ovest	Centro		
Impresa edile	24	24	26	26	100
Impresa di impiantistica	4	3	4	3	14
Associazione professionale / società di		3	2	1	6
Altro	11	8	5	7	31
Totale	39	38	37	37	151

La significatività dei risultati

Per quanto alcune tipologie di Amministrazioni Pubbliche, si pensi in particolare alle Regioni, alle Province o ai Ministeri, siano rappresentati nell'indagine con una quota di campionamento elevata in ragione del limitato numero di Enti che li compongono, l'indeterminatezza dell'universo di riferimento (nel caso della PA) e il basso numero di unità campionarie (sia per la PA che per le imprese), consigliano di evitare stime dei margini di errore dei risultati dell'indagine campionaria per intervalli di confidenza che risulterebbero assolutamente aleatori.

All'indagine, fuori dal rigore scientifico necessario a riconoscerle una elevata significatività statistica, deve dunque essere attribuita la valenza di uno strumento conoscitivo o esplorativo.

Margini di errore campionari comunque sicuramente ampi, consigliano di valutare con la dovuta cautela anche i risultati delle analisi comparative fra i diversi gruppi (di PA e di imprese) e fra le diverse aree geografiche di appartenenza, così come i confronti temporali fra i risultati dell'indagine ed i corrispondenti della sua precedente edizione.

Il questionario

Per entrambe le rilevazioni "di campo", il questionario è stato articolato nei temi e nei relativi "item" che sono oggetto dell'analisi a cui merita rimandare. Ci si limita qui a

sottolineare che la sua strutturazione ha seguito le regole (durata contenuta, immediata comprensione, scorrevolezza etc.) necessarie al suo adattamento alla somministrazione telefonica che tuttavia, per la molteplicità degli argomenti affrontati ed il linguaggio spesso necessariamente tecnico, non hanno evitato una qualche pesantezza che può aver condizionato, più che l'accettazione dell'intervista, la sua "fluidità".

Come in uso nelle tecniche di *customer satisfaction*, per gli *item* concernenti opinioni o giudizi dell'intervistato si è fatto riferimento, per una codifica delle risposte a "scale" di valutazioni con modalità predefinite (es. per niente; poco, abbastanza; molto, completamente) immediatamente traducibili in punteggi che potessero dar luogo alla costruzione degli indici sintetici - o "voti", come quelli in base "dieci" - di cui si è fatto ampio ricorso nell'analisi.

ALLEGATO 2 – I QUESTIONARI

IL QUESTIONARIO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

1. ORGANIZZAZIONE DELLA FUNZIONE

1.1. In quale **settore** opera in prevalenza il suo ufficio?

- Beni e Servizi (termina questionario e passa eventualmente a questionario beni e servizi)
- Lavori pubblici (inclusi appalti di servizi di progettazione)

1.1.1 Può stimare in che percentuale sul totale (> 0 = al 50%)?

- in numero di contratti _____%
- in importo complessivo di contratti _____%

1.2. L'Ufficio aggrega la domanda:

- del proprio settore/direzione o solo parte dell'Ente/azienda (o Stazione Appaltante)
- di tutto l'Ente/azienda (o Stazione Appaltante) di appartenenza

1.3. Il suo Ente svolge la funzione di centrale di acquisto, centrale di committenza o di gestione associata?

- a. sì, ai sensi dell'art. 33 comma 3-bis del Dlgs 163/06 o come preesistente Unione di Comuni / comunità Montana
- b. sì, come centrale di committenza regionale o altro tipo di centrale di committenza o di acquisto
- c. come gestione associata di più enti
- d. no

1.4. (se 1.3=no) Il suo ufficio si affida per alcune fasi del processo a centrali di committenza o gestioni associate?

- a. sì, ai sensi dell'art. 33 comma 3-bis del Dlgs 163/06 o come preesistente Unione di Comuni / comunità Montana
- b. sì, come centrale di committenza regionale o altro tipo di centrale di committenza o di acquisto
- c. come gestione associata di più enti
- d. no

1.5. (se l'Ente è un comune e 1.3 e 1.4 diverso da a) il suo comune rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 33 comma 3-bis del Dlgs 163/06 (ovvero ha fino a 5000 abitanti)?

- Sì No

1.6 (se (1.5=si) la creazione della centrale di committenza o della gestione associata ai sensi dell'art. 33 comma 3-bis del DLgs 163/06 è in fase di attuazione?

- Sì No

1.6a (se (1.5=si o 1.3 o 1.4 = a. o 1.6=si) Che tipologia di centrale di committenza è stata attuata o si prevede di attuare?

- Convenzione ex art. 30 del DLgs. n. 267/2000
 Unione di Comuni ex art. 32 del DLgs. N. 267/2000
 Altro

1.6b (se (1.5=si o 1.3 o 1.4 = a. o 1.6=si) Quanti enti partecipano o si prevede parteciperanno alla centrale di committenza? _____

1.7 (se (1.5=si o 1.3 o 1.4 = a. o 1.6=si) Quali sono state le principali criticità che avete incontrato o che state incontrando nel processo di centralizzazione? (si/ no risposta multipla)

- Difficoltà nel dialogo tra gli enti
 Difficoltà nella raccolta dei fabbisogni di acquisto dei diversi enti
 Carenza di personale
 Carenza di tecnologie a supporto del processo
 Altre (specificare _____)

1.8 (se (1.5=si e 1.3 o 1.4 = a. o 1.6=si) Quali sono stati o si prevede che siano i principali vantaggi? (si/ no)

- Effettivo risparmio della spesa
 Maggiore programmazione e controllo nella gestione della spesa
 Monitoraggio più adeguato dei fornitori
 Organizzazione più efficiente dell'ufficio acquisti e/o appalti
 Altro (specificare _____)

1.9 (a tutti) All'interno di quale direzione è collocato il suo ufficio (risposta libera)

a diretto riporto del Sindaco/Presidente/DG dell'Ente/Azienda e/o a supporto del vertice amministrativo

- all'interno della direzione Finanziaria
 all'interno della direzione Legale/Amministrativa
 all'interno di una direzione di area tecnica
- Direzione Edilizia
 - Infrastrutture
 - viabilità-trasporti
 - Lavori pubblici
 - altro _____
- altro (specificare _____)

1.10 *Quali tipologie di lavori sono trattate dal suo ufficio (libera codifica a posteriori, possibile risposta multipla)?*

- infrastrutture di trasporto
- infrastrutture per le attività produttive (agricole e industriali)
- infrastrutture energetiche
- opere di protezione dell'ambiente, difesa del suolo e rischio idrico
- opere di urbanizzazione
- edilizia sociale e scolastica
- edilizia abitativa
- Beni culturali
- Sport, spettacolo e turismo
- Edilizia sanitaria
- altra edilizia pubblica
- altre infrastrutture

1.11 *E quale tipologia di intervento (libera codifica a posteriori, possibile risposta multipla)?*

- nuova costruzione
- demolizione
- recupero
- ristrutturazione
- restauro
- manutenzione

2. DINAMICHE DEL MERCATO E INNOVAZIONE NORMATIVA IN MATERIA DI APPALTI DI LAVORI

2.1a *Nell'ultimo biennio nel mercato degli appalti, secondo la sua diretta esperienza quanto è variato
a. l'importo complessivo degli appalti:*

diminuito:

- moltissimo (oltre il 40%)
- molto (fra il 20 e il 40%)
- abbastanza (fra il 10 e il 20%)
- poco (fra lo 3 e il 10%)

rimasto stabile (fra il -3/+3%)

aumentato:

- moltissimo (oltre il 40%)
- molto (fra il 20 e il 40%)
- abbastanza (fra il 10 e il 20%)
- poco (fra lo 3 e il 10%)

- b. il ribasso rispetto alle basi di gara*
diminuito
rimasto stabile
aumentato

2.1b *Nell'ultimo biennio nel mercato degli appalti, secondo la sua diretta esperienza, in quale misura (scala 1. per niente – 5. moltissimo):*

- c. si sono allungati i tempi di pagamento da parte della PA
- d. la crisi del mercato privato ha attirato su quello pubblico un maggior numero di imprese aumentando la concorrenza
- e. il maggior ricorso ad affidamenti diretti e procedure negoziate, restringendo il numero di partecipanti, ha limitato la concorrenza
- f. le norme e le procedure che regolano le gare sono diventate più complesse
- g. le norme e le procedure che regolano la gestione del contratto e l'esecuzione del lavoro sono diventate più complesse;
- h. in generale si è verificato un ulteriore appesantimento burocratico delle procedure non giustificato dai risultati attesi o conseguiti

Impatto Provvedimenti legislativi

2.2a In una scala da 1 a 5 (1. nulli ... 5. molto forti/ completi) come valuta gli effetti o le ricadute della **Legge 190/2012, Legge cd. Anticorruzione** in termini di:

- Efficacia nel prevenire i fenomeni di corruzione nella PA
- Miglioramento della qualità complessiva del processo di appalto
- Appesantimento degli adempimenti a carico degli uffici
- Non sa/ non conosce la norma

2.2b *In una scala da 1 a 5 (1. nulli ... 5. molto forti/ completi) come valuta gli effetti o le ricadute della riforma della trasparenza introdotta dal **D.Lgs. n. 33/2013** (2013) in termini di :*

- Efficacia nel garantire un adeguato livello di trasparenza e legalità negli appalti di lavori pubblici
- Miglioramento della qualità complessiva del processo di appalto
- Appesantimento degli adempimenti a carico degli uffici

2.3. In una scala da 1 a 5 (1 per niente efficace, 5 molto efficace) come valuta i seguenti interventi per rendere più **trasparente** il processo di appalto?

- Incrementare l'utilizzo di strumenti tecnologici e telematici
- Ridurre l'incidenza degli affidamenti diretti e delle procedure negoziate
- Diffondere protocolli di legalità nelle stazioni appaltanti
- Rivedere e riorganizzare il sistema SOA

2.4. Relativamente al nuovo **sistema AVCPass** dell'Autorità di vigilanza sui Contratti pubblici per la verifica automatica dei requisiti delle imprese, quanto è d'accordo con le seguenti affermazioni su una scala da 1 a 5 (leggerle prima tutte una volta poi ripeterle per le risposte):

- va nella giusta direzione di semplificare gli oneri amministrativi a carico delle imprese
- comporterà un pesante aggravio iniziale di lavoro agli operatori delle stazioni appaltanti per adattarsi al nuovo sistema e prendere dimestichezza con lo strumento
- comporterà un pesante aggravio iniziale di lavoro per le imprese per adattarsi al nuovo sistema e prendere dimestichezza con lo strumento
- è uno strumento che comporterà la necessità di integrazione con le soluzioni telematiche a supporto dello svolgimento delle procedure di gara
- è uno strumento ancora incompleto e non valutabile a pieno

2.5 In una scala da 1 a 5 (1. per niente; 2. poco; 3. abbastanza; 4. molto; 5. moltissimo) quale importanza rivestono i seguenti elementi all'interno degli **obiettivi strategici** che si pone l'Ufficio Appalti di lavori **e in generale l'Ente** nella gestione dei lavori ?

- rendere efficiente il processo di acquisto, riducendo i tempi degli affidamenti
- ridurre i costi di progettazione ed esecuzione
- efficientare il parco delle ditte appaltatrici (aumento, diminuzione)
- innovare le procedure, anche con l'utilizzo delle nuove tecnologie
- assicurare trasparenza e tracciabilità
- ridurre i contenziosi procedurali
- altro eventuali elementi strategici _____

2.6. *Qual è il livello di **standardizzazione** nella gestione delle procedure di affidamento di lavori nel Suo Ufficio?*

- Molto basso (nessuna procedura interna, 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. IL PROCESSO DI AFFIDAMENTO E LA DEMATERIALIZZAZIONE

3.1 (a tutti) Come sono distribuite le fasi del processo di appalto fra gli altri uffici o le gestioni associate o sovra comunali:

PROCEDURE	All'interno dell'ufficio	Altri uffici all'interno dell'Ente	(se 1.4=si) Gestioni associate e/o sovracomunali	Non viene svolta
Analisi della domanda / fabbisogni	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Redazione Programma Triennale OOPP	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gestione albi fornitori	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Affidamento incarico di progettazione	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Progettazione	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Stesura del capitolato	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Svolgimento della gara e selezione del contraente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Stipula del contratto	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Controlli in fase di esecuzione del lavoro	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Contabilità (emissione sal)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Collaudo / emissione Certificato regolare esecuzione	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Monitoraggio dell'intervento / appalto	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Albo-Elenchi Fornitori

3.2. Esistono nell'Ente/azienda **Albi** (Elenchi e/o Sistemi di Qualificazione) dedicati agli Operatori Economici in ambito Lavori?

si no

3.2.1. (Se 3.2= si), Quali sono le principali **caratteristiche** dell'Albo?

CARATTERISTICHE	SI	NO
Albo telematico	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Accesso tramite semplice iscrizione/candidatura spontanea	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Accesso tramite valutazione di specifici requisiti (processo di qualifica)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Applicazione di un modello quantitativo di valutazione/classificazione (vendor rating)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Applicazione solo per le procedure in economia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Periodo di validità temporale	Specificare: _____	

3.2.2. (Se 3.2= si), In che modo viene **aggiornato** l'Albo fornitori (libera codifica a posteriori, possibile risposta multipla)?

- l'aggiornamento è a carico della stazione appaltante su segnalazione dell'impresa qualora si verificano modifiche al suo profilo
- l'aggiornamento è a carico della stazione appaltante e avviene a seguito di verifiche e controlli effettuati periodicamente e/o a campione
- l'aggiornamento avviene attraverso procedure automatizzate e software dedicati, anche con coinvolgimento diretto dei fornitori
- Altro _____

3.2.3. (Se 3.2= si), In che modo viene effettuata la **rotazione** dei fornitori e il rispetto delle regole di concorrenza?

- manualmente con estrazione casuale all'interno della categoria merceologica
- attraverso procedure automatizzate, supportate da software dedicati
- altro _____

3.2.4. (Se 3.2= si) E' previsto un tetto agli affidamenti per stessa categoria merceologica (es. numero massimo in un anno)? si no

3.2.4.1. Se si, descrivere _____

3.2.5. Ritiene che la **certificazione SOA** garantisca efficacemente circa l'affidabilità delle imprese?

Per niente poco abbastanza molto moltissimo

Tipologie contrattuali, procedure di scelta del contraente

3.3. A quanto ammontano in particolare in percentuale gli affidamenti diretti: ____%

3.3.1 In particolare nell'ultimo periodo (indicativamente l'ultimo biennio) il ricorso (in percentuale sul totale) agli affidamenti diretti, è:

molto aumentato aumentato rimasto stazionario diminuito molto diminuito

3.3.2 (se aumentato) Per quale motivo: (si/ no possibili più risposte):

- perché la normativa ha allentato i vincoli al suo utilizzo
- perché è diminuita la dimensione (in valore) degli interventi
- perché vi è maggiore necessità di utilizzare procedure più snelle/semplificate
- Altro (specificare _____)

3.3.3 A quanto ammontano in particolare in percentuale i lavori in economia: ____%

3.3.3.1 In particolare nell'ultimo periodo (indicativamente l'ultimo biennio) il ricorso (in percentuale sul totale) lavori in economia, è:

molto aumentato aumentato rimasto stazionario diminuito molto diminuito

3.3.4 (se aumentato) Per quale motivo: (si/ no possibili più risposte):

- perché la normativa ha allentato i vincoli al suo utilizzo
- perché è diminuita la dimensione (in valore) degli interventi
- perché vi è maggiore necessità di utilizzare procedure più snelle/semplificate
- Altro (specificare _____)

3.4 In quale percentuale, nelle gare in cui la normativa le consente la scelta, ricorre al sistema dell'**offerta economicamente più vantaggiosa** rispetto a quello del **massimo ribasso**?

offerta economicamente più vantaggiosa ____%

3.5. Qualora ricorra almeno qualche volta all'offerta economicamente più vantaggiosa, che peso attribuisce in media alla **componente qualitativa / offerta tecnica** (in percentuale)? _____

3.6 In una scala da 1 (per niente) a 5 (moltissimo), quanto incidono i seguenti parametri sulla scelta della procedura di gara e del criterio di aggiudicazione (OEPV/MR)?

- Dimensione (importo) dell'intervento
- Urgenza o meno di realizzazione dell'intervento
- Complessità o contenuto specialistico dell'intervento
- Presenza o meno della progettazione
- Garanzie sul rispetto finale dei tempi
- Garanzie sul rispetto finale dei costi
- Qualità finale attesa dell'opera
- Altri (specificare: _____)

3.7 In una scala da 1 a 5 (1. per niente ... 5. moltissimo) Come valuta in particolare l'efficacia delle diverse tipologie di affidamento in relazione ai seguenti parametri?

PROCEDURE	Affidamenti diretti . lavori in economia	Procedure negoziate	Procedure ristrette	Procedure aperte
Semplicità della procedura di affidamento (risparmio dei tempi nello svolgimento della procedura di gara)				
Garanzie di rispetto dei tempi di esecuzione				
Garanzie di dei costi				
Limitare rischio di contenzioso				
Limitare il rischio di varianti				
Garantire la qualità finale dell'intervento / opera				
Gestione complessiva del contratto				

3.7 bis Nel caso non risultasse dalle valutazioni precedenti, può indicare quale procedura, per i diversi parametri, offre le migliori garanzie?

PROCEDURE	Affidamenti diretti . lavori in economia	Procedure negoziate	Procedure ristrette	Procedure aperte
Semplicità della procedura di affidamento				
Garanzie di rispetto dei tempi di esecuzione				
Garanzie di dei costi				
Limitare rischio di contenzioso				
Limitare il rischio di varianti				
Garantire la qualità finale dell'intervento / opera				
Gestione complessiva del contratto				

Avvalimento

3.8 Recentemente è stato osservato un aumento del ricorso all'istituto dell'avvalimento. In quale misura, in una scala da 1 a 5, è d'accordo con le seguenti affermazioni (leggere prima e poi ripetere per chiedere la valutazione):

- L'avvalimento è uno strumento capace di favorire l'ingresso nel mercato di nuove imprese favorendo così una più sana concorrenza
- L'avvalimento è uno strumento rischioso in quanto utilizzato per aggirare gli ostacoli posti dai requisiti di partecipazione
- L'avvalimento rende più complessa la gestione del contratto ed i rapporti con la/le ditta/e esecutrice/i

Tecnologie e soluzioni per la dematerializzazione del processo di appalto di lavori

3.9 Il Suo Ufficio **utilizza alcune delle seguenti soluzioni tecnologiche** per la gestione degli appalti di lavori e con quale intensità?

Soluzioni	<i>Per niente/mai</i>	<i>Poco</i>	<i>Abbastanza</i>	<i>Molto</i>	<i>Sempre</i>
Albo fornitori/Elenco operatori Economici telematico	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gare telematiche	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sistema di misurazione della performance dei fornitori (Vendor Rating management)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Soluzioni per la gestione del contratto (Contract Management)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Soluzioni per la programmazione (Program management)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Soluzioni per l'analisi della spesa (spend analysis)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sistemi a supporto degli adempimenti e/o delle comunicazioni verso AVCP	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Soluzioni per fatturazione elettronica					

3.10 Quali altre soluzioni tecnologiche eventualmente utilizza?

3.11. (se 3.8 almeno uno uguale o maggiore di abbastanza o indica 3.9) Nella consueta scala 1-5 (1. per niente; 5. completamente) in quale misura ritiene di aver conseguito i seguenti vantaggi utilizzando tali strumenti?

- maggiore controllo di tutto il processo
- maggiore trasparenza
- risparmio di tempi
- riduzione costi processo
- maggiore efficacia negoziale
- riduzione contenziosi procedurali
- dematerializzazione (paperless) e semplificazione della relazione con i fornitori
- Altro

3.12 Al di là della gestione specifica degli appalti quali altri strumenti utilizzate per la dematerializzazione ?

- protocollo informatico
- gestione documentale
- firma digitale
- fatturazione elettronica
- conservazione sostitutiva
- ciclo integrato ordine pagamento

3.13. Ritiene che in particolare i processi di dematerializzazione relativi al ricevimento di fatture ed ai pagamenti (rif. DMEF n. 55 del 3 aprile 2013) potranno avere effetti positivi sull'efficienza e l'efficacia dei processi?

- per niente; poco; abbastanza; molto moltissimo

3.1.4 *Ci sono, a suo avviso, elementi che hanno fino ad oggi reso difficile l'implementazione di quanto previsto dal DMEF n. 55 del 3 aprile 2013 in merito alla fatturazione elettronica nella P.A?*

- resistenza “culturale” dei fornitori
- resistenza “culturale” delle stazioni appaltanti
- normativa incompleta
- costi eccessivi per mettere in piedi il sistema

4. GESTIONE ED ESECUZIONE DEL CONTRATTO

Esecuzione del contratto

4.1 In una scala da 1, per niente, a 5, moltissimo, nella sua diretta esperienza quanto ritiene presenti le seguenti “patologie” nell'esecuzione del contratto

- scostamento dei tempi di realizzazione dell'opera
- scostamento dei costi di realizzazione dell'opera
- eccessivo ricorso a varianti
- scarsa sicurezza sui luoghi di lavoro
- sviluppo del contenzioso

4.2. Singolarmente per le stesse patologie, nell'ultimo biennio ha notato:

un forte miglioramento; un miglioramento; una stazionarietà; un peggioramento; un forte peggioramento

- scostamento dei tempi di realizzazione dell'opera
- scostamento dei costi di realizzazione dell'opera
- eccessivo ricorso a varianti
- scarsa sicurezza sui luoghi di lavoro
- sviluppo del contenzioso

4.3 Quale altra patologia ritiene di poter indicare: _____

4.4 Quali sono le ragioni che, nella sua esperienza, possono aver determinato nell'ultimo biennio un rallentamento o un blocco nella realizzazione delle opere (1,mai; 2. raramente;3; talvolta; 4. Spesso; 5. sempre)

- a. Eventi atmosferici e altre cause imprevedibili
- b. Mancanza di risorse economiche da parte della PA e blocco degli investimenti dovuti al Patto di stabilità
- c. Problematiche di tipo burocratico legate alla gestione del contratto
- d. Contenziosi e problemi tra stazione appaltante e fornitore
- e. Errori progettuali
- f. Un generale eccessivo ricorso alle varianti
- g. altro (specificare): _____

4.5. Come valuta in generale il rapporto con i fornitori?

- molto conflittuale
- abbastanza conflittuale
- non particolarmente conflittuale ne' collaborativo
- abbastanza collaborativo
- molto collaborativo
- no sa/non risponde

Monitoraggio e controllo della fornitura

4.6. Il suo Ente utilizza strumenti di controllo e di monitoraggio all'interno delle procedure di appalto ?

- Sì No

4.7. (Se 4.6=Sì), qual è l'oggetto dell'attività di monitoraggio (risposta libera codifica a posteriori possibile risposta multipla)?

- il risparmio effettivo sui costi;
- il rispetto dei tempi di esecuzione degli interventi/ redazione dei progetti
- la qualità dei lavori / progetti;
- l'impatto ambientale/risparmio energetico dell'opera
- la trasparenza e la regolarità delle procedure
- il rispetto delle regole di concorrenza

4.8 (Se 4.6=Si) Quali **strumenti** utilizzate per esercitare le funzioni di monitoraggio e controllo?

- strumenti informatici e software dedicati (ES vendor management)
- questionari e indagini di customer satisfaction
- entrambi
- nessun strumento
- altro _____

4.9. Quali sono gli obiettivi prioritari che si vogliono raggiungere implementando un sistema di valutazione delle performance dei fornitori (nella consueta scala 1-5)

- Premiare i fornitori più performanti
- Disincentivare i comportamenti scorretti
- Ottenere un contributo valutativo oggettivo e responsabile da parte dei clienti interni
- Rispondere ad esigenze di certificazione/audit
- Altro, specificare _____

4.10 Per ogni fase della procedura di appalto, quali sono gli elementi di valutazione più rilevanti (scala 1-5)

	Qualità (conformità tra attesa e consuntivo)	Puntualità (rispetto tempi)	Efficienza (rispetto dei costi)	Sicurezza	Altro
Fase progettazione	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fase di esecuzione – collaudo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fase di manutenzione	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Pagamenti

4.11. Quali sono i **termini contrattuali** con i quali la sua amministrazione ha fino ad oggi liquidato gli stati di avanzamento lavori??

- 30 giorni
 - 60 giorni
 - 90 giorni
 - 120 giorni
 - 200 giorni
 - Oltre 200 giorni
- Altro più dettagliato (specificare : _____)

4.12 Il suo Ente riesce a rispettare i termini contrattuali per pagamenti all'impresa

- sempre o quasi sempre
- spesso
- raramente
- mai o quasi mai

4.13 (se 4.12 diverso da sempre o quasi sempre)con quale ritardo in media, rispetto ai termini contrattuali, liquidate gli stati di avanzamento? gg: _____

4.14 (se 4.12 =raramente o quasi mai) la sua amministrazione, allo stato attuale, ha dato o è in grado di dare immediata applicazione ai pagamenti previsti dal D.L. 35/13 cd. "sblocca-debiti" pari al 13 per cento delle disponibilità liquide presso la tesoreria.

- si
- no
- non so

4.15 In linea generale per quanto può dedurre dalla sua esperienza, come valuta l'efficacia del **D.L. 35/13** , cosiddetto "sblocca pagamenti" (scala 1-5, dove 0= non conosce la norma; 1=molto poco efficace, 5= moltissimo efficace)?

5 VALUTAZIONI COMPLESSIVE SULL'EFFICIENZA DEL PROCESSO E PROPOSTE

5.1. In sintesi quali sono le attività che ritenete più critiche in termini di tempi, efficienza complessiva e complessità burocratica del processo di affidamento (scala 1-5)?

ATTIVITA'	Tempi	Efficienza	Complessità burocratica
Gestione e presa in carico fabbisogni			
Redazione Programma Triennale OOPP			
Affidamento incarico progettazione			
Redazione progetto			
Approvazione progetto			
Predisposizione documenti ed indizione gara			
Verifica requisiti e aggiudicazione gara			

Assolvimento obblighi di pubblicità ed informativi (ad AVCP, altri organi di controllo e monitoraggio etc)			
Stipula contratto			

5.2 Per far fronte alle criticità del processo, quali strumenti di **supporto/consulenza utilizzate?**(anche più di una risposta)

- Prezzari
- Linee guida/capitolati tipo
- Servizio di consulenza (es. Esperto risponde del Ministero Infrastrutture e della Regione)
- Consulenza di professionisti esterni
- Banche dati e servizi on line normativa e giurisprudenza
- Software specifici per la gestione dei processi di assegnazione degli appalti (gare online, vendor management, altro)

5.6. Se potesse dare indicazioni al legislatore per migliorare il processo di appalto di lavori quali interventi vorrebbe suggerire al fine di aumentare il livello complessivo di efficienza ed efficacia del sistema?

1. _____

2. _____

3. _____

IL QUESTIONARIO DELLE IMPRESE

1. CARATTERISTICHE DELL'IMPRESA E PARTECIPAZIONE AL MERCATO DELLA PA

1.1.a. *A quale gruppo di imprese appartiene la Sua impresa?*

- a. micro (addetti < 10)
- b. piccola (addetti 10-49)
- c. media (addetti 50-249)
- d. grande (addetti >= 250)

1.1.b La sua impresa opera nel settore degli appalti di lavori pubblici e/o degli incarichi di progettazione:

- a. Sì, partecipando a gare d'appalto
- b. Sì, attraverso affidamenti diretti / lavori in economia
- c. Sì, tramite subappalti (se solo c. esce)
- d. No (esce)

1.1.c *La sua è:*

- a. Una impresa edile
 - b. Un general contractor
 - c. Una società di ingegneri
 - d. Una associazione professionale
 - e. Altro:
-

1.1d *(se 1.1.c=a) La sua impresa è qualificata presso una SOA*

- a. sì
- b. no

1.2. *Quali tipologie di lavori sono eseguiti dalla sua azienda?*

- infrastrutture di trasporto
- infrastrutture per le attività produttive (agricole e industriali)
- infrastrutture energetiche
- opere di protezione dell'ambiente, difesa del suolo e rischio idrico
- opere di urbanizzazione
- edilizia sociale e scolastica
- edilizia abitativa
- Beni culturali
- Sport, spettacolo e turismo
- Edilizia sanitaria

- altra edilizia pubblica
- altre infrastrutture

1.3 E quale tipologia di intervento (libera codifica a posteriori, possibile risposta multipla)?

- nuova costruzione
- demolizione
- recupero
- ristrutturazione
- restauro
- manutenzione

1.4. Con riferimento agli ultimi tre anni, quanto ha pesato (in percentuale) il cliente PA sul suo fatturato? ___ % (se = zero chiedere conferma risposta 11. Quindi valutare se zero è accettabile altrimenti termina)

1.5. Quale è la tipologia di lavori che incide maggiormente sul fatturato complessivo realizzato con la PA? (in valore percentuale)

- infrastrutture di trasporto
- infrastrutture per le attività produttive (agricole e industriali)
- infrastrutture energetiche
- opere di protezione dell'ambiente, difesa del suolo e rischio idrico
- opere di urbanizzazione
- edilizia sociale e scolastica
- edilizia abitativa
- Beni culturali
- Sport, spettacolo e turismo
- Edilizia sanitaria
- altra edilizia pubblica
- altre infrastrutture

1.6. (se 1.1.b = a) A quanti bandi pubblici partecipa in media all'anno (faccia riferimento all'ultimo triennio)? _____

Se non ricorda:

- a. nessuno
- b. 1-3
- c. 4-5
- d. 6-10
- e. 10-20
- f. 20-30
- g. Oltre 30

1.6.1 A quale ambito geografico si riferiscono i bandi a cui ha partecipato la sua impresa?

- a. Locale |__|%
- b. Regionale |__|%
- c. Nazionale |__|% (
- d. Internazionale |__|%

1.7. Nell'ultimo biennio la partecipazione alle gare è tendenzialmente:

- a. diminuita a causa delle peggiori condizioni del mercato della PA
- b. diminuita per scelta strategica dell'azienda
- c. rimasta stazionaria
- d. aumentata a causa delle migliori condizioni del mercato della PA
- e. aumentata per scelta strategica dell'azienda

1.8a Sempre con riferimento all'ultimo triennio quante gare si aggiudica (complessivamente come impresa singola e RTT) in media all'anno : _____

Se non ricorda:

- a. nessuno
- b. 1-3
- c. 4-5
- d. 6-10
- e. 10-20
- f. 20-30
- g. Oltre 30

1.8c (se indicato una classe in 1.6 e/o 1.8a) Quale è orientativamente il rapporto fra numero di gare che si aggiudica e numero di gare a cui partecipa ? (*% di gare aggiudicate rispetto al totale di quelle in cui l'impresa ha partecipato*)

1.9. Nell'ultimo biennio il rapporto fra partecipazioni ed aggiudicazioni (o la probabilità di aggiudicarsi una gara), è:

- a. molto diminuito
- b. diminuito
- c. rimasto stabile
- d. aumentato
- e. molto aumentato

1.11 Nel caso di gare perse in che % ha ritenuto necessario attivare ricorsi?

1.11.a Per quali motivazioni principali?

- a. Irregolarità procedurali
- b. Vizi nella documentazione di gara
- c. Altro (specificare)

2 . SCENARIO DI MERCATO E INNOVAZIONE NORMATIVA IN MATERIA DI APPALTI DI LAVORO

2.1a *Nell'ultimo biennio nel mercato degli appalti, secondo la sua diretta esperienza quanto è variato*

a. l'importo complessivo degli appalti:

diminuito:

- moltissimo (oltre il 40%)
- molto (fra il 20 e il 40%)
- abbastanza (fra il 10 e il 20%)
- poco (fra lo 3 e il 10%)

rimasto stabile (fra il -3/+3%)

aumentato:

- moltissimo (oltre il 40%)
- molto (fra il 20 e il 40%)
- abbastanza (fra il 10 e il 20%)
- poco (fra lo 3 e il 10%)

b. il margine di redditività per le imprese aggiudicatrici

diminuito:

-
- moltissimo (oltre il 40%)
- molto (fra il 20 e il 40%)
- abbastanza (fra il 10 e il 20%)
- poco (fra lo 3 e il 10%)

rimasto stabile (fra il -3/+3%)

aumentato:

- moltissimo (oltre il 40%)
- molto (fra il 20 e il 40%)
- abbastanza (fra il 10 e il 20%)
- poco (fra lo 3 e il 10%)

2.1b *Nell'ultimo biennio nel mercato degli appalti, secondo la sua diretta esperienza, in quale misura (scala 1. per niente – 5. moltissimo):*

- a. si sono allungati i tempi di pagamento da parte della PA
- b. la crisi del mercato privato ha attirato su quello pubblico un maggior numero di imprese aumentando la concorrenza
- c. le norme e le procedure che regolano le gare sono diventate più complesse
- d. le norme e le procedure che regolano la gestione del contratto e l'esecuzione del lavoro sono diventate più complesse;
- e. in generale si è verificato un ulteriore appesantimento burocratico delle procedure

L'impatto di alcune recenti normative sui processi di appalto

2.2a In una scala da 1 a 5 (1. nulli ... 5. molto forti/ completi) come valuta gli effetti o le ricadute della Legge 190/2012, **Legge cd. Anticorruzione** in termini di:

- Efficacia nel prevenire i fenomeni di corruzione nella PA
- Miglioramento della qualità complessiva del processo di appalto
- Appesantimento delle procedure burocratiche a carico delle imprese
- Non sa/ non conosce la norma

2.2b In una scala da 1 a 5 (1. nulli ... 5. molto forti/ completi) come valuta gli effetti o le ricadute della riforma della trasparenza introdotta dal D.Lgs. 33/2013 in termini di :

- Efficacia nel garantire un adeguato livello di trasparenza e legalità negli appalti di lavori pubblici
- Miglioramento della qualità complessiva del processo di appalto
- Appesantimento delle procedure burocratiche a carico delle imprese

2.3. In una scala da 1 a 5 (1 per niente efficace, 5 molto efficace) come valuta i seguenti interventi per rendere più **trasparente** il processo di appalto?

- Incrementare l'utilizzo di strumenti tecnologici e telematici
- Liberare risorse pubbliche aggiuntive e promuovere investimenti nel settore dei lavori
- Ridurre l'incidenza degli affidamenti diretti e delle trattative private
- Diffondere protocolli di legalità nelle stazioni appaltanti
- Rivedere e riorganizzare il sistema SOA

2.4 L'impulso della normativa alla creazione di centrali di committenza e di gestione associata delle procedure di appalto (anche ai sensi dell'art. 33 comma 3-bis del Dlgs 163/06 per i comuni fino a 5mila abitanti:

- rappresenta una opportunità per estendere la sua presenza nel mercato della PA
- determinerà una maggiore concorrenza sul mercato
- avvantaggerà le imprese più grandi e di rilevanza regionale o nazionale
- contribuirà a rendere più omogenee le regole e a facilitare la partecipazione alle gare
- renderà più efficienti i rapporti con il committente in fase di esecuzione dei lavori
- Altro possibile effetto (specificare _____)

Pagamenti

2.5. Quali sono i **termini contrattuali** con i quali l'amministrazione committente si impegna solitamente a liquidare gli stati di avanzamento lavori?

- 30-giorni
 - 60 giorni
 - 90 giorni
 - 120 giorni
 - 200 giorni
 - Oltre 200 giorni
- Altro più dettagliato (specificare : _____)

2.6 Il committente pubblico riesce a rispettare i termini contrattuali per pagamenti all'impresa esecutrice:

- sempre o quasi sempre
- spesso
- raramente
- mai o quasi mai

2.7 (se 2.6 diverso da sempre o quasi sempre) con quale ritardo in media, rispetto ai termini contrattuali, liquida gli stati di avanzamento? gg: _____

2.8. In linea generale per quanto può dedurre dalla sua esperienza, come valuta l'efficacia del **D.L. 35/13**, cosiddetto "sblocca pagamenti" (scala 1-5, dove 0= non conosce la norma; 1=molto poco efficace, 5= moltissimo efficace)?

2.9. Relativamente al nuovo **sistema AVCPass** dell'Autorità di vigilanza sui Contratti pubblici per la verifica automatica dei requisiti delle imprese, quanto è d'accordo con le seguenti affermazioni su una scala da 1 a 5 (leggerle prima tutte una volta poi ripeterle per le risposte):

- va nella giusta direzione di semplificare gli oneri amministrativi a carico delle imprese
- comporterà un pesante aggravio iniziale di lavoro agli operatori delle stazioni appaltanti per adattarsi al nuovo sistema e prendere dimestichezza con lo strumento
- comporterà un pesante aggravio iniziale di lavoro per le imprese per adattarsi al nuovo sistema e prendere dimestichezza con lo strumento
- è uno strumento ancora incompleto e non valutabile a pieno

3 ANALISI DEL PROCESSO DI APPALTO

Albo-Elenchi Fornitori e modalità di partecipazione alla gara

3.1. La sua azienda è **iscritta** a qualche Albo fornitori di Enti pubblici? Sì No

3.1.1. Se sì a quanti ?

3.1.1.a In che % è richiesto un contributo economico per l'iscrizione?

3.1.1.b Qual è l'importo richiesto all'anno?

Tra 50 e 100 € %

Tra 100 e 500 € %

Oltre 500 € %

3.2. A quante gare o manifestazioni di interesse è stato invitato nell'ultimo anno a seguito della sua iscrizione ad albi? n° _____

3.3. Ritiene che l'iscrizione abbia concretamente aumentato le sue opportunità di lavoro con la PA?

1. per niente; 2. poco; 3. Abbastanza; 4. Molto; 5. moltissimo

3.4.1 Per partecipare a gare la sua impresa è solita attivare partenariati (ATI, consorzi ...) con altre imprese (fare riferimento all'ultimo triennio)?

- a. Mai;
- b. occasionalmente;
- c. spesso;
- d. sempre/quasi sempre.

3.4.2. (se diverso da mai) per quale motivo (sì/no)?

- a. Per prossimità territoriale della/delle altra/e impresa/e rispetto al luogo di esecuzione del contratto;
- b. Per prossimità territoriale della Sua impresa rispetto al luogo di esecuzione del contratto;
- c. Per rafforzare i requisiti economici
- d. Per rafforzare i requisiti tecnici
- e. Per complementarità dell'attività economica
- f. Altro (specificare _____)

PROCEDURE	Affidamenti diretti . lavori in economia	Procedure negoziate previa pub.bando	Procedure negoziate senza previa pub.bando	Procedu re ristrette	procedur e aperte	Altre procedure
Mai	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
raramente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
talvolta	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> (specificare)
spesso	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> (specificare)

3.4.3. (se 3.4.1. diverso da mai) Quanto ritiene essere stati efficaci le sue esperienze di parternariato:
a. per partecipare a gare pubbliche?

1. per niente; 2; poco; 3. mediamente; 4. molto; 5. moltissimo;

Tipologie contrattuali, procedure di scelta del contraente e sistemi di attribuzione dei punteggi

3.5. In quale percentuale, partecipa a gare nelle quali si ricorre al sistema dell'**offerta economicamente più vantaggiosa** rispetto a quello del **massimo ribasso**? offerta economicamente più vantaggiosa _____%

3.6. Qualora ricorra almeno qualche volta all'offerta economicamente più vantaggiosa, che peso ha avuto in media la **componente qualitativa / offerta tecnica** (in percentuale)? _____

3.7. Con quale frequenza si aggiudica lavori attraverso le seguenti procedure di affidamento

3.8. Quanto incidono in particolare gli **affidamenti diretti** e le **procedure in economia** sul totale delle gare a cui avete partecipato?

in % come numero _____

in % come importo _____

3.9. In una scala da 1 a 5 (1. per niente ... 5. moltissimo) Come valuta in particolare l'efficacia delle diverse tipologie di affidamento in relazione ai seguenti parametri?

PROCEDURE	Affidamenti diretti . lavori in economia	Procedure negoziate	Procedure ristrette	Procedure aperte
Semplicità della procedura di affidamento (risparmio dei tempi nello svolgimento della procedura di gara)				
Gestione complessiva del contratto				

Tecnologie e soluzioni per la dematerializzazione dei processi di appalto di lavori e fatturazione

3.10. Ritiene che sarebbe opportuno diffonderel'utilizzò di procedure on-line per i processi di appalto (gestione gare, qualifica fornitori, gestione documentale...) come promosso dalle normative (.....indicare riferimenti) ?

|__| SI |__| NO |__| NON SO

3.11. (se 3.10=si) Quali sarebbero i vantaggi? Rispondere nella consueta scala 1-5 (1. per niente; ... 5. completamente)

- risparmio di tempi
- riduzione costi processo
- riduzione contenziosi procedurali
- Altro _____)

3.12. (se 3.10=no) Per quali ragioni? Rispondere nella consueta scala 1-5 (1. per niente; ... 5. completamente)

- le gare dei lavori sono troppo complesse per essere gestite on line
- le problematiche dei bandi non sono legate alle tecnologie
- Altro _____

3.13. Al di la dei casi in cui una partecipazione alle gare lo richiede, quali altri strumenti utilizzate per la dematerializzazione per le altre attività aziendali? (si/ no)

- protocollo informatico
- gestione documentale
- firma digitale
- fatturazione elettronica
- conservazione sostitutiva
- ciclo integrato ordine pagamento

3.14. Ritiene che in particolare i processi di dematerializzazione relativi al ricevimento di fatture ed ai pagamenti (rif. DMEF n. 55 del 3 aprile 2013) potranno avere effetti positivi sull'efficienza e l'efficacia dei processi?

- per niente; poco; abbastanza; molto; moltissimo

3.15. Ci sono, a suo avviso, elementi che hanno fino ad oggi reso difficile l'implementazione di quanto previsto dal DMEF n. 55 del 3 aprile 2013 in merito alla fatturazione elettronica nella PA?

- resistenza "culturale" delle imprese
 resistenza "culturale" delle stazioni appaltanti
 normativa incompleta
 costi eccessivi per mettere in piedi il sistema

4. GESTIONE ED ESECUZIONE DEL CONTRATTO

4.1 Quali sono le ragioni che, nella sua esperienza, possono aver determinato nell'ultimo biennio un rallentamento o un blocco nella realizzazione delle opere (1,mai; 2. raramente; 3; talvolta; 4. Spesso; 5. sempre)

- a. Eventi atmosferici e altre cause imprevedibili
- b. Mancanza di risorse economiche da parte della PA e blocco degli investimenti dovuti al Patto di stabilità
- c. Problematiche di tipo burocratico legate alla gestione del contratto
- d. Contenziosi e problemi tra stazione appaltante e fornitore
- e. Errori progettuali
- f. Un generale eccessivo ricorso alle varianti
- g. altro (specificare): _____

4.2. Indicativamente in quale percentuale di casi:

- a. è costretto a richiedere proroghe dei tempi di consegna o non riesce a rispettare i termini contrattuali di conclusione dell'intervento
- b. ricorre a varianti in corso d'opera
- c. ricorre ad accordi bonari
- d. è costretto a presentare un istanza di recesso per cause imputabili alla stazione appaltante: _____
- e. Deve affrontare maggiori costi (materiali, lavori imprevisi) senza possibilità di rivalersi sulla stazione appaltante

4.3 Può indicarci la percentuale di gare a cui lei ha partecipato nell'ultimo quinquennio nelle quali non si è riusciti a portare a **compimento l'opera aggiudicate**? _____

4.4. Come valuta in generale il rapporto con il committente?

- molto conflittuale
- abbastanza conflittuale
- non particolarmente conflittuale ne' collaborativo
- abbastanza collaborativo
- molto collaborativo
- no sa/non risponde

4.5 Rispetto alle procedure aperte come valuta il rapporto con il committente nel caso di affidamenti diretti/procedure in economia?

- più conflittuale
- più collaborativo
- no sa/non risponde

4.6 Nell'esecuzione del contratto quanto valuta, mediamente, la variazione % tra importo aggiudicato e consuntivato ?

- a. Non significativa
- b. Tra il 5 e il 10%
- c. Tra il 10 e il 15%
- d. Tra il 15 e il 20%
- e. Oltre il 20%

5. VALUTAZIONI COMPLESSIVE SULL'EFFICIENZA DEL PROCESSO E PROPOSTE

In una scala di valutazione da 1 a 5 (dove 1 significa "per nulla" e 5 significa "estremamente") quanto trova pesanti / critici i seguenti aspetti legati a:

5.1 la decisione e la preparazione alla partecipazione:

<i>interpretazione del bando</i>	_1_ _2_ _3_ _4_ _5 _
<i>complessità della struttura del capitolato</i>	_1_ _2_ _3_ _4_ _5 _
<i>ricerca dei partner</i>	_1_ _2_ _3_ _4_ _5 _
<i>predisposizione dell'offerta tecnica</i>	_1_ _2_ _3_ _4_ _5 _
<i>definizione dell'offerta economica</i>	_1_ _2_ _3_ _4_ _5 _

5.2. gli adempimenti amministrativi per la partecipazione alla gara

<i>predisposizione della documentazione per la procedura in economia (cottimo, gara informale, 5 inviti)</i>	_1_ _2_ _3_ _4_ _5 _
<i>attestazione requisiti</i>	_1_ _2_ _3_ _4_ _5 _
<i>garanzia a corredo dell'offerta</i>	_1_ _2_ _3_ _4_ _5 _
<i>presentazione della documentazione richiesta</i>	_1_ _2_ _3_ _4_ _5 _

5.3. l'esecuzione del lavoro

<i>presa in consegna del cantiere / avvio lavori</i>	_1_ _2_ _3_ _4_ _5 _
<i>emersione carenze progettuali</i>	_1_ _2_ _3_ _4_ _5 _
<i>gestione rapporti amministrativi e relazioni con il committente</i>	_1_ _2_ _3_ _4_ _5 _
<i>modifiche impreviste richiesta dal committente al piano di lavoro e delle prestazioni</i>	_1_ _2_ _3_ _4_ _5 _
<i>tempi di riscossione (ritardi pagamenti della PA)</i>	_1_ _2_ _3_ _4_ _5 _
<i>gestione dell'eventuale contenzioso</i>	_1_ _2_ _3_ _4_ _5 _

5.4. Se potesse dare indicazioni al legislatore per migliorare il processo di appalto di lavori, quali interventi vorrebbe suggerire al fine di aumentare il livello complessivo di efficienza ed efficacia del sistema?

1. _____

2.

3. _____

Finito di stampare nel mese di novembre 2014

L'indagine "Come appalta la PA" rappresenta una riflessione sistemica e ad ampio raggio sul tema dell'innovazione nei processi di appalto di lavori ed opere. La questione è affrontata in modo organico dal punto di vista della domanda e dell'offerta, attraverso un'indagine di campo che ha coinvolto sia le stazioni appaltanti (enti pubblici e società cosiddette "regolamentate"), sia le imprese, pesantemente colpite dalla crisi economica degli ultimi anni.

La ricerca nasce dalla consapevolezza che gran parte delle inefficienze, degli sprechi e dei ritardi che si generano nella filiera degli appalti di lavori siano dovuti alla difficoltà di introdurre innovazioni organizzative, culturali e tecnologiche che potrebbero avere un impatto significativo sul processo di approvvigionamento e sulla fase, particolarmente critica, dell'esecuzione e della gestione del contratto.

L'indagine affronta le tematiche più attuali legate al settore degli appalti: l'andamento del mercato e il trend della domanda, l'aggregazione delle stazioni appaltanti, le questioni della legalità e della trasparenza, la qualificazione delle stazioni appaltanti e dei fornitori, il peso della regolazione e della burocrazia, l'impatto delle recenti normative che interessano il settore.

In collaborazione con:



Università degli Studi di Tor Vergata

Il Dipartimento di Studi di Impresa Governo Filosofia dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata", che ospita il Master in Procurement Management, è riconosciuto a livello mondiale come Centro di Eccellenza sui temi del Procurement. Il gruppo di professori universitari che lavora presso il Master in Procurement Management ha acquisito reputazione internazionale di eccellenza nella formazione e consulenza sui temi del Procurement e del Supply Chain Management.

PROMO P.A. Fondazione - www.promopa.it

PROMO P.A. è una Fondazione di ricerca costituita nel 2003, associata all'*European Foundation Centre* (EFC) e al *Groupe Européen d'Administration Publique* (GEAP), alla quale aderiscono enti, studiosi, dirigenti e professionisti a livello nazionale ed europeo.

BravoSolution - www.bravosolution.com

BravoSolution è un'azienda italiana leader in soluzioni per il miglioramento dei processi di acquisto. L'azienda ha sviluppato una competenza dedicata al settore pubblico e regolamentato e a cui offre, tra l'altro, tecnologia e servizi professionali specifici per l'assegnazioni di appalti di lavori.

ISBN 978-88-940285-9-1



9 788894 028591