

Programmare per acquistare meglio: opportunità e strumenti

*Il punto di vista delle pubbliche amministrazioni
e delle imprese*

A cura di
Annalisa Giachi

ricerche & sviluppo

In collaborazione con BravoSolution, a Jaggaer Company



PROMO P.A.
FONDAZIONE

RICERCA ALTA FORMAZIONE PROGETTI

PROMO PA FONDAZIONE – Ricerche e Sviluppo

Una ricerca di:

Promo P.A. Fondazione

In collaborazione con:

BravoSolution, *a Jaggaer Company*

Coordinamento tecnico-scientifico:

Annalisa Giachi

Supporto al coordinamento scientifico –BravoSolution, *a Jaggaer Company*:

Stefano Gentilini

Mariangela Sellitto

Silvia Zucco

Gruppo di lavoro – Promo P.A. Fondazione:

Annalisa Giachi (curatrice e autrice dei Capitoli 2-3-4)

Andrea Bertocchini (autore del Capitolo 1 e degli Allegati metodologici)

Matteo Gerber (grafica)

Tanya Spasari (editing)

Indagine CATI, a cura di:

CSA - Centro Statistica Aziendale Srl

Si ringraziano le stazioni appaltanti e le imprese che hanno partecipato all'indagine di campo. Si ringraziano altresì gli esperti e i professionisti delle PA e delle imprese per il supporto e le indicazioni fornite sia nella fase di progettazione e realizzazione dell'indagine sia ai fini della realizzazione degli approfondimenti qualitativi contenuti nella presente ricerca.

***PROGRAMMARE PER ACQUISTARE MEGLIO:
OPPORTUNITÀ E STRUMENTI***

***Il punto di vista delle Pubbliche
Amministrazioni e delle imprese***

SOMMARIO

PREMESSA	9
1. LA PROGRAMMAZIONE DEGLI ACQUISTI NEL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI	13
1.1. Le ragioni dell'indagine	13
1.2. Il tema della programmazione nel D.Lgs. n. 50/2016 e il percorso attuativo dell'art. 21	15
2. I RISULTATI DELLA RICERCA DI CAMPO: IL PUNTO DI VISTA DELLE STAZIONI APPALTANTI	17
2.1. Obiettivi e metodologia di indagine	17
2.2. Le caratteristiche del target e lo stato dell'arte rispetto alla definizione del programma di acquisto	18
2.3. La rilevazione e l'analisi dei fabbisogni	21
2.4. La redazione del Programma di acquisti	28
2.5. L'impatto della programmazione degli acquisti	39
2.6. Proposte, opportunità e criticità	54
3. I RISULTATI DELLA RICERCA DI CAMPO: IL PUNTO DI VISTA DELLE IMPRESE	59
3.1. Obiettivi e metodologia di indagine	59
3.2. Opportunità e rischi del processo di programmazione	60
3.3. Programmazione e conoscenza del mercato	63
3.4. Programmazione e competenze	65
3.5. Programmazione e analisi dei fabbisogni	68
4. RIFLESSIONI CONCLUSIVE	70
ALLEGATO 1 – NOTA METODOLOGICA	77
ALLEGATO 2 - QUESTIONARIO PER LE STAZIONI APPALTANTI	87
ALLEGATO 3 - QUESTIONARIO PER LE IMPRESE	95

PREMESSA

L'art. 21 del D.Lgs n. 50/2016 introduce il principio della programmazione biennale degli acquisti di beni e servizi: *“Le amministrazioni aggiudicatrici adottano il programma biennale degli acquisti di beni e servizi e il programma triennale dei lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali. I programmi sono approvati nel rispetto dei documenti programmatori e in coerenza con il bilancio e, per gli enti locali, secondo le norme che disciplinano la programmazione economico-finanziaria degli enti”* (art. 21, comma 1).

La programmazione degli acquisti ha ad oggetto il complesso delle attività che consentono alla stazione appaltante di fare scelte di acquisto ponderate e predisporre le risorse economiche necessarie ed implementarle in tempi definiti. Introdurre la logica della programmazione nel mondo pubblico può avere una portata assai innovativa poiché significa enfatizzare, all'interno del ciclo dell'appalto, due attività strategiche: la conoscenza del mercato (posso pianificare solo se conosco quello che serve all'Ente e i fabbisogni del mercato in cui opero) e l'enfasi sul ciclo di vita, cioè l'insieme di tutti i costi connessi al soddisfacimento di un fabbisogno, dall'acquisto delle risorse, alla loro messa in esercizio al loro impiego, fino al termine della vita utile. La programmazione è dunque un momento di chiarezza decisivo per ricostruire il quadro delle esigenze, valutare le strategie di spesa più opportune e ottimizzare le risorse economiche e gestionali. La mancata o inadeguata programmazione sono, come noto, causa delle principali criticità nel procurement (eccesso di spesa in relazione ai risultati, sprechi, opere incompiute, bassa qualità dei risultati), insieme all'assenza di una valutazione della qualità della spesa in relazione agli obiettivi da raggiungere, che si può avere solo con un processo programmatico efficiente.

La ricerca presentata in queste pagine affronta la questione della programmazione sotto due aspetti: dal punto di vista del singolo Ente, cercando di capirne l'impatto sull'assetto organizzativo, sulle competenze interne, sui processi di gestione della spesa, ma anche dal punto di vista del sistema territoriale, poiché il momento dell'analisi e della raccolta dei fabbisogni di acquisto sarà la sfida decisiva per una governance più efficace degli acquisti a livello territoriale. A tale scopo, nell'attesa che possa essere data presto attuazione alle norme del Codice Appalti attraverso l'emanazione del Decreto

Ministeriale sulla Programmazione, che dovrà definire le modalità operative per consentire alle stazioni appaltanti di operare in modo efficace, auspichiamo che si affermino sul territorio modelli cooperativi in cui stazioni appaltanti, centrali di committenza e soggetti aggregatori possano definire percorsi integrati e coerenti di programmazione, evitando sovrapposizioni e duplicazioni.

Questo percorso virtuoso potrà dare fiducia anche agli operatori economici che da una programmazione efficace potranno ottenere vantaggi in termini di maggiore trasparenza e tempestività nelle informazioni relative alle opportunità future.

Ringraziamo le 260 stazioni appaltanti, le 46 imprese e gli esperti che hanno contribuito in modo determinante alla realizzazione della ricerca, che viene presentata in corrispondenza della conclusione della procedura di emanazione del DM attuativo dell'art. 21 del Codice. Ci si augura comunque che i risultati possano essere utilizzati per contribuire a rendere sempre più efficiente il sistema degli appalti pubblici.

Gaetano Scognamiglio
Presidente
Promo PA Fondazione

Ezio Melzi
Consigliere Delegato
BravoSolution Italia, a Jaggaer
Company

NOTA DEL CURATORE

L'obiettivo della ricerca è quello di **individuare evidenze oggettive e linee guida utili al legislatore nel processo di attuazione del nuovo sistema di programmazione degli acquisti nel settore delle forniture e dei servizi, così come previsto dall'art. 21 del D.Lgs. 50/2016**. L'obbligatorietà della programmazione anche per i beni e servizi, se da un lato introduce importanti cambiamenti nell'organizzazione degli Enti, dall'altra parte, pone alcuni problemi attuativi, che nell'indagine si è cercato di evidenziare suggerendo anche ipotesi di soluzione e linee guida utili alle stazioni appaltanti.

Il report è articolato in 4 capitoli. Nel **Cap. 1** si affronta la tematica della programmazione definendo il contesto normativo di riferimento, a partire dalle previsioni del nuovo Codice Appalti¹. Nel **Cap. 2** sono riportate le opinioni delle stazioni appaltanti, emerse dall'indagine di campo, mentre il **Cap. 3** analizza il punto di vista delle imprese nei confronti del nuovo sistema di programmazione. L'**ultima parte** del rapporto è dedicata alle conclusioni, che contengono una sintesi dei risultati e alcuni suggerimenti utili al legislatore per definire i contorni del nuovo sistema di programmazione.

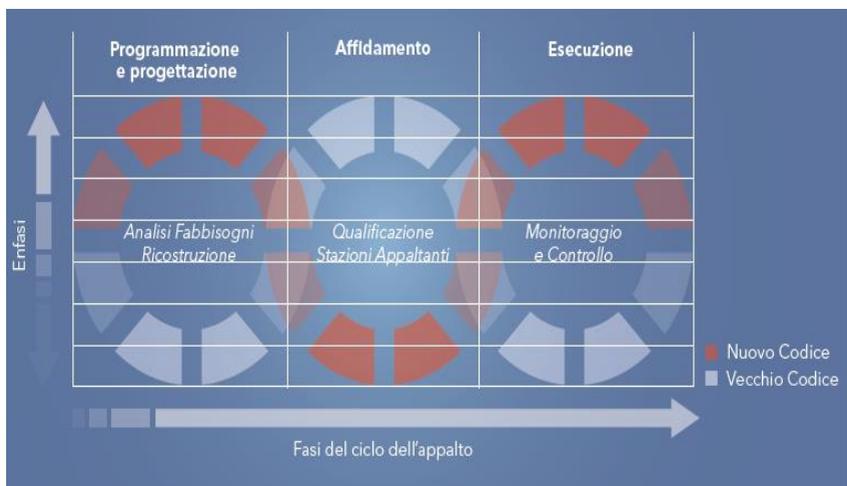
¹ Anticipiamo, come sarà precisato nel Cap. 1.2., che l'indagine di campo si è svolta nel mese di settembre 2017 e fa riferimento alle ipotesi attuative di quel periodo.

1. LA PROGRAMMAZIONE DEGLI ACQUISTI NEL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

1.1. Le ragioni dell'indagine

Una delle novità più rilevanti del nuovo Codice Appalti è l'introduzione dell'obbligatorietà della programmazione degli acquisti per i beni e servizi, già prevista ma in modo facoltativo nel Regolamento di attuazione al D.Lgs. 163/2006 e adesso resa obbligatoria, analogamente a quello che già avviene per il settore dei lavori pubblici (art. 21 del D.Lgs. 50/2016). Con il nuovo Codice il momento programmatico acquisisce centralità nel ciclo dell'appalto e diventano attività cruciali l'analisi dei fabbisogni, lo studio del mercato, il collegamento con i processi di pianificazione strategica dell'Ente.

Fig. 1.1. - Spostamento dell'enfasi dall'affidamento alla programmazione e all'esecuzione nel nuovo Codice Appalti



Fonte: rielaborato da R. Colangelo, "Una visione sistemica del procurement pubblico", in AAVV, "La quarta rivoluzione industriale: verso la supply chain digitale - Il futuro degli acquisti pubblici e privati nell'era digitale", ed. Franco Angeli 2018.

La fase di programmazione consente di spostare l'attenzione dal singolo appalto ai fabbisogni complessivi dell'Ente e dunque si ricollega agli obiettivi strategici dell'amministrazione, definiti, a livello politico ed economico-finanziario, nel Programma di mandato e nel Documento Unico di Programmazione (DUP). In questo senso la programmazione:

- permette agli appalti di contribuire efficacemente all'attuazione delle scelte di governo attraverso l'ottimizzazione della qualità della spesa;
- consente di enfatizzare la fase cruciale dell'analisi dei fabbisogni, che nella PA non è mai stata fatta secondo un approccio organico e strutturato;
- determina il quadro complessivo delle esigenze, che non sono il risultato della somma dei singoli fabbisogni, ma di una valutazione complessiva delle strategie di approvvigionamento, volta a ottimizzare le risorse e a non duplicare i fabbisogni;
- alimenta la pianificazione dei singoli appalti in linea con gli obiettivi complessivi.

La programmazione degli acquisti è fortemente connessa anche ai processi di aggregazione e centralizzazione degli acquisti stessi. I soggetti aggregatori e le Centrali di committenza, infatti, pianificano le gare centralizzate in base ai fabbisogni contenuti nei programmi di acquisto delle stazioni appaltanti. In questo senso è fondamentale sviluppare all'interno delle organizzazioni **competenze specifiche** in materia di:

- analisi storica della spesa;
- category management;
- analisi di mercato.

La fase di programmazione apre nuove prospettive anche per le **imprese**, che possono incidere nel percorso di ricostruzione della domanda pubblica apportando idee, soluzioni e proposte, ovviamente nell'ambito di un processo trasparente e strutturato. Poiché verranno a conoscenza delle intenzioni di acquisto prima del bando, le imprese potranno dimensionare e calibrare

tempestivamente la propria offerta sulla base della domanda potenziale complessiva che il mercato esprimerà nel biennio successivo.

Inoltre, sempre dal lato imprese, anche se non strettamente correlato al tema della programmazione, rimane centrale la questione del **rapporto tra aggregazione dei fabbisogni e tutela della concorrenza**, nel senso che i nuovi scenari della programmazione degli acquisti, positivi sotto molti aspetti, dovranno tuttavia tener conto delle piccole e medie imprese fornitrici e garantire anche ad esse di poter continuare ad operare sul mercato.

1.2. Il tema della programmazione nel D.Lgs. n. 50/2016 e il percorso attuativo dell'art. 21

Il nuovo Codice degli Appalti e delle concessioni contiene profonde innovazioni in tema di programmazione di forniture e servizi, disciplinate all'art. 21. Le norme sanciscono l'**obbligo di una programmazione biennale e di un aggiornamento annuale degli acquisti di beni e servizi di importo pari o superiore a 40.000 euro** e comprendono eventualmente i bisogni che possono essere soddisfatti mediante capitali privati, nell'ottica di una sempre maggiore collaborazione pubblico-privato.

L'articolo 21 del Codice stabilisce altresì due ulteriori obblighi in capo alle amministrazioni aggiudicatrici: a) la pubblicazione del programma biennale degli acquisti di beni e servizi e del programma triennale dei lavori pubblici, nonché dei loro aggiornamenti, sul profilo del committente, sul sito informativo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e sull'Osservatorio dell'ANAC, anche tramite i sistemi informatizzati regionali; b) la trasmissione di una anticipazione del programma al Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori, entro il 30 ottobre di ogni anno, relativamente alle acquisizioni di forniture e servizi di importo superiore a 1 milione di euro.

L'articolo 21 comma 8 del Codice prevede un intervento tramite Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di concerto con il Ministro

dell'Economia e delle Finanze, al fine di disciplinare puntualmente le modalità di attuazione dell'art. 21.

Il DM In questione, atteso dopo l'approvazione del Correttivo al nuovo Codice Appalti, non è stato ancora promulgato. All'elaborazione del decreto sta lavorando un gruppo di lavoro tecnico presso il MIT. Il DM definirà:

- le modalità di formazione e aggiornamento dei programmi e dei relativi elenchi annuali;
- i criteri per la definizione degli ordini di priorità nonché per il riconoscimento delle condizioni che consentano di modificare la programmazione e di realizzare un intervento o procedere a un acquisto non previsto nell'elenco annuale;
- le modalità di raccordo con la pianificazione dell'attività dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza, a cui le stazioni appaltanti delegano la procedura di affidamento.

Secondo le bozze attualmente in circolazione, le stazioni appaltanti saranno obbligate, per i contratti di importo pari o superiore a 40.000 euro, a dotarsi di un **programma biennale degli acquisti di forniture e servizi** che identificherà i fabbisogni delle amministrazioni, a partire dal quadro delle risorse necessarie alle singole acquisizioni, e tenendo conto delle pianificazioni delle attività dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza. Viene così ribadito il **principio della collaborazione**, anche in fase di programmazione, fra stazioni appaltanti da un lato e soggetti aggregatori e centrali di committenza dall'altro, al fine di **creare quadri economici coerenti con i fabbisogni effettivi**.

Il DM, inoltre, stabilisce un **ordine di priorità nell'individuazione degli interventi**, stabilendo che *“Nell'ambito della definizione degli ordini di priorità le amministrazioni individuano come prioritari servizi e le forniture necessarie a garantire gli interessi pubblici primari, di completamento di forniture o servizi già iniziati, gli interventi cofinanziati con fondi europei, nonché gli interventi per i quali ricorra la possibilità di finanziamento con capitale privato maggioritario”*.

2. I RISULTATI DELLA RICERCA DI CAMPO: IL PUNTO DI VISTA DELLE STAZIONI APPALTANTI

2.1. Obiettivi e metodologia di indagine

L'indagine di campo sulle stazioni appaltanti è stata articolata in due fasi, condotte in parallelo e riconducibili rispettivamente alla diversa metodologia dell'indagine quantitativa e qualitativa:

- la prima ha previsto la somministrazione di un **questionario strutturato con domande a risposta chiusa e aperta tramite tecnica CATI - Computer Assisted Telephone Interview** – a:
 - **256 funzionari e dirigenti** degli uffici che si occupano di programmazione e degli uffici gare e contratti di stazioni appaltanti centrali e locali nel settore delle forniture e servizi;
 - **45 imprese** che operano sul mercato pubblico come fornitori di beni e servizi per la PA.
- la seconda ha visto la realizzazione di **Focus qualitativi di approfondimento** con alcuni dirigenti e figure apicali della pubblica amministrazione, in grado di fornire un punto di vista “esperto” sulla questione della programmazione, connettendola anche alle caratteristiche e alle dinamiche evolutive del proprio Ente di riferimento.

Nel caso dell'indagine quantitativa (intervista telefonica) il campione dei dirigenti/funzionari è stato selezionato attraverso un disegno di campionamento di tipo misto “ragionato-stratificato”, che associasse ad una maggiore presenza dei Comuni, per i quali più ampio spazio è stato dedicato ai medio-grandi, (capoluogo di provincia o comunque con almeno 30mila abitanti) una rappresentanza, pur minoritaria, delle altre categorie di Enti soggette all'obbligo di programmazione e che risultasse quanto più bilanciato anche rispetto all'area geografica (Nord, Centro, Sud). La ripartizione del campione effettivo (questionari completati) rispetto alle due dimensioni citate è descritta nel prospetto che segue.

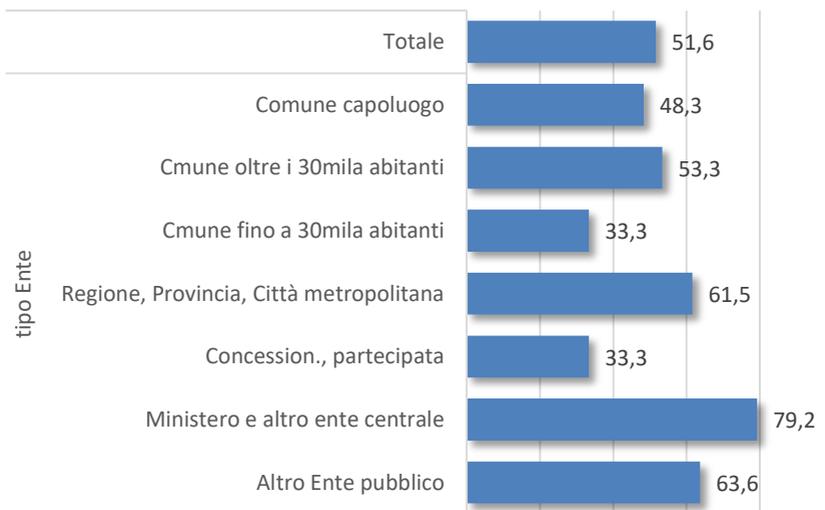
**Tab. 2.1. - Il campione effettivo dell' indagine quantitativa:
numero di questionari raccolti per tipo di stazione appaltante e area geografica**

Tipo Ente	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole	Totale
Comune capoluogo	11	18	13	16	58
Altro Comune con oltre 30.000 abitanti	13	6	6	5	30
Comuni fino a 30.000 abitanti	2	7	7	5	21
Regione, Provincia, Città Metropolitana	10	11	10	8	39
Concessionaria, partecipata	17	13	14	7	51
Ministero e altro ente centrale	5	6	7	6	24
Altro Ente pubblico	11	9	7	6	33
Totale	69	70	64	53	256

2.2. Le caratteristiche del target e lo stato dell'arte rispetto alla definizione del programma di acquisto

L'indagine ha consentito di scattare una fotografia - seppur parziale - degli Enti pubblici italiani rispetto all'attivazione di processi di programmazione più o meno strutturati nel settore dei beni e dei servizi, con l'obiettivo di comprendere le percezioni, opinioni e attese delle stazioni appaltanti rispetto a quello che può apparire come un nuovo adempimento oppure - auspicabilmente - come l'occasione per una riorganizzazione complessiva dell'attività dell'Ente, secondo un processo di raccolta e analisi dei fabbisogni, che si tradurranno poi in gare di appalto. I risultati sono confortanti, poiché **oltre la metà degli Enti contattati (52%) hanno definito un programma di acquisti ben prima del D.Lgs. 50/2016 e dunque anche in assenza dell'obbligatorietà introdotta dalla norma nazionale.** Il risultato è ampiamente condizionato dalla presenza dei Ministeri e degli Enti centrali, che sembrano aver iniziato a programmare in misura massiccia (79%), ma appare positivo anche il dato degli Enti Locali (61,5%), mentre più indietro sembrano le aziende partecipate, che, erogando servizi specifici probabilmente stabilizzati nel tempo, forse sono già nelle condizioni di conoscere i propri fabbisogni.

Fig. 2.1. - Enti che hanno provveduto (già prima del D.Lgs. 50/2016) alla redazione di un proprio programma acquisti (valori percentuali), risposta multipla



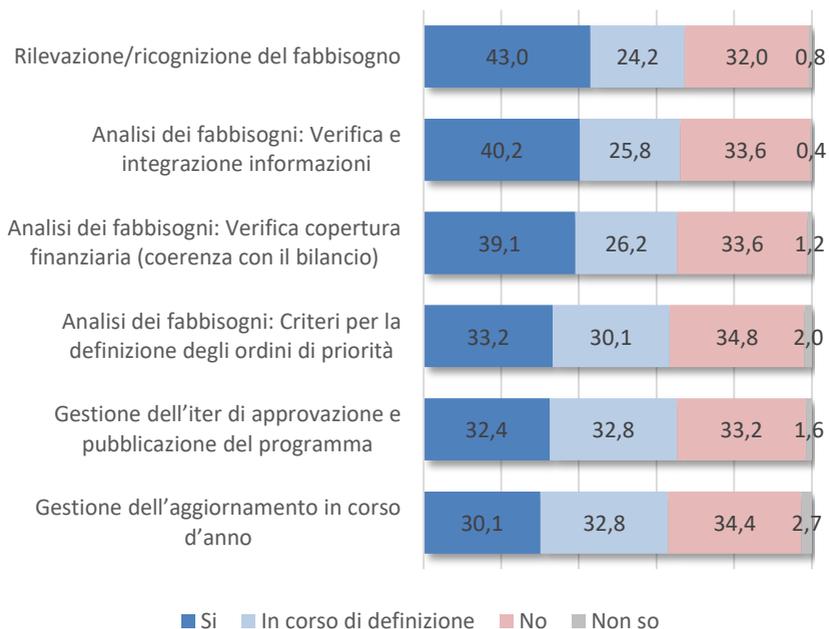
Entrando nel dettaglio delle diverse fasi del ciclo di programmazione, si scopre che:

- oltre il 40% degli Enti ha già posto le basi per l'analisi dei fabbisogni e, in particolare, 1 su 3 ha già definito i criteri per stabilire le priorità del programma e quasi 1 su 4 ha effettuato le verifiche di copertura finanziaria;
- poco più del 30% degli Enti contattati ha già definito le procedure necessarie all'approvazione e pubblicazione del programma;
- un altro 30% ha definito anche le procedure necessarie all'eventuale aggiornamento in corso d'anno.

Si tratta di risultati interessanti che dimostrano come, pur in un quadro di incertezza normativa a livello nazionale, gli Enti non partano da zero sul tema della programmazione. Anzi, si riscontrano esperienze diffuse e significative sul

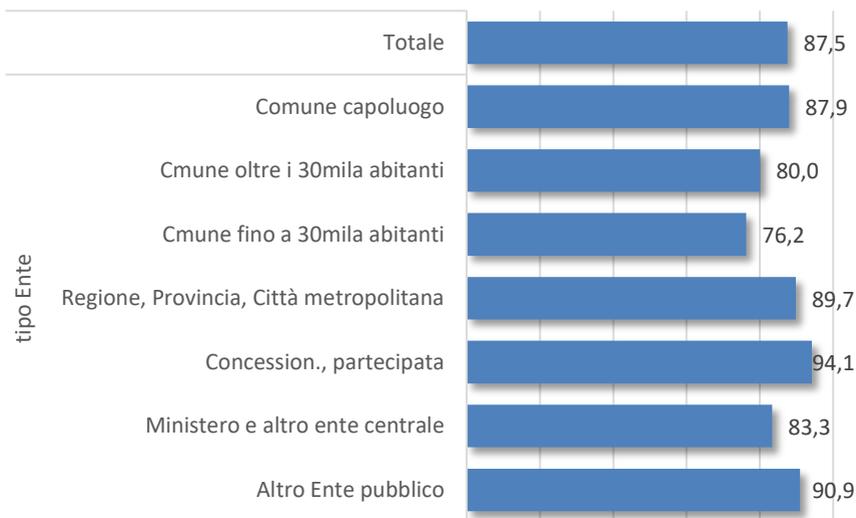
territorio di amministrazioni che stanno portando avanti in autonomia il processo e che, dunque, fanno ben sperare circa la possibilità di un'attuazione efficace della norma non appena entrerà a regime.

Fig. 2.2. - Enti che hanno già definito le procedure necessarie alla redazione e approvazione del programma biennale di forniture e servizi di cui all'art. 21 del D.Lgs. 50/2106 relativamente alle diverse fasi del processo (percentuale sul totale)



Quasi tutte le tipologie di Enti hanno definito le procedure necessarie alla redazione e approvazione del programma. Questo processo interessa infatti la maggior parte delle aziende partecipate, dei Comuni capoluogo e degli altri Enti locali e confermano che la programmazione comincia ad essere un aspetto che fa parte della cultura e dell'operato dell'Ente Locale.

Fig. 2.3. - Enti che hanno già definito le procedure necessarie alla redazione e approvazione del programma biennale di forniture e servizi, per tipologia di Ente (valori percentuali), risposta multipla



2.3. La rilevazione e l'analisi dei fabbisogni

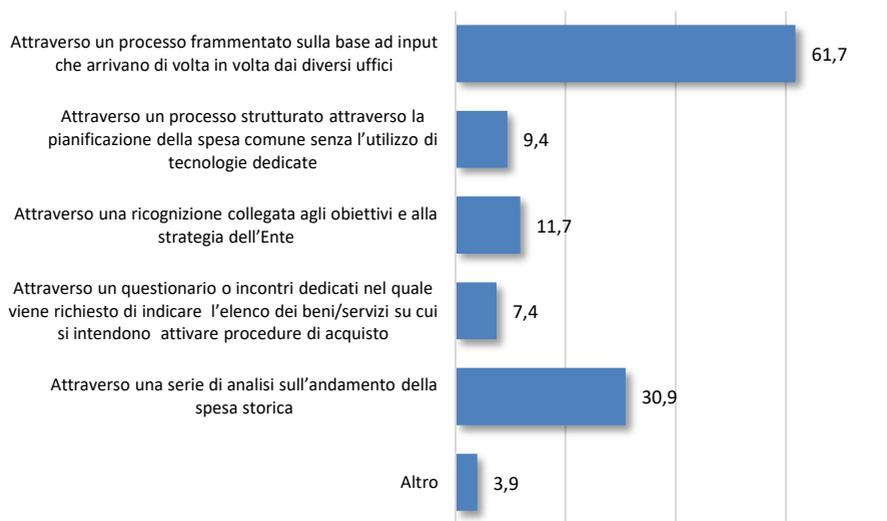
La rilevazione dei fabbisogni di acquisto è, come noto, la fase preliminare indispensabile per qualsiasi processo di programmazione efficace. L'analisi dei fabbisogni è necessaria a focalizzare meglio l'oggetto dell'acquisto e soprattutto a comprendere ed evidenziare le esigenze degli utenti finali.

Su questa tematica cruciale si è focalizzata la prima parte dell'indagine, finalizzata a comprendere come sia concretamente organizzata all'interno degli Enti la raccolta e la rilevazione dei fabbisogni, con quali atti e provvedimenti concreti prenda corpo e con quali strumenti sia effettivamente implementata.

Dal punto di vista dell'**organizzazione dell'analisi dei fabbisogni**, non stupisce che oltre il 60% dei rispondenti parli di un *"processo frammentato sulla base di input che arrivano di volta in volta dai diversi uffici"*, che conferma l'esistenza di un percorso "artigianale", poco strutturato e organizzato. Solo 11 Enti su

100 svolgono una ricognizione collegata agli obiettivi e alla strategia dell'Ente, solo 9 su 100 effettuano una pianificazione organica della spesa comune e solo 7 su 100 utilizzano questionari o incontri dedicati nei quali viene richiesto di indicare l'elenco dei beni/servizi su cui si intendono attivare procedure di acquisto. Più significativo il dato relativo ai risultati dell'analisi della spesa storica come fonte per la determinazione del fabbisogno, che invece interessa il 30% dei rispondenti, con percentuali molto elevate nelle aziende partecipate e nei Ministeri, a conferma che chi si avventura nel percorso della programmazione difficilmente può farlo senza prendere in considerazione le abitudini di spesa pregresse.

Fig. 2.4. - Organizzazione dell'analisi dei fabbisogni (come è organizzata o come si prevede di organizzarla), valori percentuali (risposta multipla)



Analizzando il dato per **tipologia di Ente**, non si riscontrano differenze significative, anche se emerge una maggiore frammentazione nei Ministeri e negli Enti locali (Regioni, Province e Città Metropolitane).

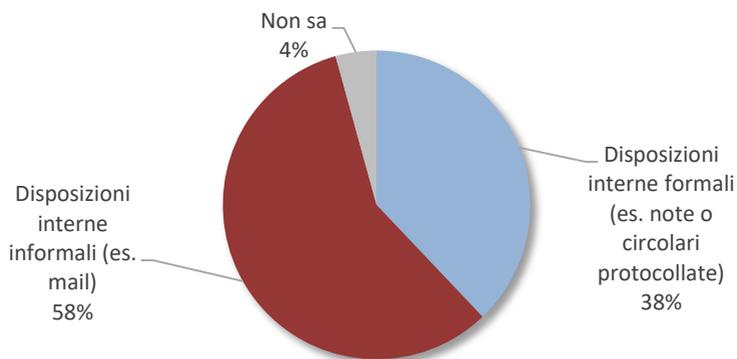
Tab. 2.2. - Organizzazione dell'analisi dei fabbisogni, per tipo di Ente (valori percentuali), risposta multipla

valori percentuali	Totale	Comune capoluogo	Comune oltre i 50.000 ab.	Regione, Provincia, CM	Aziende partecipate	Ministeri e Enti centrali	Altro Ente
Attraverso un processo frammentato sulla base di input che arrivano di volta in volta dai diversi uffici	61,7	62,1	58,8	66,7	64,7	66,7	51,5
Attraverso un processo strutturato di pianificazione della spesa comune, senza l'utilizzo di tecnologie dedicate	9,4	13,8	7,8	12,8	2,0	8,3	12,1
Attraverso una ricognizione collegata agli obiettivi e alla strategia dell'Ente	11,7	12,1	9,8	10,3	15,7	0,0	18,2
Attraverso un questionario (o incontri dedicati) nel quale viene richiesto di indicare l'elenco dei beni/servizi su cui si intendono attivare procedure di acquisto	7,4	12,1	3,9	5,1	9,8	4,2	6,1
Attraverso una serie di analisi sull'andamento della spesa storica	30,9	24,1	23,5	25,6	43,1	54,2	24,2
Altro	3,9	6,9	0,0	0,0	0,0	8,3	12,1
Non sa	2,7	1,7	2,0	0,0	3,9	4,2	6,1

La mancanza di organicità del processo di raccolta dei fabbisogni si riflette nel tipo di **comunicazioni richieste agli uffici per rendere note le proprie esigenze all'ufficio competente**: in oltre la metà del campione (58%), si tratta di

disposizioni interne informali (soprattutto nei Comuni medio-grandi e nelle aziende partecipate), anche se vi è un'apprezzabile quota di Enti che invece basa il processo di analisi dei fabbisogni su disposizioni interne ufficiali.

Fig. 2.5. - Tipo di atti o modalità di comunicazione richieste (o si prevede che saranno richieste) agli uffici, finalizzate alla ricognizione del fabbisogno (percentuale sul totale)



Per le stesse ragioni sopra richiamate, la fotografia relativa all'**utilizzo di tecnologie dedicate all'analisi dei fabbisogni** conferma un quadro piuttosto frammentato ed eterogeneo. Interrogati sull'utilizzo di software specifici, il 44% dei rispondenti dichiara di essere dotato di questi strumenti o di essere comunque in procinto di acquisirli a breve e medio periodo. Si tratta di una percentuale significativa e che lascia ben sperare circa la volontà degli Enti di investire in tecnologie avanzate per la raccolta e analisi della spesa. Particolarmente **sensibili alla tematica risultano essere le Regioni, le Province e le Città Metropolitane**, che hanno quanto mai urgenza di dotarsi di strumenti evoluti di analisi e ricognizione, svolgendo spesso anche la funzione di **soggetto aggregatore** o di **Stazione Unica Appaltante** e, dunque, avendo la possibilità di svolgere un ruolo strategico di supporto, affiancamento tecnico e coordinamento per i Comuni nelle fasi di conoscenza del mercato e aggregazione dei fabbisogni. Diverso invece l'atteggiamento dei Comuni

medio-grandi o delle Aziende partecipate dove **quasi 6 rispondenti su 10 dichiarano di non essere dotati di tecnologie, né di avere intenzione di farlo.**

Nel primo caso, il dato può dipendere dal fatto che i Comuni, se non capoluogo, possono svolgere acquisti autonomi per i beni e servizi solo fino a 40.000 € per cui, a causa del “contingentamento” dell’attività contrattuale diretta per le cifre superiori, devono obbligatoriamente rivolgersi ad una centrale di committenza locale o regionale e non avvertono dunque il bisogno di particolari soluzioni tecnologiche. Nel caso delle partecipate, come anticipato, la programmazione ha caratteristiche diverse e nasce da un fabbisogno più stabile e conosciuto che probabilmente non necessita di tecnologie dedicate.

Tab. 2.3. - Presenza di tecnologie software dedicate all’analisi dei fabbisogni, per tipologia di Ente (percentuale sul totale)

	Totale	Comune capoluogo	Comune oltre i 30.000ab.	Comune fino a 30.000ab.	Regione, Provincia, CM	Aziende partecipate	Ministeri e Enti centrali	Altro Ente
Si, si è dotato	12,5	10,3	6,7	4,8	12,8	7,8	16,7	30,3
Si, sta dotando	5,1	5,2	3,3	0,0	5,1	5,9	4,2	9,1
No, ma prevede di farlo	27,0	39,7	43,3	9,5	35,9	21,6	8,3	12,1
No, e non prevede di farlo	49,2	36,2	46,7	76,2	46,2	60,8	58,3	36,4
Non so	6,3	8,6	0,0	9,5	0,0	3,9	12,5	12,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

La parola ai Territori...

La Provincia di Genova, oggi Città Metropolitana, è un esempio di come alcune amministrazioni italiane, grazie soprattutto alla consapevolezza e capacità di visione dei direttori acquisti, si siano mosse molto prima del legislatore nazionale nella direzione di programmare i propri acquisti secondo approcci innovativi e facendo propri concetti avanzati come quello di “ciclo di vita del bene” e “misurazione di efficacia”. La Provincia, infatti, già nel 2010 si dota di un Regolamento per gli acquisti in Economia², che dedica un intero capitolo alla Programmazione degli Approvvigionamenti. All’art. 4, comma 2 si legge: “L’analisi dei fabbisogni e la programmazione degli acquisti costituiscono il presupposto per una corretta gestione delle spese in economie”. Nel testo non solo si riconosce la centralità della fase di analisi dei fabbisogni, ma la si collega ad una corretta analisi di budget e soprattutto si introducono concetti rilevanti quali:

- *il costo del ciclo di vita del prodotto (Art. 4: “Le previsioni devono tenere conto non solo dei costi di approvvigionamento, ma di tutti i costi di gestione, manutenzione e aggiornamento”);*
- *la valutazione dell’efficacia della strategia di acquisto (Art. 7: “Nel corso dell’esercizio, i responsabili delle centrali di acquisto sono tenuti a verificare la corretta utilizzazione dei fondi in economia e ad analizzare e valutare l’efficacia delle strategie di acquisto adottate...”).*

La Città Metropolitana di Genova è soggetto aggregatore ai sensi dell’articolo 9 del Decreto-Legge 24 aprile 2014, n. 66 (convertito con modificazioni in legge 23 giugno 2014, n. 89) e svolge anche un ruolo fondamentale di Stazione Unica Appaltante (SUA)³. Come SUA interviene nell’acquisizione di forniture o servizi destinati alla Città Metropolitana e dei Comuni e acquisisce la programmazione degli Enti del territorio in materia di acquisto di beni e servizi per conseguire

² Regolamento per le spese in economia, Delibera di Giunta 11 ottobre 2011, n. 146

³<http://www.cittametropolitana.genova.it/it/struttura-organizzativa/stazione-unica-appaltante>.

valori di spesa ottimali ai fini dell'aggregazione e della centralizzazione della domanda.

*L'esperienza della **CRAV-Centrale Regionale di Acquisto della Regione Veneto**⁴ è un altro esempio interessante di come si possa sviluppare il ciclo della programmazione nel settore della sanità e conseguire risparmi di spesa e incrementi di efficienza attraverso un lavoro di squadra che coinvolge direttori delle aziende sanitarie, tecnici, medici, infermieri, ingegneri.*

Il programma di acquisto si basa su un'analisi strutturata della spesa storica (realizzata sulle banche dati dei consumi effettivi) e sulla valutazione della spesa realizzata nell'anno precedente. Queste analisi consentono di programmare i fabbisogni e di impostare il lavoro sui capitolati di gara.

Le bozze di capitolato sono sottoposte ad indagini preliminari di mercato che consentono al gruppo tecnico di raccogliere informazioni e di rivedere il processo. In questo modo, il Veneto ha conseguito risparmi del 30-40% sui prezzi correnti (vaccini, dispositivi medici, ICT, servizi), ma la qualità dell'intero processo si è innalzata, grazie ad un'attenzione particolare al monitoraggio dell'esecuzione, che si rileva molto utile per le programmazioni successive⁵.

4 L'Unità Organizzativa Acquisti Centralizzati SSR - CRAV, che opera all'interno della Direzione Risorse Strumentali SSR- CRAV, svolge le funzioni di Centrale di Committenza per l'acquisto di beni e servizi a favore delle Aziende Sanitarie del Veneto.

5 La struttura del Programma di attività di CRAV può essere consultata al seguente link: <https://www.regione.veneto.it/web/sanita/programma-di-attivita>

2.4. La redazione del Programma di acquisti

Con la seconda parte dell'indagine si entra nel cuore dell'analisi della fase di programmazione. Dopo aver indagato le caratteristiche della fase di analisi e raccolta dei fabbisogni di acquisto, agli Enti è stato richiesto di esprimersi su tre aspetti:

- le **competenze** necessarie a svolgere in modo efficace la programmazione, che richiama alla necessità di introdurre negli Enti una nuova figura, quella del Responsabile della Programmazione (il cosiddetto program manager), che può essere identificata tra le professionalità già esistenti all'interno dell'Ente, ma deve svolgere un ruolo specifico, molto diverso da quello del RUP o del responsabile dell'Ufficio contratti;
- l'**oggetto della programmazione**, al fine di identificare che cosa occorre programmare e con quale priorità;
- le **tecnologie**, che ritornano anche in questa fase, soprattutto per l'implementazione del Programma, la sua gestione e la sua consuntivazione.

2.4.1. Il program manager: profilo, attività e competenze

Il **program manager** è il **responsabile del Programma di acquisto**, cioè colui che, in coerenza con gli strumenti di bilancio, provvede alla redazione dello schema del programma biennale degli acquisti di forniture e servizi.

Questa nuova figura avrà caratteristiche e funzioni simili a quelle che già svolge il responsabile del piano triennale dei lavori pubblici e, soprattutto in Enti di piccola dimensione, potrebbe anche coincidere con quest'ultimo. Gli Enti non hanno ancora ben chiaro il ruolo e le funzioni di questa figura che, in molti casi, già esiste all'interno dell'Ente ma il cui ruolo non è stato formalizzato né riconosciuto. Questa situazione spiega i seguenti risultati:

- il 28,1% degli intervistati a livello nazionale dichiara di aver già individuato nel proprio Ente un responsabile della programmazione;

- si collocano sopra la media nazionale gli Enti Locali (Regioni, Province e Città Metropolitane) che, nel 41% dei casi, dichiarano l'esistenza del Responsabile della programmazione e dunque sono più consapevoli del ruolo e dei compiti di questa nuova figura professionale.

Laddove esiste un responsabile della Programmazione (in poco più di 1 ufficio su 4), questa figura è prevalentemente incardinata nell'Ufficio Gare (50% dei rispondenti), nel Provveditorato (25%) oppure nella Direzione Generale (6,3%).

L'indagine conferma la situazione di incertezza in cui si trovano gli Enti: in mancanza di un quadro normativo chiaro e di regole attuative condivise, gli Enti si muovono in maniera frammentata: chi già aveva avviato percorsi di programmazione, continua a portarli avanti con le proprie risorse interne e il processo rimane tutto all'interno dell'Ufficio Gare; chi invece non ha avviato il processo programmatorio non si è ancora posto il problema del soggetto a cui affidarlo. La percentuale piuttosto alta di "non so/non indica" conferma questa situazione di stallo e incertezza che si auspica possa trovare una soluzione una volta pubblicato il Decreto sulla programmazione.

Fig. 2.6. - Esistenza all'interno dell'Ente di un Responsabile della Programmazione (percentuale sul totale)

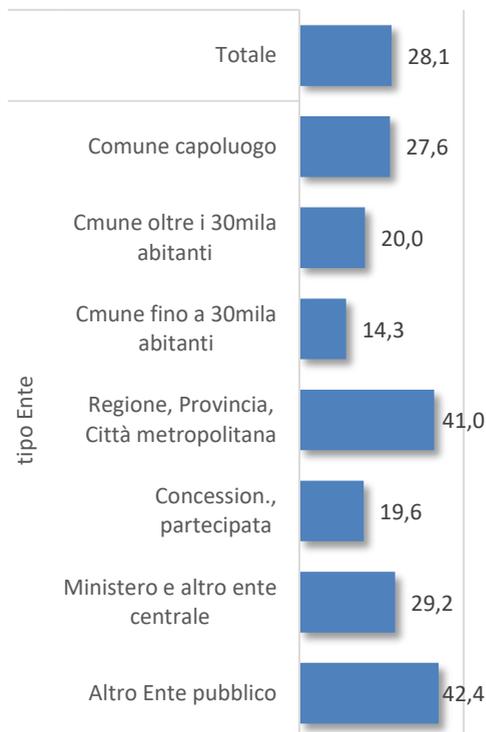
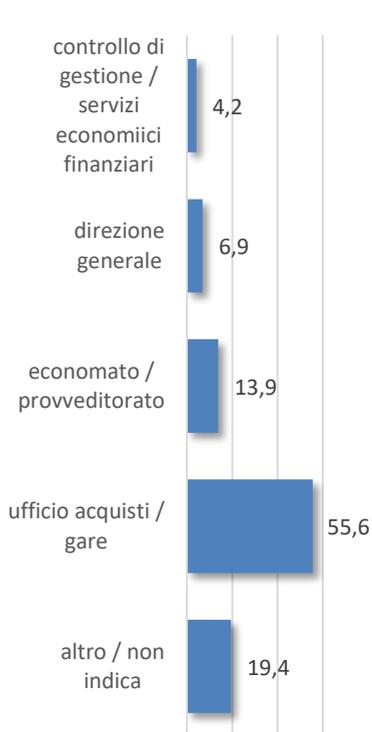


Fig. 2.7. - Ufficio di appartenenza del Responsabile della Programmazione, (percentuale sul totale)



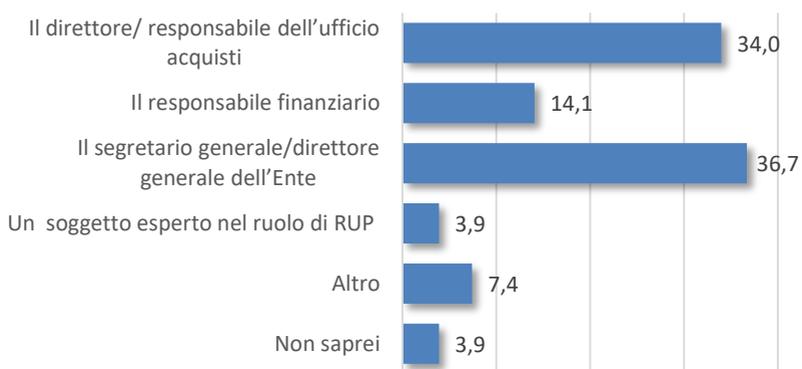
Al di là della situazione attuale, è però interessante soffermarsi sulle opinioni del campione per quanto concerne il **profilo** della figura che dovrebbe occuparsi del Programma di acquisto e le **attività** che dovrebbero essere poste in capo a tale figura.

Per quanto riguarda il **primo aspetto (profilo del program manager)**, un Ente su tre continua ad indicare la figura del responsabile dell'ufficio acquisti o ufficio gare, mentre una percentuale leggermente più elevata, il 36,7%, fa riferimento al **Direttore dell'Ente**. Si tratta di un'indicazione importante che attiene alla criticità del ruolo di questa figura, che dovrebbe avere una *visione complessiva* delle esigenze dell'Ente ed essere in grado di *proporre le priorità di acquisto* agli organi competenti, anche politici, che dovranno effettuare delle scelte e verificare le coerenze di bilancio.

Alla luce di queste valutazioni, si ritengono inadeguate al ruolo del program manager sia la figura del **Responsabile finanziario dell'Ente**, che deve piuttosto supervisionare la sostenibilità complessiva del Programma di acquisto e soprattutto la coerenza tra tempi della programmazione e tempi di approvazione del bilancio, sia una **figura che possa vantare la sola esperienza di RUP**, ovvero di responsabilità della *singola procedura* e non di coordinamento di tutte le procedure in modo sistemico.

Le attività del program manager, che richiedono l'assunzione di non poche responsabilità e che necessitano di trovare un non semplice equilibrio tra gli obiettivi dell'Ente e i fabbisogni dei singoli centri di spesa, possono diventare davvero complesse se il processo di programmazione non riguarda soltanto un Ente ma un sistema territoriale, ovvero se il soggetto agisce come centrale di committenza o soggetto aggregatore. In questo caso si parla più propriamente di pianificazione e non di programmazione come normata dall'art.21 del D.Lgs.50/2016, ma il processo è evidentemente analogo e qui, in aggiunta, al program manager viene richiesto anche di gestire relazioni tra Enti diversi, negoziare con essi le diverse priorità di acquisto, avviare tavoli negoziali con i Comuni, ecc. Non a caso, nella sezione delle **risposte libere**, alcune PA hanno indicato la necessità/opportunità di affidare questo ruolo ad una figura completamente nuova, anche esterna all'Ente, alla quale eventualmente affidare la gestione di una struttura specifica dedicata alla pianificazione.

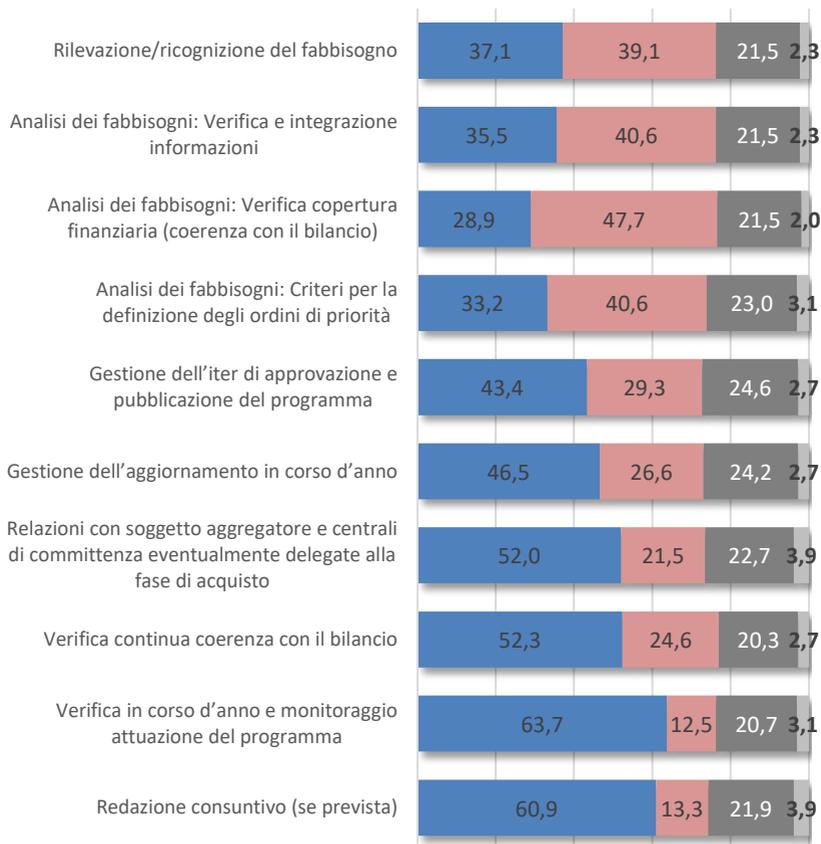
Fig. 2.8. - Figura che deve ricoprire il ruolo di responsabile della programmazione (percentuale sul totale)



Rispetto invece al secondo aspetto, cioè alle **attività** che dovrebbe svolgere il program manager, le risposte fornite dal campione sono le più variegate: se infatti un buon 20% non si esprime, la percentuale rimanente percepisce le due fasi, ricognizione dei fabbisogni e redazione del programma, come chiaramente distinte, seppur complementari. Secondo la maggior parte dei rispondenti, il responsabile del programma dovrebbe principalmente occuparsi delle fasi “finali” del ciclo programmazione, quelle che vanno dalla redazione del Programma fino alla sua approvazione e verifica di attuazione. Al contrario:

- l'attività di analisi della domanda, rilevazione dei fabbisogni e definizione delle priorità dovrebbe essere gestita da organismi di staff e dalla parte politica;
- per le verifiche di bilancio ci si aspetta, come ovvio, che esse siano di competenza degli uffici finanziari.

Fig. 2.9. - Attività che dovrebbero fare capo alla figura del responsabile della programmazione (percentuale sul totale)

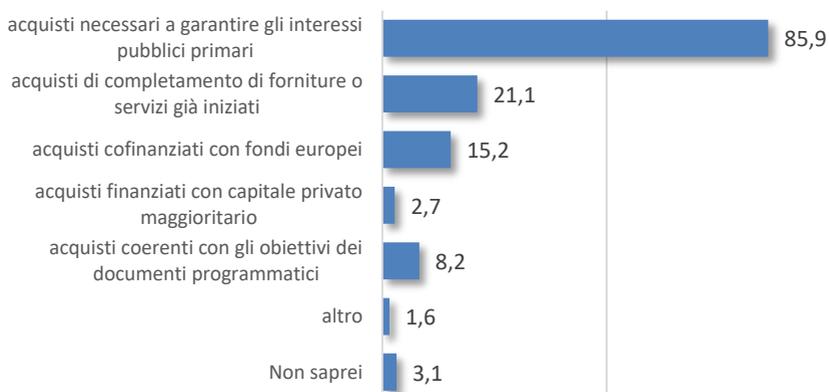


- Faranno/ dovrebbero fare capo direttamente al Responsabile della Programmazione
- Faranno/ dovrebbero fare capo a figura diversa
- Non è stato definito / non vi sono orientamenti in merito
- Non so

2.4.2. Le priorità del Programma

Alle PA è stato poi chiesto di indicare le **priorità di intervento** su cui concentrare le risorse, già a partire dalla fase di programmazione degli acquisti. Gli acquisti indicati come prioritari sono quelli necessari a garantire gli **interessi pubblici primari** (per l'85,9% del campione). Questo risultato, per quanto possa sembrare scontato, è invece indicativo dell'attenzione dei funzionari verso le esigenze della cittadinanza, che vengono messe largamente in primo piano. Questa percentuale si distribuisce in modo piuttosto uniforme tra le diverse tipologie di Enti, oscillando tra l'82% e l'88% del totale. La seconda priorità riguarda il **completamento di forniture e servizi già avviati**, verso la quale si è espresso tra il 19% e il 25% del campione. Per una percentuale significativa di rispondenti, circa il 15%, è molto importante inserire in programmazione gli interventi che prevedono l'utilizzo e il **cofinanziamento con fondi europei**, poiché questo significa poter fare le gare e dunque utilizzare le risorse comunitarie ed evitare il rischio di perderle. Da segnalare, infine, la percentuale non elevata (8,2%) di chi indica come priorità gli acquisti coerenti con i documenti programmatici dell'Ente, come il DUP e il programma di mandato.

Fig. 2.10. - Categorie di acquisto a cui assegnare la priorità più elevata, percentuale sul totale (possibile risposta multipla)



2.4.3. Monitoraggio e consuntivazione

Una volta definito il Programma di acquisto, è fondamentale riuscire a monitorarlo e a prevedere sistemi di verifica in itinere. Questa componente del processo è di grande rilevanza, poiché il rischio, come spesso accade nei Programmi triennali sui lavori pubblici, è duplice: 1) costruire “libri dei sogni”, cioè programmi di acquisto ambiziosi che poi si scontrano con la realtà e vengono difficilmente realizzati; 2) non avere strumenti adeguati per confrontare non solo spesa attuale e spesa storica ma anche spesa programmata e spesa consuntivata.

Nell’indagine si è provato a sondare questi aspetti ma dalle risposte ottenute emerge con evidenza che si tratta di temi prematuri, non ancora affrontati all’interno degli Enti, anche per mancanza di norme chiare sugli strumenti effettivi che saranno messi a disposizione. Ciò spiega l’elevata percentuale di intervistati che risponde “non so” (oltre il 40%), che riguarda sia la possibilità di monitorare il Piano che quella di redigere forme di consuntivazione alla fine del biennio di programmazione.

Fig. 2.11. - Il suo Ente prevede o intende prevedere il monitoraggio dello stato di attuazione del piano/programma (percentuale sul totale)

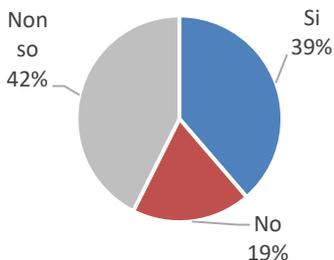
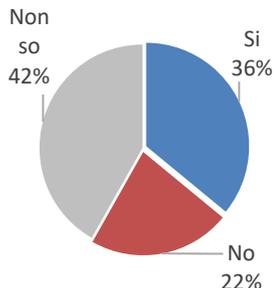


Fig. 2.12. - Il suo Ente prevede o intende prevedere la redazione di una consuntivazione del programma (percentuale sul totale)

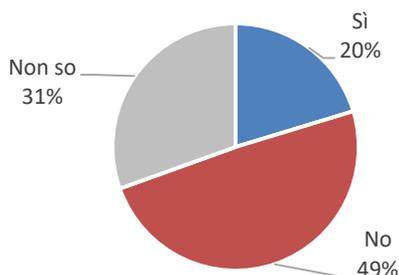


2.4.4. Le tecnologie per la programmazione degli Acquisti

La questione delle tecnologie è centrale nel processo di programmazione ed è oggetto di confronto e dibattito anche nei tavoli istituzionali volti all'implementazione dell'art. 21 del Codice. Il comma 7 del suddetto articolo infatti recita: *“Il programma biennale degli acquisti di beni e servizi e il programma triennale dei lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali sono pubblicati sul profilo del committente, sul sito informatico del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dell'Osservatorio di cui all'articolo 213, anche tramite i sistemi informatizzati delle Regioni e delle Province autonome di cui all'articolo 29, comma 4”*, prevedendo così la possibilità che le Regioni, in eventuale collaborazione con il MIT (come già avviene per il programma triennale dei lavori pubblici) e con Anac, mettano a disposizione applicativi *ad hoc* per la redazione e pubblicazione del programma. Gli stessi applicativi, ovvero specifiche funzioni anche all'interno delle piattaforme di e-procurement, potrebbero coprire anche la fase di gestione della ricognizione del fabbisogno.

Al di là delle previsioni normative, nell'indagine si è voluto verificare come si stanno muovendo su questo tema le stazioni appaltanti e se intendono ricorrere a tecnologie proprie. La situazione appare frammentata e incerta: per metà degli intervistati la risposta è negativa e un altro 30% non si esprime; solo una PA su cinque dichiara di avere tecnologie dedicate e dunque si mostra pronta all'appuntamento.

Fig. 2.13. - Disponibilità di tecnologie proprie (percentuale sul totale)



Questa situazione di incertezza permane anche quando si tenta di approfondire il tema degli **strumenti di consuntivazione del programma**. Anche in questo caso, circa il 30% del campione non sa rispondere e per la restante parte prevalgono le risposte negative.

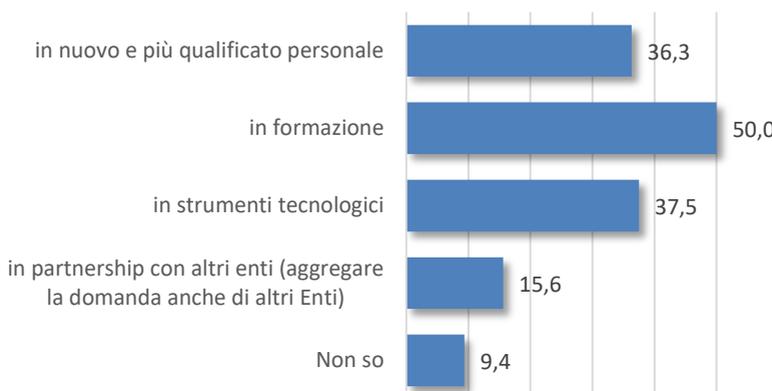
Tab. 2.4. - Disponibilità di tecnologie proprie, per tipologia di Ente (percentuale sul totale)

	Totale	Comune capo-luogo	Comune oltre i 30.000ab.	Comune fino a 30.000ab.	Regione, Provincia, CM	Aziende partecipate	Ministeri e Enti centrali	Altro Ente
Tecnologie software proprie dedicate al confronto tra spesa programmata e spesa consuntivata (monitoraggio dell'attuazione del programma)								
Si	33,3	27,3	53,8	0,0	25,0	41,7	27,3	36,8
No	35,4	36,4	23,1	50,0	40,0	16,7	27,3	52,6
Non so	31,3	36,4	23,1	50,0	35,0	41,7	45,5	10,5
Tecnologie software proprie dedicate alla redazione di una consuntivazione del programma								
Si	27,3	18,2	46,2	0,0	25,0	41,7	27,3	21,1
No	35,4	31,8	23,1	50,0	45,0	16,7	18,2	57,9
Non so	37,4	50,0	30,8	50,0	30,0	41,7	54,5	21,1

2.4.5. Gli investimenti previsti dagli Enti per programmare in modo efficace

Prima di affrontare il tema dell'impatto dei processi di programmazione degli acquisti, è stato richiesto agli Enti di esprimere un giudizio di sintesi sulla tipologia di investimenti che sarebbe opportuno sviluppare per poter essere preparati ai nuovi obblighi. La **formazione** è l'ambito di intervento segnalato dalla metà degli intervistati, seguito dagli **investimenti tecnologici** (37,5%) - su cui, come si è visto, si registrano carenze significative - e quindi dal **nuovo personale**, che con competenze completamente nuove sia in grado di gestire i processi in modo efficace.

Fig. 2.14. - Tipologie di investimento previste per adempiere ai nuovi obblighi (valori percentuali), risposta multipla



2.5. L'impatto della programmazione degli acquisti

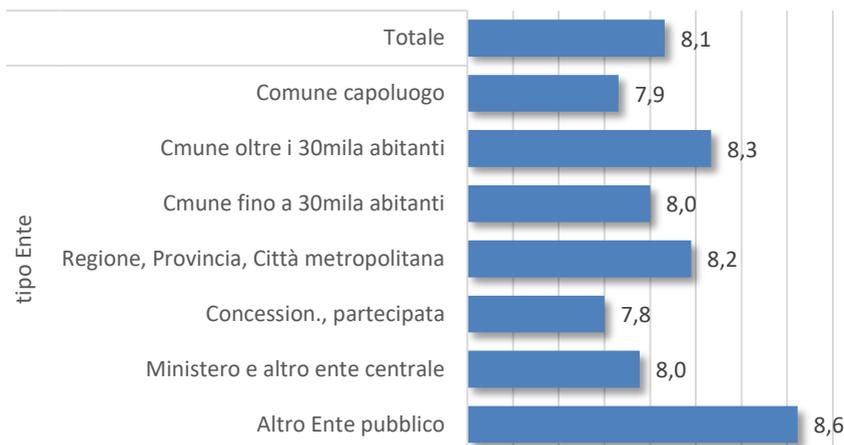
Dopo aver analizzato la situazione attuale in cui si trovano gli Enti rispetto al nuovo processo di programmazione degli acquisti, in questa parte del rapporto vengono approfonditi gli **impatti** di tale processo. Questa analisi è stata condotta sotto tre punti di vista:

- **l'impatto interno all'Ente:** la nuova programmazione non riguarda più solo l'Ufficio Acquisti ma tutti gli Uffici dell'Ente e gli organi decisionali più alti, cui competono le decisioni in merito alle priorità del programma e alle scelte da compiere;
- **l'impatto esterno all'Ente:** la nuova programmazione si incrocia con altri processi in corso di definizione e, in particolare: a) la **qualificazione delle stazioni appaltanti**, ex art. 38 del D.Lgs. 50/2016, che si baserà su diversi parametri, tra i quali anche la capacità dell'Ente di programmare il proprio fabbisogno in modo adeguato, e il **processo di centralizzazione della domanda**, che sta prendendo piede, seppur in modo piuttosto disordinato, sui territori e che pone la questione di chi deve programmare cosa a livello di area vasta;
- **l'impatto sui fornitori:** le nuove norme devono in ultima istanza rendere il processo di appalto più semplice, efficace e trasparente, per cui diventa cruciale capire i vantaggi che i fornitori possono ottenere con la programmazione dei beni e servizi.

2.5.1. L'impatto sulla spesa

Il giudizio delle stazioni appaltanti circa **l'impatto della programmazione ai fini di una maggiore efficienza della spesa** è ampiamente positivo: oltre un rispondente su due ritiene che tale impatto sarà "più che soddisfacente" e il giudizio medio è pari a 8,1 nella consueta scala di valore 0-10. La valutazione è pressoché omogenea tra le diverse categorie di Enti.

Fig. 2.15. - L'impatto sulla spesa: sintesi delle valutazioni, risposta multipla, per tipologia di Ente, scala di giudizio 0-10 (0=per niente; 10=moltissimo)



Entrando più nel merito di questa tematica, le PA concordano su alcuni aspetti essenziali:

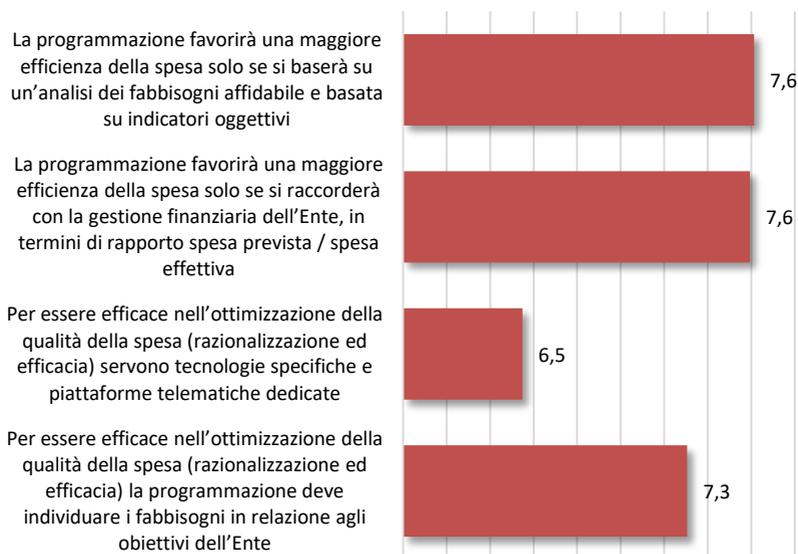
- la **programmazione favorirà una maggiore efficienza della spesa solo se si baserà su un'analisi dei fabbisogni affidabile e su indicatori oggettivi** (giudizio medio: 7,6): in questa direzione si esprimono soprattutto i Comuni, capoluogo e non capoluogo, che, dovendo gestire direttamente i processi di programmazione, si rendono conto dell'importanza della fase di identificazione del fabbisogno;
- la **programmazione favorirà una maggiore efficienza della spesa solo se si raccorderà con la gestione finanziaria dell'Ente**, in termini di rapporto spesa prevista/spesa effettiva (giudizio medio: 7,6): in questo caso i più persuasi sono tutti gli Enti Locali, per i quali il tema della "sintonia" tra programmazione degli acquisti e programmazione della

spesa complessiva dell'Ente è cruciale per non vanificare tutti gli sforzi fatti con il Programma di acquisti;

- per essere efficace nell'ottimizzazione della qualità della spesa (razionalizzazione ed efficacia) la **programmazione deve individuare i fabbisogni in relazione agli obiettivi dell'Ente** (giudizio medio: 7,3): le PA contattate sono consapevoli che è dalle esigenze strategiche dell'Ente, definite nei documenti di programmazione generali e negli impegni politici dell'amministrazione, che occorre partire per una corretta analisi dei fabbisogni e il conseguente *procurement plan*.

Meno interesse sembra riscontrare per il tema delle **tecnologie**, che comunque è ritenuto importante (giudizio medio: 6,5), anche se non così strategico come gli altri aspetti sopra citati.

Fig. 2.16. - L'impatto sulla spesa: sintesi dei giudizi, scala di giudizio 0-10 (0=per niente; 10=moltissimo)

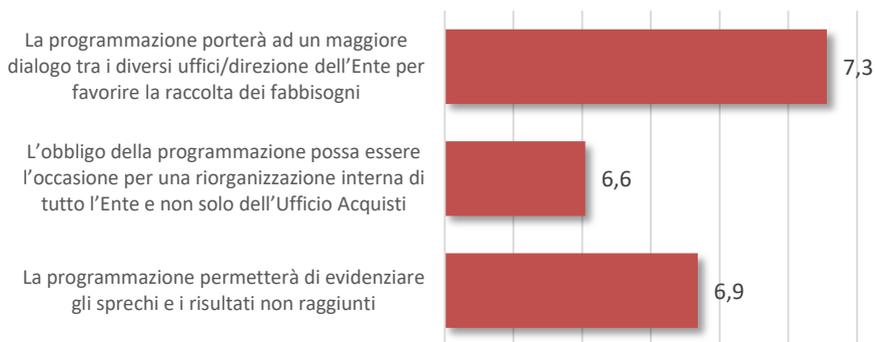


2.5.2. L'impatto sull'organizzazione interna dell'Ente

Il secondo ambito di impatto analizzato riguarda l'organizzazione interna dell'Ente. Su questo tema, i principali risultati emersi sono i seguenti:

- **la programmazione potrà sviluppare il dialogo tra i diversi uffici/Direzioni dell'Ente per favorire la raccolta dei fabbisogni** (giudizio medio: 7,3): vi è la convinzione che, attraverso la programmazione, possa attivarsi un circuito virtuoso di maggiore comunicazione e dialogo tra le diversi Direzioni dell'Ente, che è un aspetto cruciale per la raccolta dei fabbisogni. Molto spesso, infatti, ogni Direzione esprime i propri desiderata in termini di gare da attivare senza conoscere quello che si sta muovendo negli altri Uffici, per cui diventa indispensabile un soggetto che svolga il ruolo di "mediazione degli interessi" ed eviti duplicazioni nelle richieste;
- **la programmazione potrà permettere di evidenziare gli sprechi e i risultati non raggiunti** (giudizio medio: 6,9): grazie al sistema di monitoraggio e consuntivazione che dovrà essere abbinato al procurement plan, potranno essere evidenziati e monitorati gli sprechi derivanti dalla duplicazione di appalti che potevano essere aggregati oppure dalla mancata analisi della spesa storica, che è invece uno step essenziale per capire se quello che si sta programmando serve davvero e se è in linea con i costi che l'Ente può sostenere;
- **la programmazione potrà essere l'occasione per una riorganizzazione interna di tutto l'Ente e non solo dell'Ufficio Acquisti** (giudizio medio: 6,6): la maggiore comunicazione tra gli uffici consente di attivare forme di riorganizzazione complessiva degli Enti, improntata ad una maggiore collaborazione e alla costruzione di flussi informativi più efficaci.

Fig. 2.17. - L'impatto sull'organizzazione dell'Ente: sintesi dei giudizi, scala di giudizio/accordo 0-10 (0=per niente; 10=moltissimo)



Altri **effetti positivi** segnalati dai rispondenti riguardano:

- ✓ la possibilità di effettuare piani a lungo termine;
- ✓ l'ottimizzazione dei tempi di lavoro;
- ✓ un'organizzazione migliore delle spese e una maggiore trasparenza di bilancio;
- ✓ la semplificazione delle procedure di gara.

Tra gli **effetti** ritenuti invece **negativi**, si segnala:

- ✓ l'aumento dei carichi di lavoro con un personale molto ridotto;
- ✓ la difficoltà della gestione delle emergenze, che richiede procedure non previste nel Programma di acquisto e dunque l'attivazione di una spesa non programmata;
- ✓ il rischio di rallentamenti nel caso di spese piccole, per le quali dovrebbe essere premiata la velocità del procedimento.

La parola ai Territori...

*Sul tema della gestione efficiente del ciclo dell'appalto, la **Sardegna è una best practice a livello nazionale.***

*Per quanto riguarda la gestione innovativa della fase di gara, da qualche mese è attiva la **Centrale Regionale di Committenza (CRC RAS)**, che avrà il compito di:*
a) realizzare un sistema unitario di aggregazione e centralizzazione a favore del sistema Regione, degli Enti Locali e delle altre Pubbliche Amministrazioni interessate aventi sede nel territorio regionale; b) svolgere le funzioni del "soggetto aggregatore"; c) gestire e sviluppare la piattaforma telematica regionale per la gestione delle gare e per la gestione degli elenchi di operatori economici; d) gestire e sviluppare la centrale acquisti territoriale - CAT Sardegna; e) gestire e sviluppare il mercato elettronico regionale; f) promuovere la diffusione dell'e-procurement verso gli enti attraverso il supporto, la consulenza e la formazione sull'utilizzo delle piattaforme.

*Sempre a livello regionale, è attivo da oltre 4 anni lo **Sportello Appalti Imprese di Sardegna Ricerche** (www.sportelloappaltimpreses.it), che eroga servizi di formazione, accompagnamento e consulenza alle PA e alle imprese, sia direttamente, sia attraverso il **Master MAAP** (www.mastermaap.it), dedicato allo sviluppo di una comunità di buyer pubblici con un profilo professionale e competenze specifiche di alto livello.*

Sul tema della programmazione degli appalti pubblici, la Centrale regionale ha avviato un'attività di raccolta delle programmazioni di tutti gli Enti e agenzie regionali per poter programmare a sua volta le proprie attività. Quest'azione dovrà portare ad una programmazione organica e coordinata tra tutti gli enti regionali e a stabilire una pianificazione condivisa delle gare da portare avanti. La stessa Sardegna Ricerche sta avviando al proprio interno un percorso interessante finalizzato a mettere in relazione gli obiettivi strategici dell'Ente

con la capacità di analizzare, programmare e razionalizzare i fabbisogni di spesa. Tale percorso ha avuto fino ad oggi le seguenti tappe:

- raccolta dei documenti di programmazione e degli obiettivi di performance per ciascuna unità organizzativa dell'Ente;*
- redazione di schede per la raccolta dei fabbisogni delle singole UO per categoria merceologica (coerentemente con le categorie presenti sul MePA e CAT) e per tipologia di attività;*
- individuazione delle possibili procedure di gara attivabili sulle singole schede, proposte di accorpamento e indicazioni di priorità.*

Questo percorso parte dalla consapevolezza che la programmazione, prima di essere uno strumento di razionalizzazione della spesa, deve consentire di accelerare i processi di spesa, renderli più fluidi, favorire i percorsi attuativi e dunque realizzare gli obiettivi di performance che sono stati dati.

Si tratta, dunque, di un caso interessante di programmazione all'interno di un'agenzia regionale, finalizzata a razionalizzare la spesa pubblica e a rendere più rapidi ed efficaci i processi attuativi. Questi ultimi si tradurranno poi in gare ed appalti, ma per poter essere portati avanti rapidamente, necessitano di un'organizzazione adeguata e soprattutto di uno stretto collegamento con gli obiettivi politico-strategici dell'Ente.

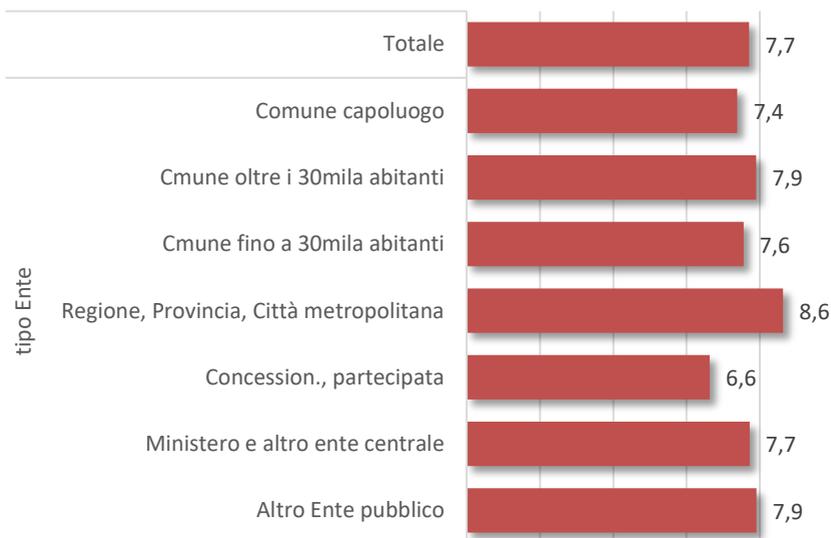
2.5.3. L'impatto sull'organizzazione territoriale

Se spostiamo l'analisi dai singoli Enti ai soggetti che a livello locale svolgono o potranno svolgere funzioni di centrali di committenza (soggetti aggregatori, Unioni di Comuni, stazioni uniche appaltanti, ecc.), l'impatto della programmazione può essere anche più ampio e significativo di quello fin qui descritto. In questo caso, infatti, la programmazione può essere estesa a diversi Enti e dar vita ad una collaborazione strutturata tra soggetti che insistono sullo stesso territorio e che possono avere fabbisogni di acquisto simili.

In questo contesto, la raccolta e l'analisi dei fabbisogni diventa ancora più importante e complessa, perché interessa un sistema territoriale e il procurement plan può essere l'occasione per una pianificazione complessiva delle esigenze di acquisto di un intero territorio. Anche se questa prospettiva è lungi dall'essere una realtà consolidata, vi sono alcuni territori lungimiranti che si stanno muovendo in questa direzione e centrali di committenza regionali e locali che stanno lavorando a creare piattaforme collaborative che pongono al centro proprio il momento programmatico.

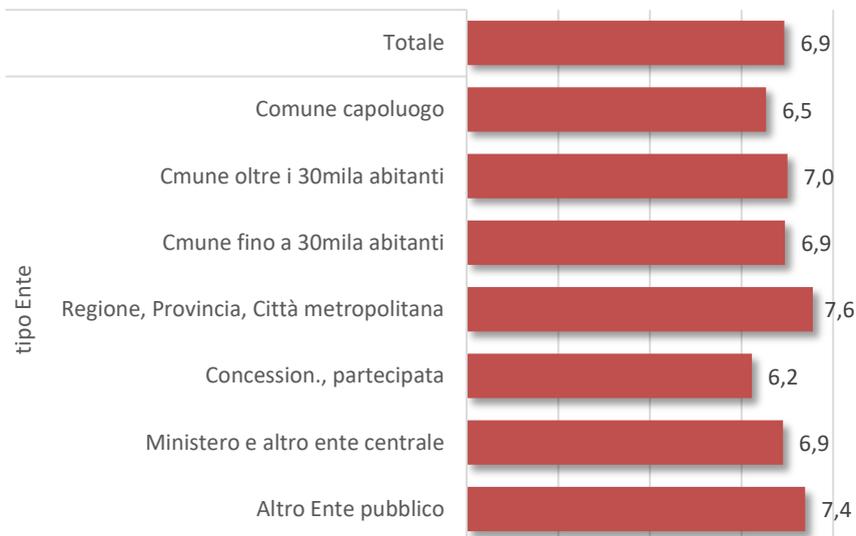
Su questa tematica, le aspettative del campione sono positive e oltre la metà dei rispondenti ritiene molto importante che il soggetto aggregatore e le centrali di committenza costruiscano un modello relazionale nuovo con i soggetti del territorio, che favorisca una pianificazione. Sono soprattutto i Comuni di grandi dimensioni, le Regioni e gli altri Enti Locali ad esprimersi in modo favorevole.

Fig. 2.18. - Le centrali di committenza dovrebbero costruire un modello relazionale nuovo con i soggetti del territorio in materia di programmazione, per tipologia di Ente, scala di giudizio/accordo 0-10 (0=per niente; 10=moltissimo)



Altrettanto importante (giudizio di valutazione pari a 6,9 nella consueta scala 01-0) è ritenuto il **ruolo delle centrali di committenza, quali soggetti in grado di mettere a disposizione degli Enti competenze settoriali in materia di analisi del mercato**, nonché competenze di tipo merceologico, finalizzate ad una corretta rilevazione dei fabbisogni.

Fig. 2.19. - Le centrali di committenza dovrebbero mettere a disposizione degli Enti competenze settoriali in materia di analisi del mercato e competenze di tipo merceologico, per tipologia di Ente, scala di giudizio/accordo 0-10 (0=per niente; 10=moltissimo)



In generale, viene valutata assai positivamente (giudizio di valutazione pari a 7,6 nella consueta scala 0-10), la possibilità, seppur complessa da realizzare, di **un'efficace pianificazione e programmazione integrata** fra i singoli Enti e il soggetto aggregatore o le centrali di committenza. Questa dovrebbe essere finalizzata a gestire in modo strategico e coordinato i fabbisogni di acquisto a livello di area territoriale (e non di singoli Enti), evitando, se possibile, sovrapposizioni, duplicazioni inutili e conseguenti sprechi. Del resto, ciò è coerente con i ruoli dei soggetti aggiudicatori (centri di spesa) che, a norma dell'art. 21, devono programmare, e delle centrali di committenza, che non devono fare programmazione, ma **pianificare** sulla base delle programmazioni dei soggetti aggregatori (sempre art. 21).

Fig. 2.20. - In una scala 0 10, quanto ritiene possibile un'efficace programmazione/pianificazione integrata fra i singoli Enti e il soggetto aggregatore o le centrali di committenza, per tipologia di Ente?



Anche in questo caso, è interessante segnalare altre criticità che emergono dalle domande aperte rispetto al tema dell'interazione tra Enti e centrali di committenza:

- **rischi di strumentalizzazione politica:** la programmazione “di area vasta” ha ovviamente risvolti politici e richiede una grande capacità di leadership da parte di chi, a livello regionale, dovrebbe coordinare le esigenze e stabilire le priorità, nel rispetto delle scelte autonome dei singoli Enti;
- **“burocratizzazione” della collaborazione centro-periferia:** la necessità di trovare un accordo tra le diverse istanze presenti sul territorio rischia di allungare i tempi della programmazione, far slittare la

tempistica degli appalti e dunque bloccare la capacità di spesa degli Enti;

- **rischio che il soggetto aggregatore abbia finalità volte a conseguire risparmi economici**, a discapito della qualità del bene/servizio, soprattutto in ambito sanitario.

La parola ai Territori....

*Rispetto alla definizione di un “modello territoriale” virtuoso di organizzazione degli acquisti tra Regione ed Enti Locali, un caso di studio interessante è quello che ci viene dalla **Regione Friuli Venezia Giulia**, che ha impostato la programmazione di tutto il ciclo degli acquisti su tre diverse linee di attività:*

1. raccolta fabbisogni: avviene in due step: a) recupero dei dati sulla spesa dagli archivi SIMOG⁶ di Anac per singolo CPV (cioè per categoria di spesa e settore per tutte le procedure superiori ai 40.000 euro) e b) analisi della spesa storica⁷;

2. incontro con gli stakeholder territoriali con i quali si condivide l'analisi a livello delle 18 Unioni Territoriali Intercomunali (UTI)⁸, che hanno la funzione di raccogliere i fabbisogni per conto dei Comuni che ne fanno parte e trasmetterli alla Centrale unica di committenza-Soggetto aggregatore regionale;

6 SIMOG è il Sistema Informativo Monitoraggio Gare attraverso il quale Anac monitora gli appalti ed al quale tutte le stazioni appaltanti sono tenute a trasmettere le informazioni relative alle proprie procedure di affidamento ad iniziare dalla richiesta del loro codice identificativo (CIG) obbligatorio anche ai fini della tracciabilità dei pagamenti.

7 L'unico limite dell'analisi del SIMOG è che esclude tutte le micro procedure per importi inferiori ai 40.000 euro, che rappresentano una fetta fondamentale della spesa ma per i quali non è obbligatoria la richiesta del CIG e che dunque “sfuggono” agli archivi SIMOG.

8 L'Unione Territoriale Intercomunale è un ente pubblico presente solo nella Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia. Le UTI sono state introdotte ai sensi della L.R. 26/2014 quali forme obbligatorie di esercizio associato di funzioni comunali. Fanno parte del processo di riorganizzazione del sistema delle Autonomie Locali della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia che ha avuto come principale obiettivo la soppressione delle Province e il subentro nelle funzioni da parte della Regione stessa e, parzialmente dei Comuni.

3. definizione del Programma di Acquisto della centrale regionale;

4. avvio della programmazione condivisa per le categorie di spesa volute dal territorio, come, ad esempio, la manutenzione delle strade o i servizi cimiteriali, sui quali la Centrale unica di committenza-Soggetto aggregatore regionale organizzerà le gare.

Si tratta di un'esperienza assai rilevante soprattutto per il tentativo di dar vita ad una programmazione degli acquisti davvero integrata a livello territoriale. Ovviamente il requisito fondamentale affinché questo modello funzioni è la possibilità di conoscere in anticipo i fabbisogni del territorio. Se al 31.01, la centrale regionale deve definire il programma, sarebbe opportuno che a livello territoriale, entro settembre, le UTI potessero comunicare i loro fabbisogni, cosa che non sempre è possibile anche a causa dei ritardi nell'approvazione del DUP.

La Città Metropolitana di Napoli, dopo la Legge Delrio, sta riprogettando le sue funzioni in senso strategico, progettando compiti che riguardano la fase di definizione di strategie comuni con le amministrazioni comunali. Nel suo ruolo di Stazione Unica Appaltante, la Città Metropolitana sta cercando di intervenire a "monte" del ciclo degli acquisti agendo sul processo di programmazione e analisi dei fabbisogni:

- *identificando le priorità;*
- *costruendo gli strumenti a supporto dei Comuni;*
- *mettendo a disposizione le tecnologie;*
- *dando vita ad un vero e proprio sistema integrato territoriale.*

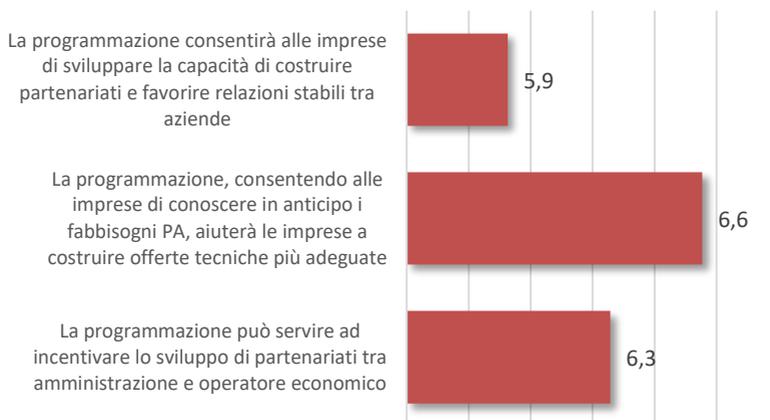
*A tale scopo è stata definita una Convenzione tra Città Metropolitana e 10 Comuni del territorio (escluso il Comune capoluogo) in base alla quale la CM eroga servizi di supporto e indirizzo strategico a monte e a valle del processo di gara: **a monte**, realizzando l'analisi dei fabbisogni per conto dei Comuni (attraverso l'invio di questionari) e **a valle** svolgendo un'azione di monitoraggio e verifica della spesa effettiva.*

La Città Metropolitana di Torino nel 2016 ha realizzato un accordo di collaborazione con Consip e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, finalizzato alla realizzazione di uno " Sportello PA" tra i cui compiti vi è quello di supportare i Comuni nel processo di aggregazione e centralizzazione degli acquisti, nella condivisione di conoscenze ed esperienze tecnologiche e nel "supporto nelle attività propedeutiche alla definizione della programmazione degli acquisti, anche attraverso studi funzionali all'analisi dei fabbisogni dei beni e dei servizi dei Comuni ricadenti nell'ambito territoriale di competenza della Città Metropolitana di Torino, anche ai fini dell'aggregazione della domanda e la standardizzazione e unificazione delle procedure di acquisto". La Città Metropolitana si dota così di uno strumento operativo che le consente di esercitare a pieno le sue funzioni di coordinamento e supporto quale Ente di area vasta, anche rispetto alla raccolta dei fabbisogni necessari ad alimentare percorsi virtuosi di programmazione.

2.5.3. L'impatto sui fornitori

L'ultima area di impatto che è stata analizzata riguarda i **fornitori**, che rappresentano i destinatari finali delle procedure di appalto e, dunque, potenzialmente, i maggiori beneficiari delle nuove norme sulla programmazione. Su questa tematica gli Enti si sono espressi con valutazioni meno certe rispetto alle altre aree di impatto. Il vantaggio più significativo è legato alla possibilità per le imprese di **conoscere in anticipo i fabbisogni della PA e quindi di costruire di conseguenza offerte tecniche più adeguate** (giudizio medio: 6,6). Un secondo tipo di vantaggio è legato al possibile incentivo allo sviluppo di partenariati pubblico-privati (giudizio medio: 6,3), mentre viene ritenuta meno rilevante la possibilità di sviluppare relazioni stabili tra aziende (giudizio medio: 5,9).

Fig. 2.21. - L'impatto sui fornitori: sintesi dei giudizi, scala di giudizio/accordo 0-10 (0=per niente; 10=moltissimo)

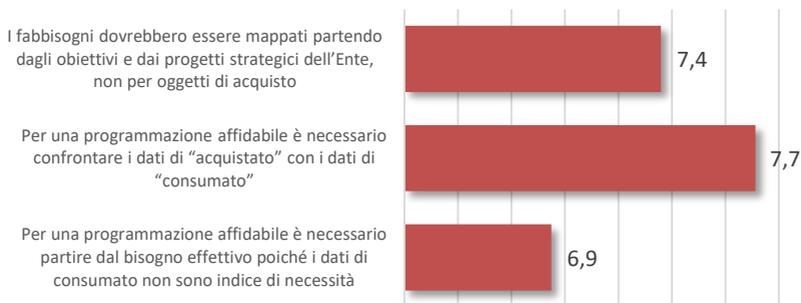


2.6. Proposte, opportunità e criticità

L'indagine sulle PA si conclude con una serie di domande volte a sintetizzare **opportunità e le criticità** legate alla programmazione degli acquisti. Ripartendo dal tema cruciale dell'analisi dei fabbisogni, gli interlocutori intervistati concordano su due dati:

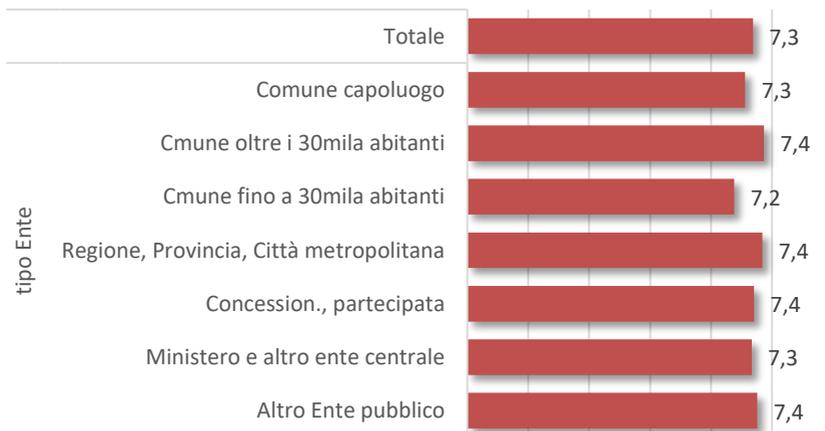
- per una programmazione affidabile è necessario **confrontare i dati di “acquistato” con i dati di “consumato”**: ciò significa che la raccolta dei fabbisogni non è di per sé sufficiente a programmare bene, poiché **occorrerebbe comprare quello che serve davvero e ciò che serve davvero non coincide sempre con quello che viene richiesto**;
- i fabbisogni dovrebbero essere mappati partendo dagli obiettivi e dai progetti strategici dell'Ente, non per oggetti di acquisto. Il concetto che qui viene ribadito è quello della **“funzione d'uso del bene”**: l'analisi dei fabbisogni dovrebbe avere per oggetto non tanto il singolo bene o servizio ma il bisogno che questo deve soddisfare. Ecco perché è fondamentale ragionare sulla descrizione delle categorie merceologiche e sul livello ottimale di definizione per una corretta rilevazione del fabbisogno.

Fig. 2.22. - In relazione alla mappatura dei fabbisogni quanto è d'accordo in una scala da 0-10 (0=per niente;10=moltissimo) con le seguenti affermazioni?



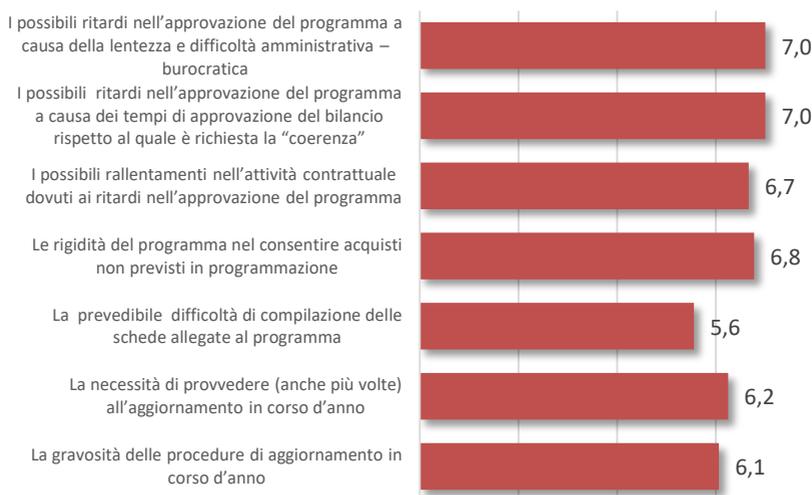
Da questo punto di vista, gli Enti sono consapevoli di essere privi delle competenze necessarie a svolgere questo tipo di funzioni.

Fig.2.23. - Fabbisogno di nuove competenze e strumenti, per tipologia di Ente, scala di giudizio 0-10 (0=per niente; 10=moltissimo)



Passando all'analisi delle **criticità legate alla programmazione degli acquisti**, emergono due aspetti di particolare preoccupazione, entrambi legati al fattore "tempo": da un lato, il timore che i nuovi adempimenti si trasformino in ulteriori **gabbie burocratiche** che blocchino o ritardino l'approvazione del programma (giudizio pari a 7,0); dall'altro lato, il **disallineamento tra tempi di approvazione del programma e tempi di approvazione del bilancio** (giudizio pari a 6,7). Un terzo problema, segnalato anche negli incontri di approfondimento, riguarda i rischi di **un'eccessiva rigidità del programma**, soprattutto nel gestire gli acquisti non previsti e dunque non inseriti nel programma. Come potranno essere trattati? Sarà possibile modificare il Programma in corso? D'altro canto, anche ipotizzando la possibilità dell'aggiornare il Programma, resta il rischio delle continue modifiche e della frammentazione che queste potrebbe generare in tutto il processo.

Fig. 2.24.- I rischi legati al processo di programmazione degli acquisti, scala di giudizio/accordo 0-10 (0=per niente; 10=moltissimo)

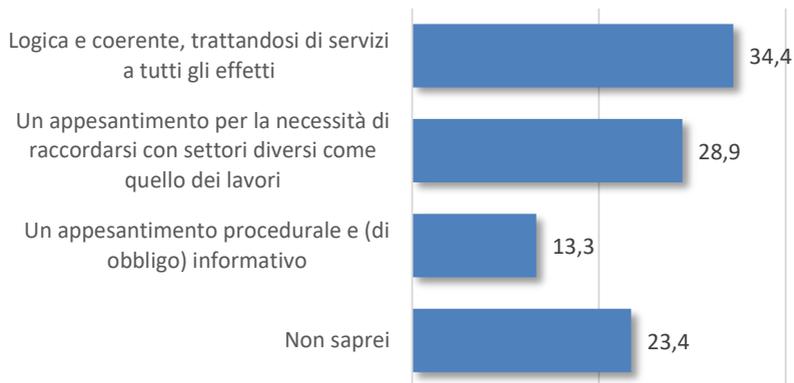


Ulteriori problematiche segnalate sono:

- ✓ la gestione delle **variazioni del bilancio** e di esigenze diverse che non sono programmabili in anticipo;
- ✓ la trasformazione dell'obbligo della programmazione in una **procedura** ("che non resti tutto burocrazia");
- ✓ una programmazione troppo incentrata sul **diritto** e la **legislazione** e poco focalizzata invece sugli aspetti tecnici;
- ✓ il rapporto tra programmazione e **disponibilità di risorse future**, che sono poco programmabili;
- ✓ i rischi legati alla **difficoltà degli uffici di valutare davvero i fabbisogni**, anche per il timore di essere poi troppo vincolati.

L'ultima questione affrontata riguarda le modalità di gestione, in fase programmatoria, dei servizi più strettamente attinenti ai Lavori Pubblici, cioè i servizi di Architettura e di Ingegneria, che, pur essendo servizi a tutti gli effetti, hanno un livello di complessità maggiore e dunque un percorso di programmazione diverso dagli altri. Su questo tema, le stazioni appaltanti non hanno un giudizio condiviso: se una su quattro non si esprime per mancanza di elementi, il restante campione si divide tra favorevoli e contrari all'ipotesi che questi servizi siano ricompresi all'interno della programmazione degli acquisti, con una prevalenza dei primi, ovvero di coloro che concordano sul fatto che anche i servizi di Architettura e di Ingegneria debbano essere fatti rientrare nel Programma.

Fig. 2.25. - Il programma biennale forniture e servizi conterrà al proprio interno anche servizi connessi alla realizzazione di lavori (servizi di progettazione, ingegneria, direzione etc.). Ritiene tale scelta:



3. I RISULTATI DELLA RICERCA DI CAMPO: IL PUNTO DI VISTA DELLE IMPRESE

3.1. Obiettivi e metodologia di indagine

La survey sulle imprese è stata realizzata ancora con tecnica CATI (*Computer Assisted Telephonic Interview*) e si è basata sulla somministrazione di un **questionario strutturato con domande a risposta chiusa e aperta**. Sono state in particolare coinvolte **45 aziende che forniscono beni e servizi sul mercato della PA**. In considerazione del ridotto numero di interviste e pertanto di un campione tanto poco numeroso da non potere essere in alcun modo considerato statisticamente significativo, all'indagine va riconosciuto un valore esclusivamente esplorativo ed una finalità volta soprattutto a cogliere elementi e spunti di riflessione che lo avvicinano piuttosto ad una analisi qualitativa.

Lo stesso insieme delle imprese contattate è stato selezionato più in base a criteri cosiddetti "ragionati" che non a un vero e proprio piano di campionamento. Criteri mirati a fare in modo che vi risultassero rappresentate, in modo quanto più bilanciato possibile, tipologie di imprese diversificate per settore (forniture e servizi), area geografica, dimensione e classe di incidenza del fatturato del cliente PA sul totale del fatturato aziendale, variabile quest'ultima assunta anche per predeterminare il requisito minimo per l'inclusione, posto pari ad almeno il 30%.

La ripartizione del campione effettivo rispetto ai tre domini classe di fatturato, dimensione e settore, è riportata nel prospetto che segue:

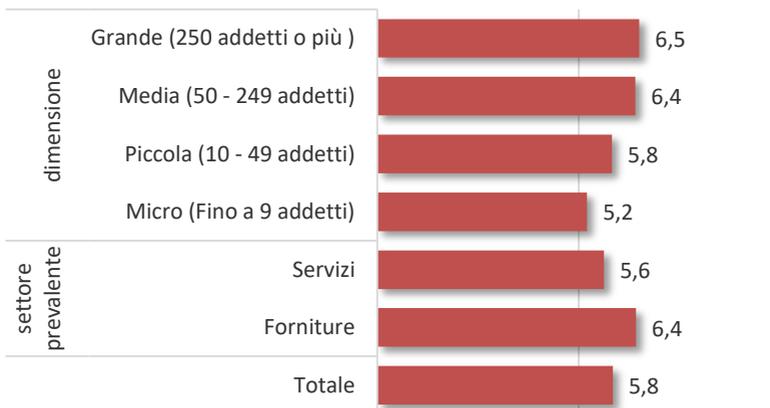
Tab. 3.1. Il campione effettivo: totale dei questionari compilati, per classe dimensionale, settore e area geografica

incidenza cliente PA sul fatturato	totale	classe dimensionale				settore	
		Micro	Piccola	Media	Grande	Forniture	Servizi
30-39%	26	6	15	4	1	3	23
40-59%	15	3	6	5	1	8	7
60-79%	3	1	1	1	0	1	2
80-100%	1	0	1	0	0	0	1
Totale	45	10	23	10	2	12	33

3.2. Opportunità e rischi del processo di programmazione

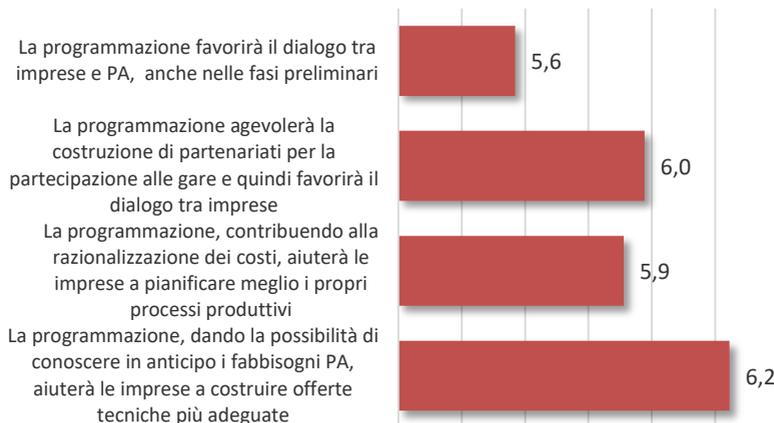
Alle imprese è stato chiesto, in primo luogo, di esprimere una valutazione generale sui possibili benefici del nuovo obbligo di programmazione per il mondo delle imprese. La **valutazione che viene data è soddisfacente**, soprattutto da parte delle imprese che operano nel settore delle forniture e quelle medio-grandi.

Fig. 3.1. - Giudizio sui benefici della programmazione per gli operatori economici, scala di giudizio 0-10 (0=molto negativamente; 10=molto positivamente)



Facendo riferimento al “voto medio” ottenuto su una scala di valutazione che varia da un minimo di zero ad un massimo di dieci punti, le imprese ritengono che **i maggiori vantaggi deriveranno dalla possibilità di conoscere in anticipo i fabbisogni della PA**, predisporre offerte tecniche più adeguate (giudizio medio pari a 6,2) e costruire partenariati per la partecipazione alle gare, favorendo così il dialogo tra imprese (giudizio pari a 6,0). Meno rilevante, ma comunque positivo, è ritenuto l’impatto sui processi produttivi interni (giudizio pari a 5,9), che non sembra saranno molto condizionati dalla riforma. Si tratta, come si vede, di giudizi estremamente cauti, sia per la scarsa conoscenza della nuova norma, sia perché le imprese attendono, su questa come su altre tematiche, la prova dell’attuazione della norma, per cui prevale un atteggiamento di attesa (*“teoricamente la norma è positiva, poi si vedrà”*).

Fig. 3.2. - Grado di accordo sulle seguenti affermazioni, scala di giudizio 0-10 (0=per niente; 10=moltissimo)



Per quanto riguarda i **rischi** della programmazione, le imprese pongono l'accento due aspetti:

- ✓ i possibili accordi oligopolistici tra le imprese per far fronte ai bisogni della PA;
- ✓ i vantaggi competitivi a favore delle medio-grandi imprese che, potendo effettuare una pianificazione della produzione di prodotti e servizi su larga scala (grazie appunto alla conoscenza in anticipo dei fabbisogni della PA), potrebbero determinare effetti di distorsione del mercato (ad esempio, eccessi di ribasso dei prezzi non sostenibili dalle medio/piccole imprese).

3.3. Programmazione e conoscenza del mercato

In che modo l'obbligatorietà della programmazione può essere vantaggiosa per le imprese? Che tipo di benefici si aspettano i fornitori dal punto di vista della conoscenza del mercato?

La risposta è molto chiara: più di un'impresa su due (60%) vede nella programmazione **la possibilità di ampliare il proprio mercato di riferimento** e dunque di riuscire a lavorare con la PA in modo più ampio e sistematico. Meno di un'impresa su due, ma comunque un buon 46% di intervistati, enfatizza invece la possibilità di costruire partenariati e alleanze, grazie alla conoscenza, in anticipo, delle gare che la PA intende portare avanti e dunque di organizzare partenariati solidi.

Fig. 3.3. - Modalità di utilizzo delle informazioni derivanti dalla conoscenza dei Programmi biennali degli acquisti pubblici, valori percentuali (risposta multipla)



È infatti indubbio che la programmazione, se utilizzata correttamente, possa fornire alle imprese, ma anche alla stessa PA, informazioni preziose sull'andamento della domanda di specifici prodotti per le diverse categorie merceologiche, che ad oggi rappresenta un punto critico dell'operato delle stazioni appaltanti. In questo senso, la programmazione potrebbe favorire sia le PA, potenziando il dialogo con le imprese, sia i fornitori, indirizzando l'offerta sulla base delle esigenze della domanda.

Questa consapevolezza è enfatizzata soprattutto dalle imprese medio-grandi e da chi opera nel comparto delle forniture.

Fig. 3.4. - Grado di utilità derivante dall' avere informazioni aggregate sull'andamento della domanda di specifici prodotti per le diverse categorie merceologiche, scala di giudizio 0-10 (0=per niente; 10=moltissimo)



Ovviamente permane nelle imprese una certa diffidenza circa gli esiti effettivi del processo di programmazione e sulla possibilità che i Programmi biennali degli acquisti pubblici non si traducano poi in bandi effettivi. Si tratta di una diffidenza temperata (6,4/10), ma che conferma il timore delle imprese circa gli aspetti attuativi delle nuove norme.

Fig. 3.5. - Grado di affidabilità del contenuto dei Programmi biennali e sulla possibilità di traduzione in bandi effettivi, scala di giudizio 0-10 (0=per niente; 10=moltissimo)

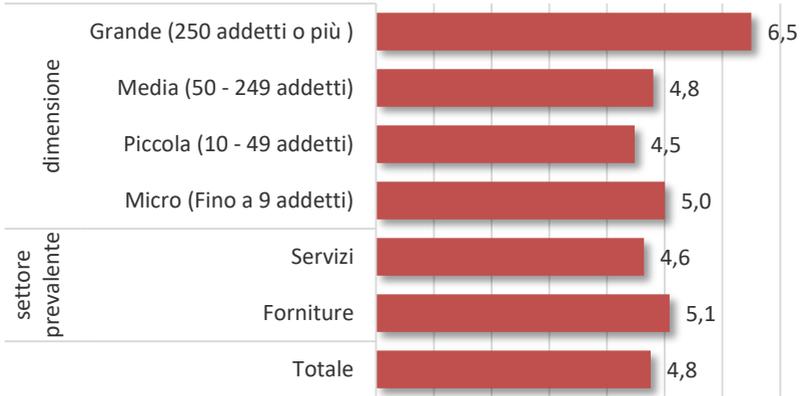


3.4. Programmazione e competenze

Se in termini di opportunità e possibilità (per il momento teoriche) derivanti dal processo di programmazione, le imprese si sono espresse con fiducia, è sul tema delle competenze che si manifestano le perplessità maggiori. Con l'unica eccezione delle imprese più grandi, i rispondenti ritengono che **la PA non sia ancora dotata delle professionalità necessarie a programmare con efficacia**: il giudizio medio che infatti viene riportato è pari a 4,8 (nella consueta scala 0-10), nettamente inferiore a quello fornito, nella stessa domanda, dalle PA (7,3).

Si tratta di un giudizio che in parte sconta una certa generale "disillusione" circa l'operato della PA, ma che, d'altra parte, è comprensibile dal momento che si tratta di un'attività completamente nuova, che richiederà uno sforzo organizzativo notevole all'interno degli uffici.

Fig. 3.6. Presenza di competenze degli Enti e disponibilità di strumenti abilitanti per procedere nella programmazione, scala di giudizio 0-10 (0=per niente; 10=moltissimo)



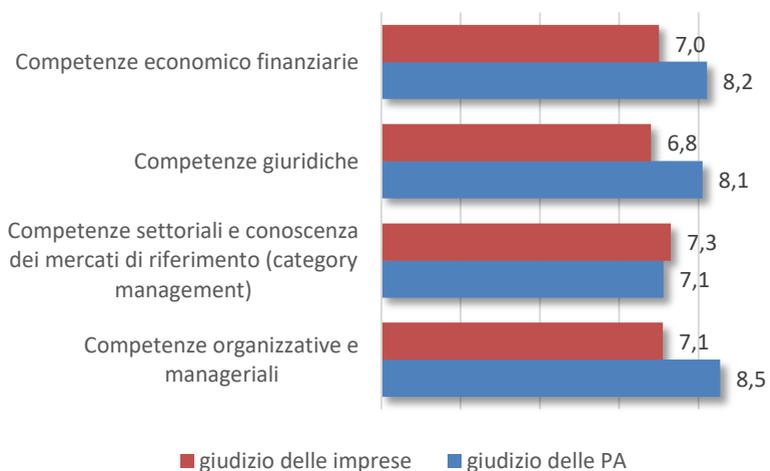
È poi interessante notare che le competenze ritenute più rilevanti per programmare siano proprio quelle attinenti alla conoscenza dei settori e dei mercati, ciò che, nelle aziende private, viene definito **“category management”** e che attiene alla capacità delle PA di:

- ✓ analizzare i fabbisogni dei diversi settori merceologici;
- ✓ comprendere i flussi di spesa “storici” attivati sulle diverse categorie;
- ✓ conoscere i trend anche generali del mercato nei diversi settori e il relativo andamento dei prezzi.

Si tratta ovviamente di competenze specialistiche che i singoli Enti difficilmente potranno acquisire ma che dovrebbero essere senz’altro in capo alle centrali di committenza e ai soggetti aggregatori. Altre competenze segnalate come importanti per un’efficace programmazione sono quelle manageriali ed organizzative (7,1) e quelle economico-finanziarie (7,0).

Su questo tema, **le valutazioni tra imprese e PA sono piuttosto distanti**, nel senso che, come prevedibile, le PA tendono ad esprimere giudizi più positivi sul proprio operato e a valutare come molto rilevanti le competenze organizzative e manageriali, seguite da quelle economico-finanziarie. Le imprese, dal canto loro, confermano la rilevanza delle competenze relative alle categorie merceologiche e alla conoscenza dei mercati di riferimento.

Fig. 3.7.– Rilevanza delle competenze in capo al responsabile della programmazione, valutazioni delle imprese e delle PA, scala di giudizio 0-10 (0 = per niente; 10 = moltissimo)

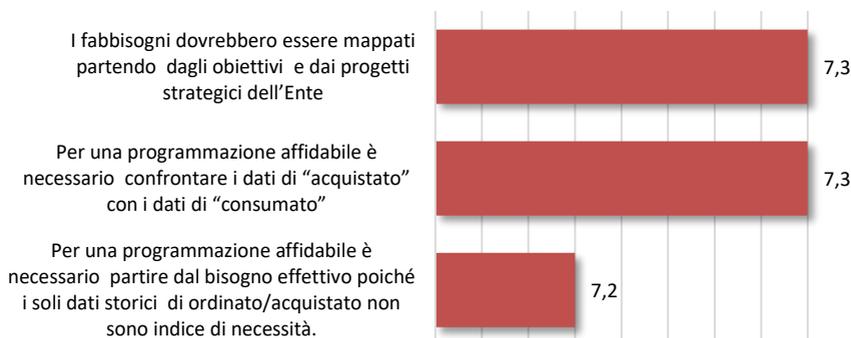


3.5. Programmazione e analisi dei fabbisogni

La parte finale dell'indagine è dedicata al tema cruciale dell'analisi dei fabbisogni. Anche in questo caso, le opinioni delle imprese sono chiare e vi è un consenso generale su tre aspetti che sono stati sottoposti al giudizio degli intervistati:

- i fabbisogni dovrebbero essere mappati partendo **dagli obiettivi e dai progetti strategici dell'Ente**, ovvero i fabbisogni devono essere "guidati" dagli obiettivi finali che l'amministrazione intende perseguire e che sono declinati nel programma di mandato dell'Ente o comunque nei documenti programmatori generali;
- una programmazione affidabile deve inevitabilmente essere basata sul **confronto tra i dati di "acquistato" e i dati di "consumato"**, ovvero, seguire il criterio della **funzione d'uso del bene** e non procedere per oggetti di acquisto. Ciò significa, ad esempio, partire non dal concetto "Io ho bisogno di una penna" ma da "devo svolgere attività di ufficio che richiedono anche la scrittura".

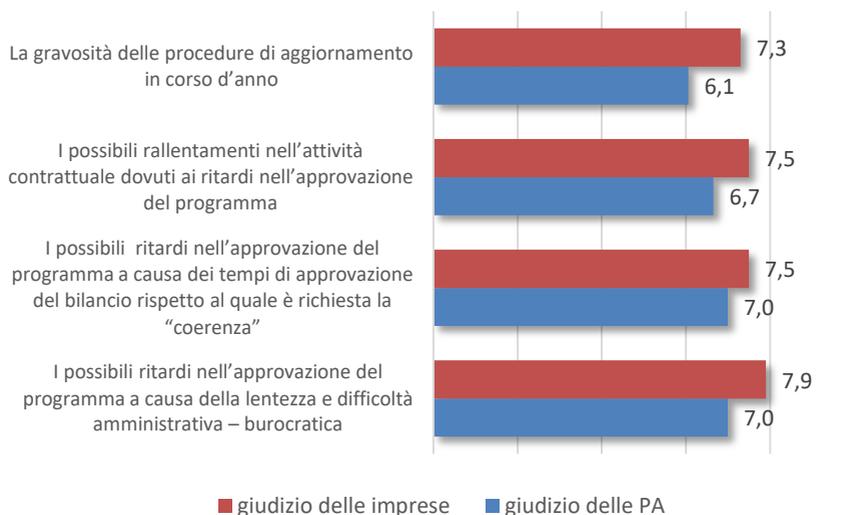
Fig. 3.8. – Modalità di rilevazione dei fabbisogni dell'Ente, scala di giudizio 0-10 (0=per niente; 10 = moltissimo)



Analogamente a quanto espresso dalle PA, anche per le imprese il rischio maggiore che si intravede nell’attuazione delle nuove norme riguarda la lentezza e le **difficoltà amministrativo – burocratiche**, che potrebbero rallentare i processi e dunque anche la capacità degli Enti di avviare gli appalti.

Seguono nelle valutazioni, con una maggiore gravità percepita da parte delle imprese, i possibili ritardi nell’approvazione del programma dovuti ai tempi di approvazione del bilancio rispetto al quale è richiesta la “coerenza” e i rallentamenti nell’attività contrattuale. In linea generale, per tutti gli item proposti, la preoccupazione appare essere maggiore per gli operatori economici che non per le Pubbliche Amministrazioni.

Fig. 3.9. – Le criticità del processo di programmazione degli acquisti, scala di giudizio 0-10 (0=per niente; 10=moltissimo)



4. RIFLESSIONI CONCLUSIVE

La programmazione: strumento per monitorare il perseguimento degli obiettivi istituzionali dell'Ente e la gestione finanziaria

La programmazione è un momento fondamentale del processo di acquisto e può diventare la chiave dei processi di razionalizzazione della spesa, ma a patto che essa sia interpretata non come l'ennesimo adempimento a carico delle stazioni appaltanti ma come un'opportunità per ragionare in chiave strategica e per **dare attuazione al concetto di ciclo dell'appalto**, che rappresenta la vera novità del Codice Appalti. Questa è la prima evidenza che emerge dall'indagine svolta, un'indagine inevitabilmente condizionata dal quadro legislativo ancora incerto e poco definito, ma le cui risultanze vanno nella direzione di un giusto apprezzamento per aver introdotto nel mondo degli appalti di forniture e servizi una riflessione sul tema della modalità di definizione dei fabbisogni di acquisto, evidenziando l'esigenza di:



- analizzare i fabbisogni interni all'Ente, considerando anche dati storici su "acquistato" e "consumato";
- ricostruire le caratteristiche tecniche del servizio;
- definire i requisiti minimi necessari;
- confrontare gli standard con le best practice di mercato.

Per non trasformare la programmazione degli acquisti in un semplice adempimento, occorre vederla in correlazione con gli altri strumenti programmatori dell'Ente e, in particolare:

- con il **Piano Strategico dell'Ente**, che a partire dagli obiettivi di mandato dell'amministrazione, definisce le strategie politiche e di sviluppo che si intendono perseguire e dunque le azioni che devono distinguere l'operato della Pubblica Amministrazione per soddisfare i bisogni dei cittadini;
- con il **DUP – Documento Unico di Programmazione**, che associa gli obiettivi politico-strategici alle risorse economiche e finanziarie disponibili;
- con il **Bilancio di previsione**, che definisce nel dettaglio il quadro delle risorse e delle disponibilità.

Il Programma degli Acquisti deve poter comunicare con questi strumenti sia sul piano dei contenuti, sia sul piano dei tempi di approvazione, poiché se il bilancio viene approvato in tempi lunghissimi e con forti ritardi, come oggi avviene, è evidentemente difficile realizzare un programma di acquisto realistico e solido. Questo è un nodo cruciale, che nell'indagine emerge con chiarezza: la riforma del sistema contabile e la disciplina del DUP, così come il nuovo D.Lgs. 50/2016 devono riuscire a mettere insieme tutti gli aspetti qualificanti la programmazione di un ente locale evitando sovrapposizioni e incoerenze.

La programmazione e la figura chiave del program manager

L'indagine conferma come uno dei maggiori vantaggi della programmazione degli acquisti stia nella possibilità di raccogliere in modo organico i fabbisogni di acquisto intervenendo laddove i fabbisogni espressi non coincidano con i fabbisogni effettivi dell'Ente oppure laddove tali fabbisogni sono replicati in modo inutile e costoso. In questo senso diventa fondamentale la **figura del program manager**. Il program manager è colui che, all'interno dell'Ente, raccoglie i fabbisogni degli uffici e coordina la programmazione proponendo ai vertici le

priorità di acquisto. Il program manager ha una visione trasversale dei diversi settori ed è in grado di:

- proporre le priorità;
- valutare la coerenza tra programmazione e strategie di sviluppo dell'Ente;
- interfacciarsi sia con i vertici finanziari che con quelli politico-strategici per pre-istruire le scelte programmatiche di fondo che a questi spettano.

L'indagine ha messo in evidenza che le amministrazioni non hanno ancora ben chiaro il ruolo di questa figura, che viene fatta coincidere con il Dirigente Acquisti, ma che ha una funzione ben diversa rispetto a quest'ultimo. In generale, le stazioni appaltanti fanno confusione tra:

- la **programmazione degli acquisti**, cioè l'analisi e l'indicazione dettagliata di ciò che si vuole fare e degli che si vuole seguire;
- la **pianificazione degli acquisti**, cioè l'insieme delle azioni che, nella loro successione, consentono lo svolgimento delle attività previste nei Programmi;
- la **progettazione degli acquisti**, cioè la definizione di come si trasforma il programma in attività esecutive da pianificare e dunque in appalti veri e propri da organizzare.

Attualmente gli Enti hanno cominciato a ragionare sulla programmazione, ma in relazione ai singoli appalti, senza ancora pensare alle fasi successive e altrettanto strategiche della pianificazione e della progettazione, che devono avvenire in relazione non tanto ai singoli fabbisogni, quanto al loro complesso in relazione all'obiettivo di mandato che li determina⁹. È quindi necessario:

9 Cfr. Riccardo Colangelo, *Una visione sistemica del procurement pubblico*, in AAVV. La quarta rivoluzione Industriale: verso la supply chain digitale - Il futuro degli acquisti pubblici e privati nell'era digitale, ed. Franco Angeli 2018.

- focalizzare gli obiettivi e gli eventuali sotto-obiettivi di mandato nel cui ambito si determinano i fabbisogni di risorse, e quindi le esigenze di spesa;
- programmare le esigenze complessive di risorse necessarie a raggiungere l'obiettivo di mandato, individuando quelle che è necessario acquisire dal mercato;
- qualificare e quantificare, a partire dalle risorse individuate, i reali fabbisogni, valutando i rischi, definendo le strategie di approccio al mercato dell'offerta (cfr. art. 66), i tempi, i modi e le responsabilità per le procedure di affidamento e per il controllo dell'esecuzione;
- determinare l'entità del costo totale necessario al raggiungimento dell'obiettivo;
- predisporre criteri, metodi e strumenti per verificare la qualità delle forniture in relazione al soddisfacimento delle esigenze ed al raggiungimento dell'obiettivo di mandato;
- trasferire il piano degli approvvigionamenti ai soggetti deputati alla sua attuazione (centrali di committenza, soggetti aggregatori, stazioni appaltanti).

In ambito di procurement management, lo strumento per la programmazione, progettazione e pianificazione degli approvvigionamenti è costituito dal "**procurement plan**" (o *acquisition plan*). Il program manager non può però fare tutto: in generale sembra emergere un processo decisionale che non può essere disciplinato dalle modalità di redazione del programma. Il responsabile può predisporre il programma per l'approvazione e adozione, che è e resta in capo ai vertici aziendali, direzionali o politici.

La programmazione e il ciclo di vita del prodotto

Uno degli effetti potenzialmente più positivi della programmazione degli acquisti - e le PA coinvolte nell'indagine sembrano esserne consapevoli - è l'adozione di un **approccio basato sul ciclo di vita del prodotto**: programmare significa infatti cambiare radicalmente le proprie strategie di acquisto intervenendo a monte e a valle del processo: a monte, per scegliere lo strumento di acquisto più adatto al fabbisogno e a valle, per verificare, rispetto agli acquisti passati, se si è acquistato bene e, rispetto agli acquisti futuri, se si sono considerati tutti i costi legati al ciclo di vita di quel determinato prodotto.

Introdurre il **concetto di ciclo di vita negli appalti** è molto rilevante soprattutto per una corretta programmazione dei costi delle forniture di beni e servizi, che devono tener conto non solo del costo di acquisto ma di tutti gli altri costi che consentono la manutenzione del bene nel tempo. Questo concetto è particolarmente rilevante per i beni e **servizi cosiddetti "infungibili"**, cioè quei beni e servizi che sono gli unici a garantire il soddisfacimento di un certo bisogno e che vengono di solito erogati attraverso contratti di fornitura lunghi per i quali è essenziale applicare il concetto di ciclo di vita¹⁰.

La programmazione per una nuova governance territoriale

L'indagine quali-quantitativa ha confermato che la programmazione degli acquisti può essere l'occasione per ridefinire i ruoli dei diversi soggetti che sul territorio gestiscono gli acquisti. L'analisi ha evidenziato alcuni modelli che si vanno proponendo sul territorio, come quello del Friuli Venezia Giulia, dove è la Regione a farsi promotrice di una programmazione territoriale unitaria che coinvolge anche i Comuni, oppure i modelli che vedono protagoniste le Città Metropolitane e le SUA provinciali che possono svolgere un ruolo di capofila di aggregazioni comunali, svolgendo funzioni di impulso e coordinamento a livello locale. In queste ipotesi, la presenza di un coordinatore/propulsore è fondamentale anche

¹⁰ Sono state pubblicate da ANAC le Linee Guida n. 8 per l'applicazione del Codice dei contratti pubblici ([D.Lgs. n. 50/2016](#)).

per spingere i Comuni a ragionare in modo aggregato, a fare sinergia e soprattutto imparare a programmare i fabbisogni partendo dal mercato. I rispondenti hanno messo chiaramente in evidenza le difficoltà dei Comuni a programmare gli acquisti, difficoltà che derivano da molteplici fattori, come la carenza di risorse e tecnologie appropriate, la mancanza di competenze di mercato, la necessità di muoversi sulla base delle esigenze quotidiane, che spesso rendono difficile avere una strategia di lungo termine. Per questa ragione è fondamentale costruire un modello territoriale di organizzazione del ciclo dell'appalto dove vi sia un **soggetto che svolge il ruolo di facilitatore del processo di programmazione e che sia in grado di fare ciò che i Comuni da soli non riescono a fare**. Questa funzione può essere svolta dalla Città Metropolitana, dal soggetto aggregatore regionale, dalle SUA provinciali. Non esiste probabilmente un unico modello vincente ma è evidente che i singoli territori, soprattutto una volta entrato a regime il sistema della qualificazione, si attrezzino per definire il proprio modello e per trovare modalità strutturate di coordinamento.

Il ruolo chiave della tecnologia

Il 44% degli Enti contattati dichiara di essere dotato di **tecnologie dedicate all'analisi dei fabbisogni** o di essere comunque in procinto di acquisirle a breve e medio periodo. Si tratta di una percentuale significativa che conferma come le tecnologie siano centrali nel processo di programmazione e che lascia ben sperare circa la volontà degli Enti di investire in tecnologie avanzate per la raccolta e analisi della spesa. Particolarmente **sensibili alla tematica risultano essere le Regioni, le Province e le Città Metropolitane**, che, svolgendo spesso anche la funzione di **soggetto aggregatore** o di **Stazione Unica Appaltante**, hanno la possibilità di svolgere un ruolo strategico di supporto, affiancamento tecnico e coordinamento per i Comuni nelle fasi di conoscenza del mercato e aggregazione dei fabbisogni.

ALLEGATO 1 – NOTA METODOLOGICA

Premessa

L'impianto metodologico delle due survey di taglio quantitativo ripropone un modello già testato da Promo PA in indagini *field* effettuate sul medesimo doppio target: quello dei rappresentati della domanda (uffici acquisti o appalti degli Enti) e quello dei rappresentanti dell'offerta (imprese del settore) del cosiddetto mercato dei contratti pubblici. Come nel caso delle precedenti ricerche¹¹, la progettazione dei due filoni dell'indagine è stata dettata, oltre che dai normali vincoli di commisurazione con il budget, da alcuni elementi di particolare complessità dei fenomeni sotto osservazione, principalmente attinenti all'estrema varietà riscontrabile all'interno dell'ambito di studio, sia relativamente al campo "soggettivo" (stazioni appaltanti e imprese fornitrici) che al campo "oggettivo" (attività delle prime e tipologie di servizi e prodotti delle seconde).

Di seguito questa nota propone una breve descrizione dei principali step metodologici dell'indagine condotta in parallelo, su PA e imprese, tramite la somministrazione telefonica di un questionario.

Non è invece oggetto di approfondimento la parte della ricerca che ha visto la realizzazione di Focus qualitativi con dirigenti e figure apicali del mondo della PA per raccogliere il loro punto di vista di esperti sul tema connettendolo anche alle caratteristiche e alle dinamiche evolutive del proprio Ente di riferimento. Per tale modulo basterà qui semplicemente dire che la selezione degli intervistati è avvenuta su libere valutazioni basate su informazioni sulla particolare competenza degli interlocutori come sul contenuto di alcune loro esperienze e/o progetti rilevanti in materia di programmazione degli acquisti e di analisi dei fabbisogni.

1. Popolazione obiettivo e rappresentatività del campione programmato

Come già brevemente illustrato nei paragrafi introduttivi dei rispettivi capitoli, l'indagine di campo dedicata da un lato alle stazioni appaltanti e dall'altro alle imprese ha coinvolto rispettivamente di 256 Enti e 45 aziende. La numerosità del parco dei partecipanti alle due survey, ed in particolare le dimensioni molto ridotte del secondo, consentono solo nel primo caso di parlare di campione rappresentativo. Questo a prescindere dalla dimensione dell'universo di

¹¹ Cfr. "Come acquista la PA" e "Come appalta la PA", Promo PA Fondazione, 2011-2015, "Il sistema di qualificazione delle Stazioni Appaltanti", Promo PA Fondazione, 2016,

riferimento che solo nel caso di alcune particolari tipologie degli enti considerati è, come diremo, precisamente quantificabile.

Proprio entrando nella definizione e delimitazione dell'universo, ovvero della cosiddetta popolazione obiettivo, nel caso dell'indagine rivolta alle stazioni appaltanti si è deciso di rifletterla nel campione in modo diversificato in relazione ai suoi diversi strati, in particolare elevando la numerosità campionaria di alcuni specifici gruppi identificati assumendo l'ipotesi, che resta da dimostrare, che si tratti di quelli mediamente già/più preparati rispetto al tema nuovo della programmazione dei propri acquisti di beni e servizi.

Tale criterio è stato di guida soprattutto nel caso della categoria più rilevante numericamente, quella dei Comuni, per i quali si è dato più ampio spazio da un lato al capoluogo di provincia e dall'altro a quelli con un numero di abitanti comunque non inferiore ai 30mila e riservando pertanto ai residui una numerosità campionaria più esigua, non solo proporzionalmente ma anche in assoluto.

La limitazione del numero di interviste programmate ai comuni più piccoli si motiva vuoi per un loro fabbisogno acquisti mediamente più ridotto che per la conseguente minore problematicità dei processi attraverso i quali tale fabbisogno verrà presumibilmente tradotto in un programma biennale.

E' invece soprattutto ai fini di un campione di soggetti quanto più omogeneo che uno spazio altrettanto stretto è stato riservato a categorie diverse dagli Enti Locali territoriali di primo livello (Comuni, Province, Regioni) e dalle loro partecipate, come nel caso dell'ampia costellazione dei Ministeri e degli altri Enti (centrali e non) nei quali ultimi rientrano ad esempio Aziende Sanitarie e Università.

L'aver predefinito la numerosità campionaria dei diversi strati nei quali è stato suddiviso il campione programmato, consente, almeno sul fronte di alcuni "strati" del campione PA, alcune valutazioni sulla rappresentatività del gruppo di intervistati. In particolare non può sfuggire l'elevata quota di campionamento:

- ✓ Della categoria Comuni capoluogo (58 intervistati su 119 - considerando che alcune fra le 110 province presentano più di un capoluogo - per una percentuale pari dunque esattamente al 50%);
- ✓ dei residui comuni con almeno 30mila abitanti (30 intervistati su 198 per un comunque significativo 15,2%);
- ✓ dell'insieme di Città metropolitane (14), Province (110-14=96) e Regioni (19 al netto delle province autonome di Trento e Bolzano) con 39 intervistati su un totale di 129 pari dunque al 30,2%.

Resta invece di difficile determinazione la quantità di Ministeri ed altri Enti pubblici statali e quasi impossibile quella della galassia delle Società Partecipate,

categorie e degli altri Enti che completano il novero di quelle ricomprese nell'indagine.

Nel caso dell'indagine rivolta alle imprese, non potendo peraltro parlare, per quanto esporremo oltre, di un disegno di stratificazione campionaria, ci si è limitati a circoscrivere la popolazione obiettivo teorica a quella delle imprese per le quali quello dei contratti pubblici non risultasse un mercato marginale. Ai fini della selezione ed inclusione nel gruppo di quelle da intervistare, l'ovvio necessario requisito di risultare operativi su detto mercato, è stato ulteriormente ristretto sino a considerare eleggibili, ai fini dell'indagine, le sole aziende per le quali il fatturato del portafoglio clienti della PA pesi almeno per il 30% su quello complessivo.

Anche dopo aver operato tale limitazione, l'universo delle imprese operative come fornitori di beni e servizi alla PA resta oltremodo ampio, oltre che indefinito. Un tentativo di quantificazione di tale insieme sarebbe peraltro qui esercizio di nessun significato dovendovi rapportare una quantità di intervistati (45) tanto ridotta da escludere a priori qualsiasi pretesa di sia pur minima sua rappresentatività.

2. Il piano di campionamento

Nello specifico dell'indagine sulle stazioni appaltanti, il campione dei dirigenti/funzionari da intervistare quali portavoce dei rispettivi Enti di appartenenza, è stato selezionato attraverso un disegno di campionamento di tipo misto "ragionato-stratificato" assumendo come variabili di stratificazione la tipologia e l'area geografica (Nord Est, Nord Ovest, Centro e Sud). Come detto, la numerosità attribuita a ciascuno strato non è stata determinata in proporzione alle unità dell'universo ma predeterminata programmando un numero più elevato (e qui la componente "ragionata" nella definizione del piano di campionamento) per le tipologie di stazioni appaltanti di maggior interesse ai fini della ricerca (vedi anche paragrafo precedente). Il campione programmato, così come quello effettivo, ha così previsto una maggiore presenza dei Comuni (e fra questi, come visto, soprattutto quelli di media-alta dimensione) e di contro una rappresentanza minoritaria delle altre categorie di Enti soggette all'obbligo di programmazione. La ripartizione del campione effettivo (questionari completati) rispetto alle dimensioni citate è descritta nel prospetto che segue.

Indagine stazioni appaltanti: campione effettivo per tipo di stazione appaltante e area geografica

Tipo Ente	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e isole	Totale
Comune capoluogo	11	18	13	16	58
Altro Comune con oltre 30.000 abitanti	13	6	6	5	30
Comuni fino a 30.000 abitanti	2	7	7	5	21
Regione, Provincia, Città Metropolitana	10	11	10	8	39
Concessionaria, partecipata	17	13	14	7	51
Ministero e altro ente centrale	5	6	7	6	24
Altro Ente pubblico	11	9	7	6	33
Totale	69	70	64	53	256

Un procedimento in parte analogo, per la formazione del campione, è stato seguito per le imprese seppur, in questo caso, l'esiguità del numero di quelle da contattare (45) escludeva a priori l'obiettivo di formare un gruppo rappresentativo di un universo non solo troppo ampio ma anche estremamente variegato in relazione al tipo di beni e di servizi prodotti. Il venir meno della pretesa di garantire all'indagine una vera e propria significatività statistica ha orientato dunque verso una strategia metodologica semplice, mirata, più realisticamente, a supportare quella che possiamo definire come indagine esplorativa.

Le imprese ricomprese fra quelle intervistate sono state dunque selezionate più in base a criteri "liberi" che non ad un vero e proprio piano di campionamento. Criteri mirati a fare in modo che vi risultassero comprese in numero minimo imprese appartenenti a tipologie diverse per settore (forniture e servizi), area geografica, dimensione e classe di incidenza del fatturato del cliente PA sul totale del fatturato aziendale. Il disegno per l'individuazione delle caratteristiche delle appena 45 aziende da intervistare si avvicina dunque a quello, appunto, ragionato più tipico dei piccoli gruppi selezionati per indagini cosiddette qualitative (focus group, interviste in profondità etc.).

Indagine imprese: campione effettivo per incidenza PA sul fatturato, dimensione e settore

incidenza cliente PA su fatturato	totale	classe dimensionale				settore	
		Micro	Piccola	Media	Grande	Forniture	Servizi
30-39%	26	6	15	4	1	3	23
40-59%	15	3	6	5	1	8	7
60-79%	3	1	1	1	0	1	2
80-100%	1	0	1	0	0	0	1
Totale	45	10	23	10	2	12	33

classe dimensionale (n° addetti)	totale	incidenza cliente PA su fatturato				settore	
		30-39	40-59	60-79	80-100	Forniture	Servizi
Micro (0-9)	10	6	3	1	0	2	8
Piccola (10-49)	23	15	6	1	1	6	17
Media (50-249)	10	4	5	1	0	4	6
Grande (>250)	2	1	1	0	0	0	2
Totale	45	26	15	3	1	12	33

L'indeterminatezza della consistenza numerica dell'universo di riferimento (nel caso della PA) e il basso numero di unità campionarie (in particolare per le imprese), ma, non ultimo, un piano di campionamento ispirato come visto più a criteri cosiddetti "ragionati" che non scientifici, consigliano di evitare stime dei margini di errore dei risultati dell'indagine campionaria per intervalli di confidenza che risulterebbero assolutamente aleatori e di riconoscere, come premesso, alle due indagini, più che una vera e propria significatività statistica, la valenza di uno strumento conoscitivo o esplorativo. E ciò rappresenta una avvertenza evidentemente che è utile ancora ribadire nel caso specifico della survey dedicata alle imprese i cui risultati possono contare su sole 45 unità di rilevazione.

3. Archivi di base ed individuazione del rispondente

Quanto al processo di selezione delle unità ed ai requisiti di eleggibilità richiesti per procedere all'intervista:

- a) le stazioni appaltanti sono state preliminarmente estratte da un archivio della Fondazione Promo PA degli uffici "gare e appalti" o "acquisti" comprendente oltre tremila stazioni appaltanti dell'intero territorio nazionale, periodicamente aggiornato dai risultati della ricerca mirata dei nominativi sui siti istituzionali degli Enti e preventivamente suddiviso negli "strati" individuati in base alla localizzazione geografica (Nord Est, Nord Ovest, Centro, Sud) ed alla tipologia di amministrazione. Ad un primo contatto telefonico, effettuato sino al completamento di ciascuno strato, è stato richiesto, come condizione necessaria a somministrare il questionario, che l'ufficio fosse l'unico o il principale dedicato agli acquisti e che le risposte fossero fornite dal responsabile (dirigente o funzionario) dell'ufficio o a suo espresso delegato;
- b) le imprese sono state estratte da un archivio di aggiudicatari di appalti pubblici assemblato da Promo Pa a partire da database interrogabili on line come, in primis, l'archivio SIMOG dell'Autorità Nazionale Anticorruzione consultabile sul "portale trasparenza" del sito web della stessa Authority. Da tale elenco sono state estratte casualmente e contattate sino a completare le quote di interviste predefinite in base ad area geografica, settore di mercato (forniture o servizi) classe dimensionale (micro, piccola e medio-grande) e classe di incidenza del fatturato PA. Informazioni, ad eccezione della localizzazione, non disponibili nel database di partenza e pertanto richieste come requisiti da possedere ai fini dell'eleggibilità, al primo contatto telefonico. Anche in questo caso l'intervista è stata richiesta ad una figura di vertice (titolare, direttore, amministratore o responsabile gare).

4. Il questionario

Restando alla fase di progettazione dell'indagine, entrambi i questionari, riportati nei due successivi allegati, sono stati strutturati in domande a risposta chiusa e aperta ed articolati nelle sezioni e nei relativi "item" che sono oggetto dell'analisi ai cui risultati merita rimandare. Ci si limiterà qui a rimarcare che la loro

costruzione ha seguito le regole (durata contenuta, immediata comprensione, scorrevolezza, ecc.) necessarie al loro adattamento alla somministrazione telefonica durante l'orario di lavoro di interlocutori, come dirigenti e figure di responsabilità, con limitato tempo da dedicare all'intervista.

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" con modalità predefinite (es. per niente; abbastanza; molto) immediatamente traducibili in punteggi che potessero dar luogo alla costruzione degli indici sintetici - o "voti" come quelli in base "dieci" – utilizzati nell'analisi.

5. La tecnica di intervista

L'indagine è stata in entrambi i casi realizzata tramite intervista telefonica assistita (*Computer Assisted Telephonic Interview*). In considerazione dei principali elementi di criticità, consistenti non tanto nel selezionare la PA o l'impresa da contattare quanto nel rintracciare all'interno di essa un interlocutore preparato e competente e nel mettere l'interlocutore nella posizione di disporre di quante più informazioni utili sul tema, la fase della vera e propria somministrazione telefonica del questionario è stata preceduta dalle seguenti attività preliminari:

- a) individuazione, secondo i criteri di cui ai precedenti paragrafo, della PA o dell'impresa da contattare;
- b) ricerca informazioni su web per recuperare, oltre ai riferimenti utili per il contatto, informazioni sui ruoli interni potenzialmente collegabili al tema dell'indagine (in particolare per gli Enti, il nominativo del segretario o direttore generale e del responsabile dell'ufficio acquisti se non, nei rari casi in cui fosse risultato disponibile in quanto già redatto in passato, responsabile del programma degli acquisti di forniture e servizi);
- c) primo contatto con i nominativi o gli uffici individuati per richiedere, oltre che la disponibilità alla partecipazione all'indagine, conferma del coinvolgimento, effettivo o previsto, nel processo della programmazione (PA) o della definizione del piano commerciale (Imprese);
- d) in caso affermativo, inoltre via mail del questionario per consentire il recupero o l'acquisizione delle informazioni richieste e definizione appuntamento telefonico per la realizzazione dell'intervista.

In un numero limitato di casi nei quali non è stato possibile condurre l'intervista, è stato considerato valido il questionario compilato eventualmente restituito via mail.

La realizzazione dell'intero processo di rilevazione è stata affidata, sotto la costante supervisione di Promo PA, al Centro Statistica Aziendale Srl di Firenze, partner della Fondazione specializzato nel campo delle indagini CATI e CAWI ed in grado di assicurare il rispetto dei requisiti di qualità delle survey statistiche. Fra questi la competenza e la qualificazione professionale del responsabile di field e degli intervistatori, tutti di provata esperienza maturata anche nello specifico del tema del mercato della Pubblica Amministrazione e comunque appositamente formati nella materia specifica oggetto dell'indagine.

**ALLEGATO 2 - QUESTIONARIO PER LE STAZIONI
APPALTANTI**

Programmazione degli acquisti –settoe forniture e servizi (art. 38 D.lgs. n. 50/2016) -

QUESTIONARIO DI RILEVAZIONE PER LE PA - Settembre 2017

0.1. L'Ente provvedeva (già prima del D.Lgs. 50/2016) alla redazione di un proprio programma o di piano acquisti? Si/no

0.2. Il suo Ente ha definito le procedure necessarie alla redazione e approvazione del programma biennale di forniture e servizi di cui all'art.21 del D.Lgs.50/2106 relativamente alle seguenti fasi (si/no/ in corso di definizione)?

	si	no	In corso di definizione
1. Rilevazione/ricognizione del fabbisogno			
2. Analisi dei fabbisogni rilevati e istruttoria sulle proposte di acquisto da inserire in programmazione:			
- <i>2a Verifica e integrazione informazioni</i>			
- <i>2b Verifica copertura finanziaria (coerenza con il bilancio)</i>			
- <i>2c Criteri per la definizione degli ordini di priorità</i>			
3. Gestione dell'iter di approvazione e pubblicazione del programma			
4. Gestione dell'aggiornamento in corso d'anno			

1 RILEVAZIONE E ANALISI DEI FABBISOGNI

1.1. Indipendentemente dall'aver o meno definito le procedure, il suo Ente svolge l'attività di ricognizione dei fabbisogni ai fini della predisposizione di un programma o di una pianificazione degli acquisti?

- 1. Si
- 2. No

1.2. (se 1.1.=1 o 0.3.1 "in corso di definizione) Come viene svolta (o si intende svolgere) la rilevazione dei fabbisogni all'interno del suo Ente?

- secondo un processo frammentato sulla base ad input che arrivano di volta in volta dai diversi uffici
- secondo un processo semi-strutturato attraverso incontri dedicati e/o l'invio di questionari di rilevazione
- secondo un processo strutturato attraverso la pianificazione della spesa comune senza l'utilizzo di tecnologie dedicate
- secondo un processo strutturato attraverso la pianificazione della spesa comune con l'utilizzo di tecnologie dedicate
- Altro (specificare _____)

1.3. Attraverso quale tipo di atto o modalità di comunicazione sono richieste agli uffici le attività finalizzate alla ricognizione del fabbisogno

- Informali (es. comunicazioni mail)
- Disposizioni interne agli uffici (note e comunicati)
- Disposizioni formali interni all'ente (delibere etc....)
- Strumenti di gestione documentale
- Altro (_____)

1.4. Come è concretamente organizzata l'analisi dei fabbisogni (risposta multipla)?

- Attraverso una ricognizione per obiettivi collegata alla mission e alla strategia dell'Ente
- Attraverso un questionario nel quale viene richiesto di indicare l'elenco dei beni/servizi su cui si intendono attivare procedure di gara per il biennio successivo
- Attraverso una serie di analisi sull'andamento della spesa storica
- Altro (specificare)

1.5. Se è dotato o si sta dotando di tecnologie dedicate all'analisi dei fabbisogni, utilizza software (scelta multipla):

- Per la raccolta/ ricognizione del fabbisogno
- Per la compilazione dell'elenco degli acquisti oltre la soglia del milione di euro da trasmettere al tavolo dei soggetti aggregatori entro il 30 ottobre
- Per la pre-compilazione e redazione (e modifica) del programma biennale
- Per la pubblicazione del programma
- Per il confronto tra spesa programmata e spesa consuntivata

2 REDAZIONE DEL PROGRAMMA DEGLI ACQUISTI

2.1. Esiste attualmente nel suo Ente un responsabile della programmazione degli acquisti?

2.2. (SE 2.1.=SI) Quale ruolo ricopre, nell'ente, chi è attualmente (o sarà) il responsabile della programmazione all'interno del suo Ente? _____

2.3. A quale ufficio appartiene? _____

2.4. Chi dovrebbe essere a suo avviso la figura responsabile della programmazione (alla luce delle nuove previsioni del Codice Appalti)?

- Il segretario generale/direttore generale dell'Ente/Direzione/Ufficio
- Il responsabile finanziario
- Il direttore/ responsabile dell'ufficio acquisti
- Un (qualsiasi) soggetto esperto nel ruolo di RUP
- Altro (specificare)

2.5. Quali delle seguenti attività dovrebbero fare capo direttamente a questa figura?

	Faranno capo direttamente al Responsabile della Programmazione	Faranno capo a figura diversa	Non è stato definito / non vi sono orientamenti in merito
Rilevazione/ricognizione del fabbisogno			
Analisi dei fabbisogni rilevati e istruttoria sulle proposte di acquisto da inserire in programmazione:			
- <i>Verifica e integrazione informazioni</i>			
- <i>Verifica copertura finanziaria (coerenza con il bilancio)</i>			
- <i>Criteri per la definizione degli ordini di priorità</i>			
Gestione dell'iter di approvazione e pubblicazione			

del programma			
Gestione dell'aggiornamento in corso d'anno.			
Relazioni con soggetto aggregatore e centrali di committenza eventualmente delegate alla fase di acquisto*			
Verifica continua coerenza con il bilancio*			
Verifica in corso d'anno e monitoraggio attuazione del programma*			
Redazione consuntivo (se prevista)*			

2.6. In una scala da 1 a 5, quale peso/importanza, darebbe alle competenze che a suo avviso il responsabile della programmazione dovrebbe avere ?

- Competenze organizzative e manageriali
- Competenze settoriali e conoscenza dei mercati di riferimento (category management)
- Competenze giuridiche
- Competenze economico-finanziarie
-

2.7. BIS. Può indicare altre competenze che ritiene rilevanti? _____

2.8. L'Art. 6 del DM Programmazione prevede di indicare un ordine di priorità dell'acquisto. A quali delle seguenti categorie assegnerebbe la priorità più elevata (risposta multipla)?

- i servizi e le forniture necessari a garantire gli interessi pubblici primari,
- i servizi e le forniture di completamento di forniture o servizi già iniziati,
- gli interventi cofinanziati con fondi europei,
- gli interventi per i quali si prevede il finanziamento con capitale privato maggioritario
- gli interventi coerenti con gli obiettivi definiti nei documenti programmatici dell'Ente (programma di mandato, DUP, ecc.)
- altro (specificare)

2.9. Il suo Ente prevede o intende prevedere:

- Un monitoraggio dello stato di attuazione del piano/programma
Si/ no/ non so

- la redazione di una consuntivazione del programma
Si/ no/ non so

3 L'IMPATTO DELLA PROGRAMMAZIONE

L'impatto sulla spesa

3.2 Su una scala da 0-10 (0=per niente; 10=moltissimo), quanto è d'accordo con le seguenti affermazioni?

- La programmazione favorirà una maggiore efficienza della spesa solo se si baserà su un' analisi dei fabbisogni affidabile e basata su indicatori oggettivi
- La programmazione favorirà una maggiore efficienza della spesa solo se si raccorderà con la gestione finanziaria dell'Ente, in termini di rapporto spesa prevista / spesa effettiva
- Per essere efficace nell'ottimizzazione della qualità della spesa (razionalizzazione ed efficacia) servono tecnologie specifiche e piattaforme telematiche dedicate
- Per essere efficace nell'ottimizzazione della qualità della spesa (razionalizzazione ed efficacia) la programmazione deve individuare i fabbisogni in relazione agli obiettivi del soggetto aggiudicatore

L'impatto sull'organizzazione interna dell'Ente

3.4 Su una scala da 0-10 (0=per niente; 10=moltissimo), quanto è d'accordo con le seguenti affermazioni?

- La programmazione porterà ad un maggiore dialogo tra i diversi uffici/direzione dell'Ente per favorire la raccolta dei fabbisogni
- La programmazione permetterà di ridurre sprechi, opere incompiute, risultati non raggiunti
- La programmazione sarà vissuta come un ulteriore adempimento e non come un'occasione per ripesare l'organizzazione della struttura

L'impatto organizzativo a livello territoriale

3.6. In materia di programmazione e relativamente al ruolo del soggetto aggregatore regionale e della centrale di committenza:

- Il soggetto aggregatore e le centrali di committenza devono poter programmare contrariamente alle previsioni contenute nell'art. 21 –comma 8bis del Dlg 50/2016 - si/no

- Quanto è importante (in una scala 1-10) che il soggetto aggregatore costruisca un modello relazionale nuovo con i soggetti del territorio avviando una programmazione comune e condivisa ed una razionale standardizzazione del bisogno (requisito funzionale vs specifica tecnica)?
- In una scala 1-10, quanto ritiene possibile un'efficace programmazione integrata fra i singoli Enti e il soggetto aggregatore o le centrali di committenza?
- Quanto è importante (in una scala 1-10) che tra "le attività di committenza ausiliarie" ci sia la fornitura di competenze di mercato verso il territorio?
- Quali altre criticità intravede nell'interazione fra Enti e soggetti aggregatori e centrali di committenza per la fase di programmazione: _____)

L'impatto sui fornitori

3.7. In che misura a suo avviso, in una scala da 0-10 (0=molto negativamente; 10=molto positivamente), la programmazione nel settore dei beni e servizi beneficerà gli operatori economici?

3.8. In particolare quanto è d'accordo in una scala da 0-10 (0=per niente; 10=moltissimo) con le seguenti affermazioni?

- La programmazione consentirà alle imprese di sviluppare la capacità di definire strategie commerciali, favorendo la creazione di relazioni stabili tra aziende
- La programmazione, consentendo alle imprese di conoscere in anticipo in fabbisogni PA, aiuterà le imprese a costruire offerte tecniche adeguate e in generale aiuterà a migliorare la qualità dell'offerta
- La programmazione può servire ad avviare ed incentivare lo sviluppo di partenariati tra amministrazione e operatore economico già in sede preliminare alla gara

3.9. In che misura a suo avviso, in una scala da 0-10 (0=molto negativamente; 10=molto positivamente), gli avvisi di pre-informazione favoriscono e favoriranno una maggiore competitività tra gli operatori economici?

4 PROPOSTE, OPPORTUNITA' E CRITICITA'

4.1. In particolare quanto è d'accordo in una scala da 0-10 (0=per niente; 10=moltissimo) con le seguenti affermazioni?

- I fabbisogni dovrebbero essere mappati partendo dagli obiettivi e dai progetti strategici dell'Ente, non per oggetti di acquisto (concetto della funzione d'uso: "Io ho

bisogno non di una penna ma svolgere attività di ufficio che richiedono anche la scrittura”
)-

- Per una programmazione affidabile è necessario confrontare i dati di “acquistato” con i dati di “consumato” (...compro quello che mi serve davvero?)
- Per una programmazione affidabile è necessario partire dal bisogno effettivo poiché i dati di i consumato non sono indice di necessità.
- Agli Enti servono nuove competenze e strumenti abilitanti per procedere nella Programmazione

4.2. Per riuscire a programmare in modo efficace ritiene che il suo Ente:

A. dovrà investire (risposta multipla)

- in nuovo e più qualificato personale
- formazione
- in strumenti tecnologici
- in partnership con altri Enti (aggregare la domanda anche di altri Enti)

4.3. In quale misura, in una scala da 0-10 (0=per niente; 10=moltissimo), ritiene rischiosi i seguenti aspetti legati al processo di programmazione degli acquisti previsto dal nuovo Codice:

- I possibili ritardi nell’approvazione del programma a causa della lentezza e difficoltà amministrativa – burocratica
- I possibili ritardi nell’approvazione del programma a causa dei tempi di approvazione del bilancio rispetto al quale è richiesta la “coerenza”
- I possibili rallentamenti nell’attività contrattuale dovuti ai ritardi nell’approvazione del programma
- Le rigidità del programma nel consentire acquisti non previsti in programmazione
- La necessità di provvedere (anche più volte) all’aggiornamento in corso d’anno
- La gravosità delle procedure di aggiornamento in corso d’anno
- La prevedibile difficoltà di compilazione delle schede allegate al programma

4.4. Come si dovrebbero gestire le varianti alla programmazione (RUP, annualità, tipo di procedura, tempi stabiliti , importi gara, affidamento servizi analoghi) per renderla più semplice ?

4.5. Il programma biennale forniture e servizi conterrà al proprio interno anche servizi connessi alla realizzazione di lavori (servizi di progettazione, ingegneria, direzione etc.). Ritiene tale scelta:

- Un appesantimento per la necessità di raccordarsi con settori diversi come quello dei lavori
- Un appesantimento procedurale e (di obbligo) informativo
- Logica e coerente, trattandosi di servizi a tutti gli effetti

ALLEGATO 3 - QUESTIONARIO PER LE IMPRESE

QUESTIONARIO DI RILEVAZIONE PER LE IMPRESE - ottobre 2017

1. In quale misura a suo avviso, in una scala da 0-10 (0=molto negativamente; 10=molto positivamente), la programmazione nel settore dei beni e servizi beneficerà gli operatori economici?

2. In particolare quanto è d'accordo in una scala da 0-10 (0=per niente; 10=moltissimo) con le seguenti affermazioni?

- La programmazione aiuterà le imprese a costruire offerte tecniche più adeguate, dando la possibilità di conoscere in anticipo i fabbisogni PA,
- La programmazione aiuterà le imprese a pianificare meglio i propri processi produttivi, contribuendo alla razionalizzazione dei costi
- La programmazione favorirà il dialogo tra imprese, agevolando la costruzione di partenariati per la partecipazione alle gare
- La programmazione favorirà il dialogo tra imprese e PA, anche nelle fasi preliminari alla gara.

2a Per quale altro motivo la programmazione beneficerà gli operatori economici (specificare _____)

3. In quale misura in una scala da 0-10 (0=per niente; 10=moltissimo) ritenete che la programmazione possa favorire le sole imprese più grandi:

- Agevolando accordi oligopolistici tra le imprese _____
- Favorendo la pianificazione della produzione di prodotti e servizi su larga scala, con possibili effetti di distorsione del mercato (eccesso di ribasso dei prezzi non sostenibile dalle medio/piccole) _____

3a Per quale altro motivo la programmazione potrebbe favorire le imprese più grandi (specificare _____)

4. In quale modo pensa di utilizzare le informazioni derivanti dalla conoscenza dei Programmi biennali degli acquisti pubblici (risposta multipla)

- Per costruire informazioni aggregate utili all'analisi dei trend di mercato nelle categorie di interesse;

- Per seguire gli orientamenti di spesa dei clienti pubblici
- Per verificare la possibilità di ampliare la propria clientela
- Per costruire partenariati e alleanze per future gare
- Altro (specificare _____)

5. In quale misura in una scala da 0-10 (0=per niente; 10=moltissimo) riterreste utile disporre di informazioni aggregate sull'andamento della domanda di specifici prodotti per le diverse categorie merceologiche?

6. In quale misura in una scala da 0-10 (0=per niente; 10=moltissimo) ritenete che il contenuto dei Programmi biennali degli acquisti pubblici sia affidabile e possa quindi tradursi in bandi effettivi?

7. In quale misura in una scala da 0-10 (0=per niente; 10=moltissimo) ritenete che gli Enti siano dotati di competenze e strumenti abilitanti per procedere nella Programmazione?

7.bis. In particolare in una scala da 0-10 (0=per niente; 10=moltissimo) quale importanza darebbe alle competenze che a suo avviso il responsabile della programmazione dovrebbe avere?

- Competenze organizzative e manageriali
- Competenze settoriali e conoscenza dei mercati di riferimento (category management)
- Competenze giuridiche
- Competenze economico-finanziarie

7 tris Quali ulteriori competenze ritiene importante debba avere il responsabile della programmazione (specificare _____)

8. Uno dei momenti più importanti del processo di programmazione è la rilevazione dei fabbisogni dell'Ente. In relazione a tale processo quanto è d'accordo in una scala da 0-10 (0=per niente; 10=moltissimo) con le seguenti affermazioni?

- I fabbisogni dovrebbero essere mappati partendo dagli obiettivi e dai progetti strategici dell'Ente, non per oggetti di acquisto ma per concetto della funzione d'uso: (ovvero, partendo non da "lo ho bisogno di una penna" ma da " devo svolgere attività di ufficio che richiedono anche la scrittura")
- Per una programmazione affidabile è necessario confrontare i dati di "acquistato" con i dati di "consumato" (...compro quello che mi serve davvero?)
- Per una programmazione affidabile è necessario partire dal bisogno effettivo poiché i soli dati storici di ordinato/acquistato non sono indice di necessità.

8bis) Quali altri suggerimenti può fornire per una rilevazione dei fabbisogni efficiente (specificare _____)?

9. In quale misura, in una scala da 0-10 (0=per niente; 10=moltissimo), ritiene rischiosi i seguenti aspetti legati al processo di programmazione degli acquisti previsto dal nuovo Codice:

- I possibili ritardi nell'approvazione del programma a causa della lentezza e difficoltà amministrativa – burocratica
- I possibili ritardi nell'approvazione del programma a causa dei tempi di approvazione del bilancio rispetto al quale è richiesta la "coerenza"
- I possibili rallentamenti nell'attività contrattuale dovuti ai ritardi nell'approvazione del programma
- Le rigidità del programma nel consentire acquisti non previsti in programmazione
- La gravosità delle procedure di aggiornamento in corso d'anno

10. Quale ulteriore rischio/criticità vede nel processo di programmazione degli acquisti e nei suoi diversi impatti ?

Finito di stampare nel mese di febbraio 2018

L'obbligatorietà della programmazione anche per i beni e servizi, prevista dall'art.21 del D.Lgs. 50/2016 introduce importanti cambiamenti nell'organizzazione delle stazioni appaltanti: il momento programmatico acquisisce una nuova centralità nel ciclo dell'appalto e diventano attività cruciali l'analisi dei fabbisogni, lo studio del mercato, il collegamento con i processi di pianificazione strategica degli Enti.

Qual è il punto di vista delle imprese e delle pubbliche amministrazioni su questa tematica? Quale sarà l'impatto della programmazione degli acquisti sull'efficienza della spesa, sull'organizzazione delle stazioni appaltanti e sulla governance del settore a livello territoriale?

Su questi temi si concentra la ricerca, che dimostra come la programmazione possa diventare un momento di chiarezza decisivo per ricostruire il quadro delle esigenze, valutare le strategie di spesa più opportune e ottimizzare le risorse economiche e gestionali. In questo senso la rapida attuazione delle previsioni del Codice appalti potrà dare nuova fiducia agli operatori economici e affermare sul territorio modelli cooperativi in cui stazioni appaltanti, centrali di committenza e soggetti aggregatori siano in grado di definire percorsi coerenti e integrati di programmazione, evitando sovrapposizioni e duplicazioni.



BravoSolution (a Jaggaer company) - www.bravosolution.com

BravoSolution è un'azienda 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 i processi di acquisto, appalto, aggregazione e controllo della spesa.

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

PROMO P.A. è una fondazione che opera nei settori della ricerca, della formazione e dell'assistenza tecnica ai soggetti pubblici e privati sui temi dell'innovazione della pubblica amministrazione.

E' 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.

ISSN 978-88-99891-01-5



9 788899 891015