



Dipartimento di Impresa e Management

Organizzazione Aziendale

**Organizzazione della funzione acquisti e nuove modalità di
acquisizione delle stazioni appaltanti della PA.**

Il caso CONSIP

RELATORE

Prof. Nunzio Casalino

CANDIDATO

Francesca Ricci

Matr. 153331

INDICE DEI CONTENUTI

Introduzione

Capitolo I: “La Spesa della Pubblica Amministrazione” 7

- 1.1 Definizione di spesa pubblica. 7
- 1.2 Classificazione delle categorie di Spesa della Pubblica Amministrazione. 12
- 1.3 La procedura di acquisto. 17
- 1.4 L’importanza della trasparenza nel processo di procurement. 26

Capitolo II: “La Funzione Acquisti nella Pubblica Amministrazione” 29

- 2.1 L’Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici. 29
- 2.2 Il rischio della corruzione. 32
- 2.3 Un’evoluzione significativa: i Responsabili Acquisti. 36
- 2.4 Il ruolo delle Autorità Centrali nel miglioramento dei processi di procurement. 44
- 2.5 Organizzazione tipica di tale funzione. 47
- 2.6 Trasparenza e modalità di perseguimento. 50

Capitolo III: “Nuove modalità di acquisizione e tecnologie di supporto” ... 52

- 3.1 Una nuova concezione del processo di acquisto: le piattaforme di intermediazione. 52
- 3.2 La situazione in altre realtà Europee: Inghilterra e Germania. 58
- 3.3 Lo sviluppo dell’outsourcing nella Pubblica Amministrazione. 65
- 3.4 Difficoltà e limiti da fronteggiare. 70

Capitolo IV: “Il caso CONSIP”	73
4.1 CONSIP S.p.A.	73
4.2 Le gare e le Stazioni Appaltanti: come Consip lavora.	81
4.3 I benefici dell’azione.	87
4.4 Innovazioni introdotte.	92
4.5 Linee di intervento di Consip come centrale di committenza.	98
4.6 Uno sguardo al futuro: fattori di spinta e resistenze.	101
4.7 L'assegnazione alla CONSIP del Registro dei Revisori.	106

Conclusioni

Bibliografia

Sitografia

Introduzione

Il lavoro di tesi presentato è un'analisi organizzativa della funzione acquisti operante all'interno della Pubblica Amministrazione. In particolare, si focalizza sulle nuove modalità e tecnologie impiegate nello svolgimento dell'attività di procurement e sul ruolo centrale rivestito da Consip S.p.A., sia come Centrale di Committenza che come stipulatrice di Convenzioni utilizzate dalle Pubbliche Amministrazioni.

Il tema della gestione del processo di acquisto all'interno della P.A. è attualmente al centro del dibattito politico ed istituzionale del Governo. La funzione procurement, infatti, riveste un ruolo fondamentale, in quanto la spesa per beni e servizi ha un forte impatto sul bilancio delle singole Amministrazioni. Tale centralità deve essere inquadrata all'interno di un contesto storico più ampio, a partire dalla fine degli anni Novanta con l'approvazione della Legge Finanziaria del 1999. Questa segna la nascita del Programma di Razionalizzazione degli acquisti della P.A., spostando, così, l'interesse sulla funzione procurement e sulle possibili tecniche e modalità che avrebbero condotto ad una consistente riduzione degli sprechi.

A partire da queste problematiche, in tempi recenti, si è lavorato per migliorare i nuovi sistemi di gestione degli approvvigionamenti, introducendo modelli e presentando soluzioni innovativi. Si è così diffuso il fenomeno dell'E-procurement per favorire la razionalizzazione della spesa, la riduzione dei tempi e la semplificazione delle modalità di acquisto, perseguendo l'obiettivo del risparmio sul bilancio delle Pubbliche Amministrazioni. Le novità introdotte riguardano sia l'ambito organizzativo, che quello delle innovazioni tecnologiche. Si è, infatti, diffuso un modello di acquisto basato sulle Centrali di Committenza, per concentrare gli acquisti e ridurre le spese organizzative, mentre, dal punto di vista delle nuove tecnologie, la semplificazione delle procedure ha portato allo sviluppo del fenomeno della digitalizzazione e riorganizzazione dei processi di approvvigionamento.

Fondamentale è il ruolo rivestito da Consip S.p.A.. Tale società per azioni, interamente gestita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, si presenta come uno strumento di outsourcing nel processo di acquisto all'interno delle P.A.. Formulando e pubblicando bandi di gara, selezionando i fornitori con cui le Amministrazioni dovranno collaborare e stipulando Convenzioni, che definiscano tempi, prezzi e quantità di beni e servizi che le Amministrazioni possono ordinare, Consip si sostituisce nell'adempimento della funzione procurement alle singole strutture.

Vedendo il suo ruolo ampliato grazie alla Legge Finanziaria del 2000, Consip si configura come una vera e propria Centrale di Committenza, ovvero come un'Amministrazione aggiudicatrice che si occupa sia dell'acquisto di beni e servizi destinati ad altre Amministrazioni, che dell'assegnazione di appalti pubblici e della conclusione di accordi quadro e Convenzioni per lavori, servizi e forniture che saranno utilizzati all'interno della P.A.

Se da un lato la centralità del ruolo di Consip rappresenta un aspetto positivo nella gestione del processo di procurement, dall'altro non mancano le criticità in ambito organizzativo, economico e normativo. Si è, infatti, sviluppato un crescente trade-off tra le esigenze di autonomia ed autogoverno delle singole strutture e la volontà di ridurre gli sprechi ed aumentare l'efficacia e l'efficienza del processo, attraverso l'utilizzo di un'azienda che sia altamente specializzata nell'ambito del procurement.

Sono proprio queste le tematiche principali su cui si focalizza il lavoro di tesi presentato.

Partendo da un'introduzione generale all'argomento del public procurement, infatti, come emerge del primo capitolo, si entrerà man mano nel dettaglio, fino al caso studio sulla società per azioni Consip. Nel primo capitolo, infatti, si cercherà di comprendere, attraverso un excursus storico, cosa effettivamente sia la Spesa pubblica, come può essere classificata e le fasi in cui si articola il processo di acquisto. Il secondo capitolo, in linea con il primo, si addentra nella tematica del procurement, ponendo l'accento sul nuovo ed importante ruolo dei Responsabili Acquisti, sull'organizzazione della funzione e sui rischi in cui si potrebbe incorrere.

Il terzo ed il quarto capitolo sono il vero e proprio fulcro della tesi. Nel terzo, infatti, si tratterà nel dettaglio delle nuove soluzioni tecnologiche introdotte, come gli strumenti di outsourcing e di E-procurement, proponendo un confronto con due importanti realtà europee: la Germania e l'Inghilterra.

Il quarto capitolo, infine, tratta di Consip. Verrà spiegato, infatti, che cos'è, come funziona e come vengono concretamente svolte le gare, sottolineando gli aspetti positivi e negativi del suo duplice ruolo, sia di azienda di outsourcing che di Centrale di Committenza, impegnata sia nella fornitura di servizi di consulenza ed assistenza negli acquisti, che nella gestione di complessi sistemi informativi adoperati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Attraverso lo studio dell'evoluzione del processo di acquisto nel suo complesso, ponendo l'attenzione su vantaggi e problematiche legati all'introduzione delle nuove tecnologie nel sistema di procurement, sarà possibile comprendere quali siano le soluzioni che possano concretamente portare ad una gestione più efficiente ed efficace dei processi di acquisto all'interno delle Pubbliche Amministrazioni.

Capitolo I

La Spesa della Pubblica Amministrazione

1.1 Definizione di spesa pubblica.

Una chiara comprensione del concetto di pubblica amministrazione, della quale la funzione acquisti rappresenta una componente fondamentale, è alla base del concetto di spesa pubblica e, quindi, dei principali aspetti caratterizzanti l'attività della funzione procurement.

Il termine "amministrazione" non è un concetto giuridico, ma è un termine riferibile ad un qualsiasi soggetto, persona giuridica, pubblica o privata, ovvero individuo, che svolge un'attività volta alla soddisfazione di interessi correlati ai fini che esso stesso si propone di perseguire.

L'amministrazione si distingue in amministrazione intesa in senso oggettivo, che consiste nell'insieme di attività finalizzate alla soddisfazione di interessi pubblici e regolata da norme giuridiche, e amministrazione intesa in senso soggettivo, ovvero l'insieme delle persone giuridiche pubbliche e degli organi, che hanno competenza nella cura degli interessi dei soggetti pubblici e che, pertanto, pongono in essere l'attività amministrativa.

I concetti si completano a vicenda e nessuno può esistere a prescindere dall'altro.

Dal punto di vista del diritto positivo è difficile fornire una definizione del concetto di pubblica amministrazione. La nozione più ampia e attendibile è senz'altro quella proposta dall'art. 1 comma 2 del d.lgs. 165/2001.

Tale norma si riferisce a tutte le amministrazioni dello Stato *"ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende e le amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane e loro consorzi ed associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari (ora Agenzie territoriali per la casa), le camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura e le loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali o locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'agenzia per la rappresentanza nazionale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le agenzie di cui al d.lgs. 300/1999"*.

L'attività svolta dalla pubblica amministrazione ha come scopo la cura degli interessi della società intera, occupandosi sia di mansioni giuridiche, attraverso l'emanazione di provvedimenti o con atti di diritto privato, che di attività materiali.

Dalla definizione di pubblica amministrazione, emerge la centralità e il ruolo della spesa pubblica nella società, cioè l'insieme dei mezzi monetari che lo Stato e gli altri Enti pubblici erogano al fine del conseguimento del pubblico interesse.

Dal punto di vista macroeconomico, poiché lo Stato può utilizzare la spesa pubblica come uno strumento per influenzare l'andamento dell'economia del Paese, la definizione della spesa sostenuta dalla Pubblica Amministrazione assume caratteristiche distintive differenti.

Gli economisti, infatti, sono soliti separare la spesa delle pubbliche amministrazioni, sia per consumi che per investimento, dalle voci di "spesa per consumi finali" (la spesa per beni e servizi finalizzata al consumo) e "formazione netta di capitale" (rappresentante l'investimento totale). Questa distinzione conduce, così, alla definizione di tre differenti categorie macroeconomiche: consumo, investimento e spesa pubblica.

Nella teoria macroeconomica, pertanto, la spesa pubblica assume il ruolo di componente fondamentale del PIL del paese, divenendo una delle quattro principali categorie di spesa rilevanti per lo studio della macroeconomia.

Da qui deriva la seguente identità:

$$Y \equiv C + I + G + NX$$

Essa rappresenta l'identità contabile del reddito nazionale e, in essa, la spesa pubblica, G, include sia la spesa per i consumi finali delle pubbliche amministrazioni che la spesa per gli investimenti sostenuti dalle stesse.

L'attenzione al concetto di spesa pubblica venne sollecitata in seguito alla crisi del 1929.

Grazie alla divulgazione delle Teorie Neokeynesiane, si sviluppò una differente concezione del concetto di spesa, intesa come strumento di intervento macroeconomico volto a sostenere la domanda globale nel breve periodo. Si passò, così, dalla finanza pubblica intesa come un sistema a sé, non interagente con l'iniziativa privata, alla finanza funzionale, secondo la quale lo Stato svolge un ruolo attivo, assumendosi il compito di assicurare lo sviluppo, la stabilità e l'equilibrio del sistema economico e indirizzando a tal fine le attività dei privati.

Dalla teoria dell'economista inglese John Maynard Keynes deriva questa nuova visione dell'intervento dello Stato nella finanza pubblica, secondo la quale il mercato economico, se lasciato agire liberamente, può creare forti squilibri tra domanda ed offerta. Lo Stato deve, quindi, svolgere un ruolo attivo nell'economia del Paese, attraverso un'azione coordinata e programmata, per garantire la stabilità del sistema. In tale scenario la finanza pubblica assume un ruolo decisivo per il benessere collettivo: attraverso le manovre di erogazione della spesa e del prelievo fiscale, infatti, è possibile incentivare o scoraggiare l'attività dei privati.

Dopo la Seconda Guerra Mondiale la spesa pubblica divenne essa stessa un modo per ridistribuire il reddito, anche se questo ne determinò un considerevole incremento. Fu così che, a cavallo tra gli anni 1960 e 1970, sorse il problema della sostenibilità dello Stato Sociale: le evidenze, infatti, presupponevano che la spesa pubblica crescesse in modo tendenzialmente superiore rispetto alle entrate, portando, nel lungo periodo, ad un deficit dello Stato.

Nella seconda metà del XIX secolo Adolf Wagner elaborò la cosiddetta "*Legge sull'andamento tendenziale della spesa pubblica*", secondo la quale quest'ultima tende ad aumentare in misura maggiore rispetto alle entrate.

Wagner sostiene che esista una relazione tra l'aumento del reddito nazionale e i compiti che lo Stato è chiamato a svolgere: ad uno sviluppo economico e sociale, infatti, devono corrispondere servizi più complessi, con uno standard più elevato e, quindi, una crescente spesa pubblica nel Paese.

L'incremento della spesa pubblica comporta uno spostamento delle risorse dal settore pubblico al privato, alterando, così, la propensione del pubblico al consumo, la crescente formazione del risparmio, gli incentivi nell'investimento e la distribuzione della ricchezza che, conseguentemente, incide sul reddito nazionale.

Fondamentale per una corretta analisi della spesa pubblica è comprendere se l'incremento delle dimensioni della spesa nella pubblica amministrazione favorisca o rallenti la produzione di reddito nazionale.

In passato gli economisti profetizzavano un intervento minimo dello Stato nelle questioni economiche di spesa pubblica del paese, poiché sostenevano che il mercato fosse in grado di garantire autonomamente una situazione di equilibrio ottimale, di equità tra domanda e offerta globale.

In contrasto, nella sua Teoria, Keynes proponeva la necessità di un ruolo attivo dello Stato nell'economia del paese, per evitare i forti squilibri di un mercato economico lasciato agire in completa libertà.

Nella "*Teoria Generale*", infatti, Keynes ipotizzò che il reddito totale prodotto da un sistema economico nel breve periodo dipendesse principalmente dai piani di spesa delle imprese, dello Stato e degli individui: quanto più gli individui desiderano spendere, tanto più le imprese saranno incentivate ad aumentare la loro produzione e, di conseguenza il numero di lavoratori assunti crescerà. Dunque, secondo Keynes, il problema che si crea durante le fasi depressive è riferibile ad una spesa inadeguata: nelle fasi di recessione economica, infatti, solo l'incremento della spesa pubblica è in grado di riequilibrare il reddito nazionale.

Per correggere gli squilibri dell'economia di mercato, nelle fasi recessive e depressive, Keynes profetizzava un crescente intervento dello Stato nell'economia del paese, al fine di garantire una maggiore stabilità del sistema. In una situazione di recessione l'aumento della spesa pubblica avrebbe compensato un ristagno e una diminuzione dei consumi e degli investimenti da parte di individui ed imprese.

Il modello della croce Keynesiana esprime formalmente questa intuizione economica.

Secondo questo modello la distinzione tra la spesa effettiva e la spesa programmata è un passaggio fondamentale. La spesa effettiva è la quantità di denaro che individui, imprese e pubblica amministrazione spendono nell'acquisto di beni e servizi. Essa si identifica con il PIL. La spesa programmata, invece, è la quantità di denaro che individui, imprese e pubblica amministrazione prevedono di spendere per l'acquisto di beni e servizi. Queste due grandezze possono differire per quello che viene definito "investimento non programmato in scorte", ovvero l'aumento o la diminuzione delle scorte che le imprese sono chiamate a fronteggiare nel momento in cui le vendite si manifestano minori o maggiori rispetto alle aspettative.

L'equilibrio, come spiega Keynes, si raggiunge nel momento in cui spesa effettiva e spesa programmata si eguagliano. Questa ipotesi si basa sull'idea che quando le aspettative degli individui vengono soddisfatte, questi non hanno alcun interesse a modificare lo stato delle cose.

In questo contesto, quindi, una variazione della spesa sostenuta dalla pubblica amministrazione gioca un ruolo determinante. Poiché la spesa pubblica, G , è una delle componenti della spesa aggregata, Y , un suo aumento si traduce in un più elevato volume di spesa programmata per ogni dato livello di reddito. Un aumento della spesa pubblica provoca,

quindi, un aumento più che proporzionale del reddito: in altre parole, ΔY è maggiore di ΔG . Il rapporto tra la variazione del reddito e la variazione della spesa pubblica, $\Delta Y/\Delta G$, è definito il moltiplicatore della spesa pubblica, ovvero l'indice che misura la variazione del reddito a seguito di un incremento della spesa pubblica pari all'unità.

Ipotizzando una situazione economica di recessione, l'intervento dello Stato, attraverso una manovra di spesa pubblica, porta ad un incremento del reddito nazionale del paese. Di conseguenza la forza lavoro disoccupata diminuisce; i nuovi lavoratori portano ad una crescita tendenziale della domanda di beni e servizi sul mercato, aumentando la loro propensione al consumo e le imprese implementeranno la produzione facendo crescere l'offerta e anche il reddito subirà un incremento.

Tale meccanismo produrrà in poco tempo un aumento della domanda aggregata moltiplicato rispetto al valore iniziale della spesa: è questo il fenomeno legato al moltiplicatore della spesa pubblica. Più alta è la propensione marginale al consumo, maggiore sarà l'effetto legato all'azione del moltiplicatore.

Abbiamo così compreso la relazione tra il reddito nazionale di un paese e l'incremento della spesa della pubblica amministrazione.

Infine, in tempi più recenti, sulla scia della crisi del 1929 e con lo scopo primario di prevenire ulteriori e possibili crisi degli Stati europei, il trattato di Maastricht del 1992 introdusse norme di rigore finanziario, applicabili a tutti i paesi dell'UEM (Unione Economica Monetaria), utili al fine di regolare e controllare la gestione della spesa delle pubbliche amministrazioni. Tali normative non furono accolte con grande entusiasmo: prevedevano, infatti, voci molto rigide, sia riguardo agli stipendi dei dipendenti pubblici che al debito pubblico consentito ai singoli paesi. Accadde così che, principalmente per motivi di consenso elettorale, molti paesi si mostrarono restii nei confronti dell'attuazione di tali norme.

Abbiamo definito, quindi, il concetto di Spesa nella Pubblica Amministrazione, soffermandoci sia sul significato macroeconomico di spesa pubblica che ripercorrendo un breve excursus storico sull'evoluzione della sua concezione nel corso dei secoli. Ora, per approfondire l'analisi, ci soffermeremo sulle principali categorie che compongono la Spesa pubblica e le classificazioni effettuate al suo interno.

1.2 Classificazione delle categorie di Spesa della Pubblica Amministrazione.

È possibile individuare sei categorie che compongono la spesa pubblica.

Una prima categoria identifica l'Ente che effettua l'acquisto. A tal proposito, distinguiamo la spesa pubblica sostenuta tra "*Spese Statali*", effettuate dallo Stato, e "*Spese Locali*", effettuate dagli enti pubblici territoriali.

In Italia il rapporto tra finanza locale, amministrata dagli enti territoriali, e finanza statale, della quale si occupa direttamente lo Stato, sembra muoversi nella direzione del federalismo fiscale, anche se attualmente mancano dei regolamenti attuativi che ne regolino l'applicazione. Il federalismo fiscale presuppone che lo Stato si occupi unicamente del finanziamento delle spese che riguardano la soddisfazione di bisogni di carattere nazionale, come ad esempio quelli legati ai vari ministeri o agli organi che fanno direttamente capo allo Stato. Secondo il federalismo i bisogni delle collettività stanziati sul territorio devono essere soddisfatti dall'ente specifico che opera in quel determinato territorio. I finanziamenti per sostenere tali spese devono derivare dai tributi pagati dai residenti.

Questo sistema di finanziamenti renderebbe più autonomi i singoli enti locali, sia per quanto riguarda le imposte da imporre ai cittadini sia per l'utilizzo delle entrate derivanti da queste, e potrebbe stimolare una maggior partecipazione democratica alla vita politica del territorio in cui i singoli risiedono.

Analizzato sotto tale prospettiva, il federalismo fiscale potrebbe apparire un utile strumento sia di coinvolgimento dei cittadini alla discussione di problemi che li riguardano, sia di sensibilizzazione degli enti al risparmio delle risorse e all'immediata soluzione dei problemi di maggior rilievo.

Allo stesso tempo, però, occorre prestare molta attenzione durante l'attuazione del federalismo fiscale. Potrebbe, infatti, accentuare le differenze tra regioni, facendo leva sul fatto che quelle con solide attività produttive avranno sicuramente maggiori mezzi finanziari da utilizzare e potranno, quindi, offrire servizi più efficaci rispetto a quelle più depresse, dove sarà quasi impossibile garantire la stessa qualità dei servizi. Il federalismo deve essere introdotto in modo ragionato e cauto, per evitare una divisione dello Stato tra regioni disagiate e ricche: servizi che rispondono a bisogni individuali, come la sanità, l'istruzione, la previdenza sociale devono essere garantiti ad un alto livello in tutte le regioni, proprio al fine di evitare squilibri.

Una seconda categoria della Spesa della Pubblica Amministrazione riguarda lo scopo per il quale la spesa stessa è affrontata.

A tal proposito distinguiamo tra “*Spese di Governo*” e “*Spese di Esercizio*”. Le prime comprendono tutte le spese relative al funzionamento degli apparati costituzionali e necessarie per poter attuare i compiti istituzionali. A loro volta si dividono in “*Spese per l’organizzazione politica dello Stato*”, ovvero le spese necessarie al funzionamento degli organi Costituzionali; “*Spese per la sicurezza, interna ed estera*”, relative alla difesa che alla pubblica sicurezza; “*Spese per lo sviluppo economico e sociale e altre funzioni*”, costituite dalle spese in ambito di sanità, istruzione e così via.

Le Spese di Esercizio, invece, comprendono tutte le spese che lo Stato deve sostenere per il conseguimento degli utili, come l’accertamento e riscossione dei tributi, gli interessi passivi del debito pubblico e le spese patrimoniali.

La terza categoria di classificazione, si riferisce alla ripetibilità nel tempo. Si distingue, quindi, tra “*Spese Ordinarie*” e “*Spese Straordinarie*”. Le Spese Ordinarie si ripetono ad ogni esercizio e sono prevedibili. Vengono utilizzate per coprire le spese della Pubblica Amministrazione, come ad esempio il pagamento degli stipendi e gli interessi passivi sul debito pubblico. Le Spese Straordinarie, invece, non ricorrono in tutti gli esercizi, ma vengono sostenute in circostanze straordinarie ed imprevedibili. Rientrano in questa categoria le spese dovute a calamità naturali o connesse ad eventi verificatisi improvvisamente.

Si può effettuare un’ulteriore con riferimento alla destinazione economica. Questa categoria comprende le “*Spese Correnti*” e le “*Spese in Conto Capitale*”. Le prime, si identificano con i consumi pubblici e assicurano il normale funzionamento dei servizi rivolti ai cittadini. Esauriscono la loro funzione nel breve periodo. Un esempio è rappresentato dalle spese per il personale, per l’acquisto di materie di consumo, o per la manutenzione di impianti ed edifici, per il pagamento di interessi passivi sul debito pubblico e per interventi di tipo sociale. Al loro interno possiamo distinguere tra “*Spese di Gestione*”, utilizzate per far fronte alle spese della Pubblica Amministrazione e alla produzione dei Servizi per i cittadini, e le “*Spese di Trasferimento*”, ovvero le spese la cui funzione è quella di trasferire ricchezza dai soggetti con redditi più elevati a quelli meno abbienti, senza costituire un vero e proprio aumento di ricchezza. Rientrano in questa categoria le spese di trasferimento, le spese di assistenza, le pensioni e i sussidi di disoccupazione.

Le Spese in Conto Capitale, invece, si identificano con le spese negli investimenti pubblici per la realizzazione di opere sia pubbliche che private. Svolgono la loro funzione nel medio - lungo periodo e il loro scopo principale è quello di potenziare la struttura produttiva del paese. Esempi sono l'acquisizione di impianti, la realizzazione di infrastrutture e la costruzione di edifici. A loro volta, si possono ulteriormente distinguere in "*Spese Amministrative*", di sicurezza, giustizia e amministrazione generale, "*Spese Produttive*", legate alla realizzazione di infrastrutture, per i trasporti e la viabilità, e "*Spese di Redistribuzione*", utili al fine di accrescere il reddito dei cittadini meno abbienti diminuendo quello dei cittadini che dispongono di risorse in eccesso.

La quinta categoria in cui la Spesa della Pubblica Amministrazione può essere suddivisa, è legata alle norme giuridiche che la regolano. Distinguiamo in proposito tra "*Spese Obbligatorie*" e "*Spese Facoltative*". Le prime sono stabilite dalla legge e su di esse la Pubblica Amministrazione non gode di alcuna discrezionalità. Devono essere effettuate coattivamente, poiché rappresentano dei costi per servizi indispensabili. Sono regolate da una norma che ne determina l'ammontare, la misura e il tempo necessario per portarle a termine. Alla seconda categoria delle Spese Facoltative, invece, appartiene quel complesso di spese sulle quali la Pubblica Amministrazione ha discrezionalità. Non è in vigore, infatti, alcuna norma che le regoli né in merito alle tempistiche né all'importo permesso.

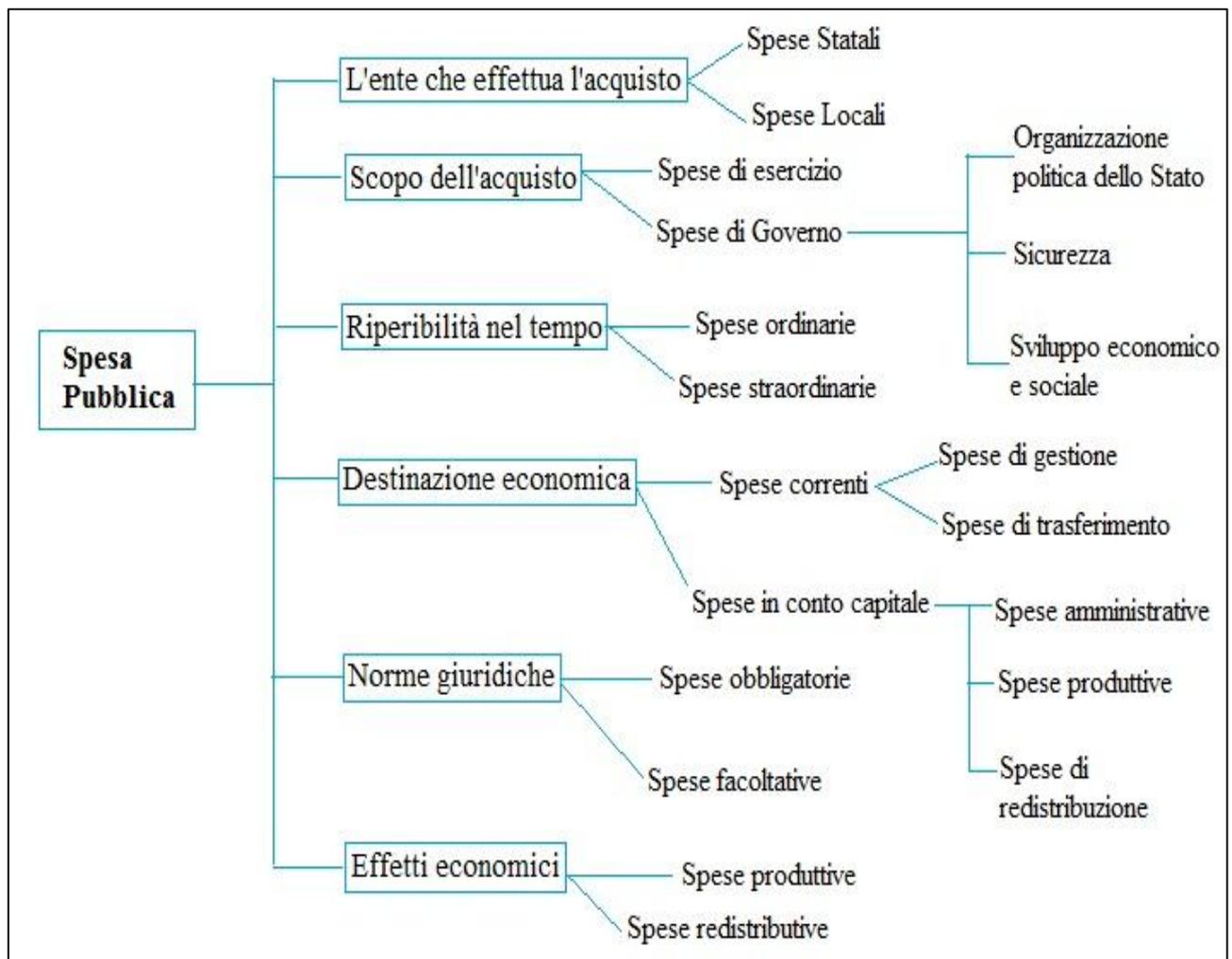
L'ultima categoria della classificazione, infine, si riferisce alla suddivisione delle spese in base agli effetti economici da queste provocati. Distinguiamo, quindi, tra "*Spese Produttive*" e "*Spese Redistributive*". Le Spese Produttive si identificano con i compensi elargiti dallo Stato per acquisire risorse, utili alla produzione di beni materiali e al corretto ed efficiente funzionamento dei servizi pubblici. A tale categoria appartengono sia gli investimenti che i consumi della Pubblica Amministrazione e la loro analisi consente una chiara rappresentazione della domanda dello Stato sul mercato. Riferendoci alla Teoria Keynesiana, trattata nel precedente paragrafo, esse hanno un effetto immediato sul reddito nazionale: un investimento maggiore nella Spesa Pubblica produce ad un aumento più che proporzionale del reddito del paese, sulla base del concetto di Moltiplicatore della Spesa Pubblica.

Le seconde, invece, rappresentano elargizioni unilaterali, ovvero in assenza di una contropartita, che lo Stato corrisponde a determinate categorie di soggetti per motivi di carattere principalmente economico e sociale. Il meccanismo su cui si basano le Spese Redistributive è quello di imporre una tassazione progressivamente crescente ai soggetti con

redditi piuttosto elevati, al fine di ridistribuirlo ai soggetti meno abbienti attraverso prestazioni sociali. Questa spesa, quindi, comporta uno spostamento della ricchezza e, pertanto, non può essere propriamente identificata con la variabile macroeconomica G. Non ha effetti immediati e diretti sul reddito nazionale, ma diminuendo quello dei soggetti più abbienti e incrementando quello dei soggetti più economicamente svantaggiati, la cui propensione al consumo è forte, al tempo stesso incrementa indirettamente lo stesso reddito nazionale.

Nella pagina seguente, il grafico riepiloga quanto esposto.

Le sei categorie sono rappresentate sinteticamente e si articolano nelle rispettive sottocategorie.¹



¹ Schema riassuntivo delle sei categorie che compongono la spesa pubblica.

La necessità di un elevato livello di integrazione e confronto tra i vari Stati Europei, ha richiesto l'adozione di una definizione di Spesa delle Pubbliche Amministrazioni valida per tutti i Paesi dell'Unione.

Nel 2000 è stato emanato il Regolamento 1500 definito *“Regolamento (CE) N. 1500/2000 della Commissione del 10 luglio 2000 recante applicazione del regolamento (CE) n. 2223/96 del Consiglio per quanto riguarda le spese e le entrate delle pubbliche amministrazioni”*. Tale Regolamento ha stabilito le voci di entrata ed uscita del bilancio delle Pubbliche Amministrazioni, valide per la definizione sia della spesa che delle entrate pubbliche, per determinare un sistema standardizzato applicabile a tutti i Paesi dell'Eurostat.

Nella tabella² che segue, vengono definite nei dettagli tali categorie:

DESCRIZIONE	CONTENUTO
Consumi intermedi	Valori di beni e servizi utilizzati dalle P.A. per le proprie attività
Investimenti lordi	Acquisizioni al netto delle cessioni di capitale fisso, scorte e oggetti di valore
Redditi da lavoro dipendente	Remunerazione complessiva pagata ai dipendenti delle P.A.
Contributi alla produzione	Trasferimenti effettuati dalle P.A. alle imprese
Altre imposte sulla produzione	Altre imposte pagate dalle P.A. sulla produzione
Redditi da capitale	Interessi, canoni su terreni e pagamenti effettuati dalle P.A.
Imposte correnti sul reddito	Imposte sul reddito a carico delle P.A.
Prestazioni sociali diverse dai trasferimenti sociali in natura	Trasferimenti alle famiglie

² Tabella riassuntiva delle voci definite nel Regolamento (CE) N. 1500/2000 della Commissione del 10/07/2000. Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Servizio Studi Dipartimentale (2011): La Spesa pubblica in Europa: metodi, fonti, elementi per l'analisi; 7-9.

Prestazioni sociali in natura corrispondenti a spese per prodotti forniti alle famiglie da produttori di beni e servizi destinabili alla vendita	Beni e servizi prodotti dai product market e acquistati dalle P.A. e forniti, senza trasformazioni, direttamente alle famiglie. Si tratta, ad esempio, di prodotti sanitari
Altri trasferimenti correnti	Trasferimenti correnti pagati dalle P.A. ad altri settori istituzionali
Rettifica per variazione dei diritti netti delle famiglie sulle riserve dei fondi pensione	Non è una voce sempre presente. Si utilizza quando si ha uno schema pensionistico con costituzione di riserva
Trasferimenti in conto capitale	Trasferimenti in c/capitale pagati dalle P.A. ad altri settori istituzionali
Acquisizioni meno cessioni di attività non finanziarie non prodotte	Valore relativo alle operazioni su terreni e ai beni sia materiali che immateriali non prodotti
Totale spesa pubblica	Sommatoria di tutte le voci di spesa

1.3 L'evoluzione della procedura di acquisto.

Per analizzare in modo approfondito i molteplici aspetti caratterizzanti la funzione Procurement è necessario ripercorrere, attraverso un breve excursus storico, il fenomeno evolutivo che ha caratterizzato la procedura di acquisto della Pubblica Amministrazione.

Nel 1870 venne istituito, presso il ministero dell'Industria, un *Economato Generale*, che avrebbe dovuto costituire l'unità organizzativa complessiva dell'intera amministrazione statale con il ruolo di gestire e regolamentare tutte le attività legate all'approvvigionamento di beni e servizi per l'intero apparato.

Nonostante queste fossero le intenzioni iniziali, si assistette alla frammentazione e al frazionamento dei criteri e delle competenze, a causa del continuo incremento nella domanda per le forniture richieste. Si giunse, così, a fornire ogni amministrazione di uno stanziamento individuale, lasciando maggiore libertà nell'acquisizione di beni e servizi, sia per quanto riguarda l'adozione dei parametri di scelta, sia nelle procedure da porre in essere. Questo processo fu reso possibile dall'introduzione delle *Ragionerie Centrali*, presso i singoli ministeri, che esplicavano le stesse funzioni tipiche dell'Economato, ma in modo più diretto e

specifico. Gli unici vincoli erano quelli imposti da regolamenti riguardanti le cautele di assistenza, vigilanza e direzione, necessari per garantire una buona e corretta esecuzione delle forniture.

Tra il 1915 e il 1918 l'Italia affrontava la Prima Guerra Mondiale e questa fu l'occasione per la Pubblica Amministrazione per sottoporsi ad un consistente processo evolutivo: si passò, infatti, da un'organizzazione di dimensioni piuttosto ridotte ad una grande burocrazia, continuamente in espansione, orientata verso una struttura organizzativa complessa e caratterizzata, sotto specifici profili, da contraddizioni interne.

La Guerra Mondiale portò, pertanto, la Pubblica Amministrazione ad un ampliamento consistente dei propri poteri, con conseguente aumento dell'autonomia e della discrezionalità individuali. Questo avvenne principalmente per la situazione di emergenza in cui versava lo Stato Italiano. Se, da un lato, le spese ingenti incrementarono gli investimenti nell'industria pesante, in particolare quella bellica, consentendo alle imprese di disporre di una proficua liquidità e di abbondanti profitti, dall'altro, i crescenti investimenti portarono ad un tendenziale aumento dell'indebitamento dello Stato, a cui si cercava di porre rimedio sia stampando carta moneta sia emettendo titoli del debito pubblico.

La conseguenza più immediata e diretta fu una forte spirale inflattiva.

All'inizio degli anni Venti del 1900, l'Italia versava in una situazione economica più vulnerabile rispetto agli altri Paesi che avevano preso parte alla Guerra Mondiale e la classe dirigente non fu in grado di prendere decisioni energiche utili a ripristinare gli equilibri iniziali. Questo portò ad un crescente disorientamento della classe media offrendo la possibilità al movimento nazionalista di raccogliere sempre più consensi tra la popolazione.

La recessione economica, sopraggiunta tra il 1920 e il 1921, rappresentò un ulteriore motivo di preoccupazione, andando ad aggravare una situazione già piuttosto critica.

Venne attivato un consistente processo di riforma dell'ordinamento statale e della Pubblica Amministrazione, incentivata sia da un solido conservatorismo formale che da un rigido formalismo. Questi cambiamenti condussero l'Italia ad un riaccentramento dei compiti riguardanti sia l'acquisizione che la gestione e la distribuzione dei beni e servizi.

L'obiettivo principale di quest'azione riformatrice fu quello di determinare una vera e propria restaurazione finanziaria del paese, ridotto sul lastrico a causa della passata guerra e della

recente crisi. Il fulcro di questo processo di restauro fu la restituzione delle competenze, dell'ormai soppresso Ministero del Tesoro, al *Ministero delle Finanze*, attribuite con Regio Decreto 1700 del 1922. Inoltre, le Ragionerie centrali dei singoli Ministeri furono trasformati in *Uffici delle Finanze*, per creare dei veri e propri reparti interni alle singole Amministrazioni centrali.

Questi cambiamenti rafforzarono enormemente il ruolo della Ragioneria Centrale e la conseguenza immediata di queste modifiche, fu l'istituzione del *Provveditorato Generale dello Stato*, presso il ministero delle Finanze, il quale ereditò le funzioni svolte dal precedente Economato Generale.

Al Provveditorato, attraverso Regio Decreto, fu affidato l'incarico di provvedere, per conto delle Pubbliche Amministrazioni, all'acquisto, conservazione e distribuzione degli stampati, della carta e oggetti di cancelleria, strumenti tecnici e quanto necessario al funzionamento dei vari uffici, all'acquisto e alla conservazione del mobilio ed, infine, alla stampa, pubblicazione e coordinamento di differenti atti e documenti.

Tali acquisizioni da parte del Provveditorato erano svolte, di regola, mediante licitazione privata, salvo in casi di particolare urgenza dove si prevedeva anche la possibilità di agire attraverso trattativa privata, previo decreto di autorizzazione rilasciato dal Ministero delle Finanze, o entro il limite di spesa di 50.000 lire.

Ulteriore compito del Provveditorato era quello di gestire il patrimonio immobiliare statale, spaziando dalla definizione della consistenza e valore effettivo dei beni dello Stato, all'alienazione della parte di essi ritenuta non più necessaria, fino alla gestione di immobili affittati a funzionari statali. Tutto questo aveva come fine ultimo quello della massima valorizzazione di tale patrimonio, controllando l'effettiva disponibilità economica dello Stato in ogni momento richiesto.

Insieme al Provveditorato venne istituito l'*Ufficio del Consegnatario*, un ufficio indipendente, presente presso ogni singola Amministrazione, al quale sarebbero dovute pervenire tutte le richieste riferibili al servizio del Provveditorato stesso.

Nel 1928, inoltre, venne istituito l'*Istituto Poligrafico dello Stato*, un'istituzione con personalità giuridica e gestione autonoma, ma sottoposto alla vigilanza e al controllo da parte

del Ministero del Tesoro, agente per mezzo del Provveditorato Generale dello Stato, il quale ne verificava il corretto ed efficiente svolgimento dell'attività e della produzione dei lavori.

Il compito del Poligrafico consisteva nell'esecuzione delle forniture di carta, stampati, pubblicazioni e carte rappresentative di valori, ordinate dal Provveditorato per i servizi delle Amministrazioni Statali, Centrali e Provinciali. Aveva, inoltre, in affidamento la gestione della Gazzetta Ufficiale, della Raccolta Ufficiale delle leggi e decreti del Regno e della Libreria dello Stato. Queste riforme erano chiara evidenza della volontà di sottoporre tutte le Amministrazioni ad un rigido controllo e di rendere uniformi e standardizzate le modalità di spesa delle stesse.

Negli anni Trenta del 1900 il Provveditorato modificò il suo ruolo divenendo, da un lato, il sostenitore della produzione nazionale rispetto alle forniture estere, e dall'altro, richiedendo alle singole Amministrazioni una rigorosa ed economica gestione delle spese d'ufficio, con lo scopo di contenere le stesse nei limiti del fondo stanziato dal bilancio dello Stato.

Alla fine degli anni Trenta, a seguito di tutti questi cambiamenti e accentramenti di potere, la Pubblica Amministrazione era riuscita a conquistare un ruolo essenziale nella vita del Paese, arrivando quasi a condizionare l'azione stessa del Governo.

Nel frattempo in Italia ci fu uno sviluppo dilagante del Fascismo, il cui culmine si ebbe nello scoppio della Seconda Guerra Mondiale.

Dopo il crollo del Fascismo, tutto l'apparato della Pubblica Amministrazione venne imputato come uno dei principali fautori delle condizioni critiche in cui il Paese versava. Si verificarono, così, numerosi fenomeni di intolleranza che resero sempre più difficoltosa l'attività degli apparati burocratici, creando un intenso fermento all'interno delle stesse amministrazioni.

Nonostante ciò, i cambiamenti nel dopoguerra furono piuttosto limitati. La nascente Costituzione, infatti, non influì molto sulla struttura organizzativa della Pubblica Amministrazione, quanto si limitò a registrare l'esistente. I Ministeri, infatti, si mantennero sostanzialmente identici al modello d'anteguerra e qualunque dinamismo organizzativo fu più apparente che sostanziale, come ad esempio la costituzione del Ministero per la Costituente.

Il ruolo del Provveditorato, però, cambiò. La sua funzione regredì progressivamente e il suo compito divenne di carattere sempre più generale, lasciando maggiore spazio all'autonomia

delle singole Amministrazioni. Quest'ondata di autonomia a favore delle Amministrazioni venne confermata dalla Legge 146/1980 per il Ministero delle Finanze e dal Decreto Legge 111/1978 per il Ministero di Grazia e Giustizia e, ancor prima, da norme di carattere transitorio per aziende autonome e per il Ministero dell'Interno.

Solo negli anni Ottanta del 1900, il Provveditorato Generale riconquistò un certo potere, soprattutto grazie al Decreto del Presidente della Repubblica n. 478 del 1985, nel quale furono elencate le forniture, lavori, provviste e servizi posti sotto la giurisdizione del Provveditorato.

Negli anni Novanta del Novecento si verificò il primo effettivo tentativo di modificare i processi in atto nella Pubblica Amministrazione dal dopoguerra.

Fu in questi anni che si sviluppò la tendenza all'aziendalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni. Vennero portati avanti progetti per ampliare i poteri dei dirigenti, aumentando la loro responsabilità sui risultati dei processi attuati e introducendo servizi di controllo interno, con funzione di analisi comparativa tra costi e rendimenti. Fu così che, oltre alla capacità di sviluppare efficienti modalità di policy making, le Amministrazioni furono chiamate ad implementare capacità strategiche di pianificazione degli obiettivi e di gestione delle risorse disponibili. È evidente, quindi, che i compiti della Pubblica Amministrazione aumentarono notevolmente, sfociando anche nella ricerca di adeguati sistemi di controllo e direzione, nell'implementazione di strategie complessive di gestione dei servizi, nella corretta organizzazione del lavoro, a cui era affiancata un'efficiente direzione del personale, fino all'impiego sempre più diffuso di nuove tecnologie e reperimento ed efficiente utilizzazione di risorse finanziarie.

Nel 1993 il ruolo del Provveditorato tornò ad essere messo in discussione a causa dell'istituzione dell'*Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione*, la diretta responsabile della gestione delle spese delle amministrazioni, e, quindi, della funzione procurement, anche se limitata solo alla tipologia informatica.

Nel 1997 iniziò un processo di ristrutturazione del bilancio dello Stato. Si operò una razionalizzazione delle strutture amministrative e un potenziamento degli strumenti operativi a supporto dell'azione del Governo, in termini di politica economica, finanza e bilancio, e si diede il via al riordino delle attività informatiche del Ministero stesso. Immediata conseguenza di questa azione fu l'unificazione dei Ministeri del Tesoro e del Bilancio e della

Programmazione economica. Riguardo al riordino delle attività informatiche del Ministero, il d.lgs. 414/1997, “Attività informatiche dell’Amministrazione statale in materia finanziaria e contabile”, individuò la necessità di affidare questi processi ad una struttura societaria nuova, esterna all’apparato amministrativo, ma operante unicamente ed esclusivamente a servizio dello Stato. Fu così che nel dicembre del 1997, dopo aver verificato il rispetto dei requisiti richiesti, furono affidati a *Consip S.p.A.* importanti compiti in tale ambito.

Le attività riguardavano la conduzione, manutenzione e sviluppo di un sistema informativo integrativo della ragioneria regionale dello Stato, la fornitura di hardware e di software standardizzati, necessari al corretto funzionamento ed uso dello stesso sistema, la conduzione tecnica degli immobili, dei locali attrezzati e degli impianti necessari per il funzionamento del sistema informativo integrato ed, infine, la gestione dei servizi generali di supporto.

In questo clima di cambiamenti, anche il Provveditorato fu sottoposto ad un consistente intervento da parte dello Stato. Le fasi del processo di acquisto da parte della Pubblica Amministrazione erano ormai divenute estranee alle esigenze operative delle amministrazioni statali e avevano finito con il distaccarsi radicalmente dal principio di economicità. Proprio per questo motivo, sulla base dei modelli forniti dagli altri Stati Europei, in particolare da quello danese del *National Procurement Denmark*, il sistema italiano fu riorganizzato introducendo un nuovo modulo organizzativo, per realizzare l’autonomia di bilancio e la responsabilizzazione della dirigenza.

In tale modello danese, infatti, il Provveditorato non effettua acquisti, ma svolge un ruolo di facilitatore: offre alle amministrazioni servizi utili che possano semplificare e rendere possibile il corretto ed efficiente svolgimento del loro operato e si occupa del continuo monitoraggio della domanda e dell’offerta, in modo tale da poter rispondere nel miglior modo possibile alle situazioni che si manifestano. Il Provveditorato fu investito da un totale cambiamento: da struttura operativa, la sua azione fu limitata a quella di organo di supporto di competenza, in materia sia tecnica che contrattuale, alle amministrazioni acquirenti. Questi nuovi cambiamenti condussero ad una modifica del rapporto tra Provveditorato e Amministrazioni dello Stato: si avviò un processo di identificazione dei *Centri di Spesa* presso le Amministrazioni, ai quali il Provveditorato avrebbe dovuto fornire la propria consulenza. Queste modifiche, che rientravano nel più generale piano di decentramento amministrativo perseguito dal Governo, permisero alle singole amministrazioni di conquistare

una discreta autonomia nella gestione individuale degli acquisti ed un progressivo aumento delle loro competenze.

Il contesto amministrativo in cui il processo di cambiamento si sviluppò, però, condusse ad un rapporto conflittuale, non portando al raggiungimento dei risultati sperati.

Contrariamente agli effetti previsti, le modifiche apportate agli assetti organizzativi e gestionali delle pubbliche amministrazioni, contribuirono a definire un quadro inedito della struttura amministrativa e richiesero urgenti ed efficaci riforme, facendo emergere l'esigenza di avviare una complessa opera di razionalizzazione della Spesa Pubblica. Le lunghe procedure d'acquisto, lo scarso livello dei servizi forniti, l'esigenza di sviluppare nuove tecnologie, come l'E-procurement, per diffondere il commercio elettronico anche nella Pubblica Amministrazione, e la carenza di dati riguardanti le singole spese nelle varie categorie, rappresentarono gli incentivi che spinsero verso un processo di razionalizzazione.

Tale processo si proponeva come obiettivo di far fronte alle criticità emerse: l'aggregazione della domanda delle pubbliche amministrazioni, per raggiungere volumi significativi dei beni richiesti e conseguire crescenti economie di scala; l'esigenza di dotarsi di competenze specialistiche, per definire i requisiti dei beni e dei servizi necessari; la drastica semplificazione del processo di acquisto e la conseguente del time-to-market.

In occasione della preparazione della Legge Finanziaria del 2000, si sviluppò l'esigenza di creare un meccanismo in grado di assicurare sia un utilizzo oculato delle risorse sia uno sfruttamento incrementale delle tecnologie più avanzate, incluse le potenzialità offerte da Internet. La nuova Legge Finanziaria definì un nuovo sistema per l'acquisto di beni e servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni. In particolare, con l'art. 26, viene attribuito al *Ministero dell'Economia e delle Finanze* il diritto di stipulare, attraverso l'utilizzo di specifiche strutture dedicate, come ad esempio Consip S.p.A., convenzioni che prevedevano un rigoroso impegno, da parte delle imprese fornitrici, ad accettare, alle condizioni e prezzi stabiliti, ordinativi di fornitura. Sulla base di tali convenzioni e attraverso le strutture dedicate, le Pubbliche Amministrazioni potevano emettere ordinativi e perfezionare la procedura di ogni singolo acquisto di beni o servizi previsti dai contratti. Con Decreto Ministeriale del 24 febbraio del 2000, venne attribuito a Consip S.p.A., da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, il compito di stipulare tali convenzioni previste dall'art. 26, alle quali solo le amministrazioni centrali e periferiche erano tenute ad aderire obbligatoriamente.

Consip S.p.A. venne strutturata come una società per azioni, sotto il diretto controllo del ministero dell'Economia e delle Finanze e ad esclusivo ed unico servizio dello Stato. Il suo compito era quello di fornire consulenza, assistenza e soluzioni informatiche per l'innovazione della Pubblica Amministrazione, operando nel rispetto degli indirizzi strategici stabiliti dal Decreto Legislativo 414 del 19 novembre del 1997.

Un contributo fondamentale per il corretto svolgimento della sua attività lo ricevette dalla *DARPA*, ovvero la *Direzione Acquisti in Rete della Pubblica Amministrazione*. Sulla base dello studio del mercato, sia per acquisire una conoscenza approfondita sia per prendere maggiore consapevolezza della domanda da parte delle diverse Amministrazioni, *DARPA* era in grado di proporre, condividere e realizzare strategie di approvvigionamento, con un approccio unico al mercato. *DARPA* aveva anche il compito di progettare e realizzare strumenti innovativi utilizzabili per le piattaforme di intermediazione, per assicurare un efficace ed efficiente funzionamento del modello stesso.

Secondo tale struttura organizzativa, le Amministrazioni definivano i propri fabbisogni e requisiti di acquisto e provvedevano agli approvvigionamenti, trattando direttamente con i fornitori. Disponevano, inoltre, periodicamente di dati analitici per il controllo della spesa e gestivano in maniera autonoma i relativi pagamenti finali. I fornitori, a loro volta, interagivano con la *DARPA* nella fase di stipula delle convenzioni e fornivano direttamente alle Amministrazioni i beni, i servizi e la reportistica utile al monitoraggio della spesa.

Diversamente dalle proposte innovative applicate negli anni precedenti, tale sistema si rivelò fin da subito molto efficace, sia per le sue qualità innovative che per lo sviluppo tecnologico ad esso collegato ed, infine, per l'introduzione di una nuova procedura di acquisto da parte della Pubblica Amministrazione.

Nel 2001, inoltre, il Provveditorato Generale dello Stato venne definitivamente soppresso, dopo che il suo ruolo era divenuto pressoché limitato a struttura di consulenza per le Amministrazioni.

I risultati positivi derivanti dall'introduzione delle convenzioni stipulate da Consip S.p.A., spinsero il Legislatore ad ampliare progressivamente il loro utilizzo, prima con l'art. 59 della Legge Finanziaria del 2001 e, successivamente, con la Legge Finanziaria del 2002.

Lo scopo di questa azione era quello di diffondere tale modello a tutte le Amministrazioni Pubbliche, al fine di promuovere l'aggregazione dei centri di acquisto specializzati su categorie merceologiche settoriali ben determinate.

Solo con la Legge Finanziaria del 2003 tale sistema raggiunse il suo massimo sviluppo e il ruolo di Consip S.p.A. si rafforzò. In particolare, l'art. 24 di tale Finanziaria abbassò la soglia al di sopra della quale le singole Amministrazioni avrebbero dovuto applicare la normativa nazionale di recepimento di quella comunitaria, in materia di acquisizione di beni e servizi, e definì nulli i contratti stipulati in violazione dell'obbligo di procedere a gara comunitaria o dell'obbligo di utilizzo delle convenzioni formulate da Consip.

In questo modo, da un lato, venivano ampliate la concorrenza tra gli operatori e garantita la trasparenza dell'azione amministrativa e, dall'altro, attraverso un maggiore utilizzo dei contratti stipulati da Consip, la spesa pubblica veniva razionalizzata e contenuta.

Tale articolo, però, suscitò una lunga serie di polemiche, legate soprattutto alla difficoltà di concepire l'obbligatorietà dell'utilizzo delle convenzioni Consip da parte di tutte le amministrazioni. Fu così che nel 2003 si ritenne opportuno modificarlo. Si consentì agli Enti, amministrazioni e società pubblici, nonché ai concessionari di pubblici servizi di stipulare *“ogni tipo di contratto senza utilizzare le convenzioni quadro definite dalla Consip S.p.A., qualora il valore dei costi e delle prestazioni dedotte in contratto sia uguale o inferiore a quello previsto dalle stesse convenzioni definite dalla Consip S.p.A.”*.

Con la Legge Finanziaria del 2004 tale tendenza venne nuovamente sottolineata e l'obbligo di utilizzo delle convenzioni di Consip fu confinato al solo acquisto di beni e servizi di rilevanza nazionale. Le Amministrazioni e gli Enti locali venivano, così, svincolate definitivamente da ogni tipo di obbligo, mantenendo la facoltà di ricorrere alle convenzioni Consip volontariamente o di utilizzare i parametri di rapporto tra pezzo e qualità nell'approvvigionamento dei prodotti.

Attraverso tale Finanziaria si introdusse anche la possibilità per Consip di modificare il proprio ruolo, ponendo l'accento sulla possibilità per la stessa di fornire supporto e consulenza, su richiesta, alle amministrazioni locali, in merito ad esigenze connesse con l'approvvigionamento di beni e servizi.

Questi cambiamenti e anche successive modifiche, portarono ad una maggiore responsabilizzazione delle Amministrazioni in merito alle spese per forniture, anche grazie

all'introduzione di disposizioni atte a rafforzare la verifica del rispetto dei parametri di qualità e prezzo da parte degli uffici di controllo interno.

1.4 L'importanza della trasparenza nel processo di procurement.

Trasparenza, valutazione e merito: sono questi gli elementi portanti che caratterizzano il corretto svolgimento dell'attività di procurement posta in essere dalla Pubblica Amministrazione.

Operare in modo trasparente significa, infatti, un costante impegno nel miglioramento della redazione e gestione dei bandi di gara, nella rigida qualificazione delle attività di controllo sui progetti, nella riduzione del contenzioso al fine di conseguire un drastico miglioramento nella spesa pubblica, senza escludere l'impegno nella propensione alla riduzione dei rischi di irregolarità, di revoche dei contributi, di inefficienze e di illegalità. Con il d.lgs. 150/2009, l'operato della Pubblica Amministrazione fu sottoposto a controlli sempre crescenti, il cui obiettivo può essere identificato non solo nella necessità di garantire un adeguato livello di trasparenza e legalità del suo operato, ma anche nella volontà di sviluppare la cultura dell'integrità.

Tale Decreto si pronuncia, pertanto, *“in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni”*.

Al fine della corretta applicazione di suddetto decreto legislativo 150/2009, le Amministrazioni hanno individuato le linee guida da seguire nella delibera 150/2010 emanata dalla *“Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni Pubbliche”*, la cosiddetta *CIVIT*. Le due linee guida che svolgono un ruolo primario al fine della diffusione della legalità, trasparenza e integrità nell'operato delle amministrazioni, riguardano, innanzitutto, l'obbligo di pubblicare sul sito istituzionale di ogni singola amministrazione, in una sezione di semplice accesso e consultazione denominata *“Trasparenza, valutazione e merito”*, tutte le informazioni riguardanti l'organizzazione e andamento dell'attività amministrativa. Il secondo obbligo consiste nella redazione di un Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità, che espliciti le iniziative che l'Ente potrà in essere per adempiere agli obblighi di trasparenza sanciti dalla normativa, sia nel breve che del lungo periodo.

Nonostante l'accento sull'importanza della trasparenza fosse già stato posto nell'articolo 21 della legge n. 69/2009, senza dubbio, la delibera CIVIT la sottolinea nuovamente ed eleva il concetto ad un livello superiore: con tale delibera del 2010, infatti, viene decretato che tutti i cittadini hanno diritto ad avere dati chiari, leggibili e facilmente accessibili sullo svolgimento dell'attività di procurement all'interno della Pubblica Amministrazione e su come ogni singola attività venga pensata ed implementata.

Il Programma Triennale per la Trasparenza ed Integrità, introdotto dalla CIVIT nel 2010, si articola in otto sezioni, che la pubblica amministrazione deve assolutamente tenere in considerazione.

La prima riguarda i dati da pubblicare, che spaziano dall'organizzazione all'andamento gestionale, fino all'utilizzo delle risorse e i risultati dell'attività di misurazione e valutazione. La seconda, invece, riguarda le modalità di pubblicazione sul sito istituzionale dei dati stessi, mentre la terza, tratta delle iniziative concrete intraprese a favore della trasparenza, della legalità e dello sviluppo dell'integrità. La quarta sezione si focalizza sui tempi e sulle modalità di attuazione di quanto previsto nel programma, mentre la quinta, sul collegamento fra il programma stesso e il piano delle performance. La sesta sezione, invece, riguarda i progetti che coinvolgono gli stakeholders esterni all'amministrazione; la settima, il grado di utilizzo della posta elettronica certificata e le iniziative intraprese per incrementare la sua diffusione. Infine, l'ottava sezione si occupa delle giornate della trasparenza, ovvero giornate durante le quali la Camera di Commercio apre le porte alle associazioni di consumatori e utenti e presenta loro il piano e la relazione sulla performance.

Il 21 gennaio 2010 la CIVIT approvò un suo personale codice etico, al quale tutte le imprese che operano nel rispetto delle linee guida da esse proposte, devono attenersi. Dallo stesso art. 1 si può comprendere la finalità di tale codice: *“Il presente codice etico reca i principi-guida del comportamento dei soggetti che operano presso la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche e specifica i doveri di lealtà, imparzialità, diligenza cui essi sono tenuti”*.

Tale codice, articolato in 11 punti, rappresenta la prima linea guida a cui ispirarsi. Le tematiche trattate spaziano dalle finalità e ambiti di applicazione e valore del codice stesso, alle disposizioni generali, fino a quelle più specifiche in tema di imparzialità, integrità, conflitto di interessi, riservatezza e trasparenza, rapporti con i mezzi di informazione, vincoli imposti e, in ultimo, l'entrata in vigore del codice stesso.

Grazie alla sua opera, CIVIT è stata in grado di far assumere al concetto trasparenza la funzione di pilastro portante caratterizzante tutto l'operato di ogni pubblica amministrazione. Pertanto, nella redazione del piano di spesa e nella vera e propria attività di procurement, le amministrazioni devono sempre guardare alla trasparenza con particolare attenzione, avendo ben chiaro il ruolo centrale e la sua importanza sia nei confronti dell'opinione pubblica, sia semplicemente per una corretta gestione ed amministrazione della società.

Capitolo II

La Funzione Acquisti nella Pubblica Amministrazione

2.1 L'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici.

L'Avcp è l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Istituita con la legge n. 109 dell'11 Febbraio 1994, divenne operativa solo con la legge n. 145 del 18 Novembre 1998. In tempi recenti, a seguito della promulgazione di ulteriori normative, l'Autorità di Vigilanza ha visto il suo campo d'azione modificarsi profondamente.

Grazie ai cambiamenti apportati dal decreto legislativo del 12 aprile 2006, n.163, del "*Codice dei Contratti di Lavori, Servizi e Forniture*", però, che tale Autorità ha assunto un ruolo centrale all'interno del sistema di procurement.

Con l'articolo 6 di tale decreto legislativo, l'attività dell'Autorità di Vigilanza non è più limitata ai lavori pubblici, ma si estende anche ai contratti di servizi e forniture. Recita, infatti, il primo comma di tale articolo: "*L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, con sede in Roma, istituita dall'articolo 4 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, assume la denominazione di Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*". La centralità del ruolo rivestito da tale Autorità emerge pienamente solo nel comma quinto dello stesso articolo, nel quale vengono definiti, a caratteri generali, i principi guida che delineano la sua attività: "*L'Autorità vigila sui contratti pubblici, anche di interesse regionale, di lavori, servizi e forniture nei settori ordinari e nei settori speciali, nonché, nei limiti stabiliti dal presente codice, sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture esclusi dall'ambito di applicazione del presente codice, al fine di garantire l'osservanza dei principi di cui all'articolo 2 e, segnatamente, il rispetto dei principi di correttezza e trasparenza delle procedure di scelta del contraente, e di economica ed efficiente esecuzione dei contratti, nonché il rispetto delle regole della concorrenza nelle singole procedure di gara*".

L'articolo 7 si autoproclama il fulcro di tale decreto legislativo. Secondo l'articolo, infatti, nell'ambito dell'attività svolta dall'Autorità, opera "*l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture*", i cui obiettivi e le tecniche di perseguimento vengono definiti, in modo dettagliato, nei commi successivi. Il comma 3, ad esempio, esplicita le modalità di azione dell'Osservatorio. Esso opera mediante l'utilizzo di "*procedure*

informatiche, sulla base di apposite convenzioni, anche attraverso collegamento con gli analoghi sistemi della Ragioneria generale dello Stato, dei Ministeri interessati, dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), delle regioni, dell'Unione province d'Italia (UPI), dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI), delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e delle casse edili, della CONSIP”.

Fondamentale è, anche, l'apporto informativo ricavabile dal comma 4. Si afferma, infatti, che rientra tra gli obiettivi ultimi che si vuole perseguire, quello del calcolo dei costi standardizzati, ovvero non più limitati ai lavori pubblici, ma estesi all'insieme delle attività di procurement. Al fine di effettuare correttamente tale calcolo, ci si deve avvalere dei *“parametri qualità – prezzo di cui alle convenzioni stipulate dalla Consip S.p.A.”*. Sempre in tale comma, all'Osservatorio è attribuito il compito di *“promuovere la realizzazione di un collegamento informatico con le stazioni appaltanti, nonché le Regioni, al fine di acquisire informazioni in tempo reale sui contratti pubblici”*.

Da queste e altre modifiche apportate dal d.lgs. 163/2006, emerge chiaramente come il legislatore abbia attribuito all'Autorità di Vigilanza e all'Osservatorio, che opera al suo interno, un ruolo centrale e coordinante nel sistema di procurement, almeno per quanto riguarda la raccolta di informazioni e il controllo sul suo corretto funzionamento.

Inoltre, con l'estensione del mandato dell'Autorità, non più solamente confinato ai lavori pubblici, ma ora esteso anche ai contratti di servizi e forniture, diviene fondamentale la collaborazione con le amministrazioni che, nell'adempimento delle proprie funzioni, fanno largo uso di sistemi informativi. Se già con la legge n. 109 del 1994 il legislatore aveva previsto l'utilizzo di tecnologie informatiche, oggi tale tecnologia assume un ruolo centrale. Tra le amministrazioni con cui l'Autorità di Vigilanza principalmente coopera, compare la Consip S.p.A., nel suo duplice ruolo sia di centrale di committenza, che di gestore dei complessi sistemi informativi adoperati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Al fine di comprendere cosa veramente sia l'Autorità di Vigilanza e quali siano le sue funzioni, è necessario addentrarsi in un'analisi strutturale che permetta di definirla in modo chiaro. L'Autorità di Vigilanza è un organo collegiale che vigila sul rispetto delle regole che disciplinano la materia dei contratti pubblici. È dotata di indipendenza funzionale, di giudizio, di valutazione e di autonomia organizzativa. La struttura organizzativa prevede che tale Autorità sia caratterizzata da un Consiglio di sette membri, nominati dal Presidente di Camera

e Senato e scelti tra le più spiccate personalità che operano in settori tecnici, economici e giuridici. Tra questi sette componenti è eletto il Presidente dell'Autorità, al momento Sergio Santoro, in carica dal 22 Febbraio del 2012. Afferma, infatti, il comma 2 dell'articolo 6 del d.lgs. 163/2006: *“L'Autorità e' organo collegiale costituito da cinque membri nominati con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. I membri dell'Autorità, al fine di garantire la pluralità delle esperienze e delle conoscenze, sono scelti tra personalità che operano in settori tecnici, economici e giuridici con riconosciuta professionalità. L'Autorità sceglie il presidente tra i propri componenti e stabilisce le norme sul proprio funzionamento”*.

Sempre l'articolo 6 attribuisce all'Autorità specifiche funzioni e competenze. Innanzitutto, essa vigila sui contratti pubblici, anche di tipo regionale, al fine di garantire correttezza e trasparenza nella scelta del contraente, economicità ed efficienza nell'esecuzione dei contratti e il rispetto della concorrenza nelle procedure di gara. Vigila anche sull'osservanza della legislazione, in modo da verificare la regolarità degli affidamenti e l'economicità nell'esecuzione dei contratti, in modo da prevenire pregiudizio per il pubblico erario.

Inoltre, segnala al Governo e al Parlamento casi di gravi inosservanze della normativa o di applicazione distorta della stessa e formula, sempre al Governo, proposte di modifiche alla legislazione in materia di contratti pubblici e di revisione del regolamento applicativo del Codice dei Contratti. Presenta anche una relazione, con cadenza annuale, al Governo e al Parlamento al fine di sottolineare le disfunzioni riscontrate nel settore dei contratti pubblici. Infine, Vigila sul sistema di qualificazione delle imprese operanti nel settore dei lavori pubblici e formula pareri, non vincolanti, su questioni sorte durante lo svolgimento delle gare.

Nell'ambito della propria attività, l'Autorità per la Vigilanza ha anche poteri sanzionatori ed ispettivi: può richiedere documenti, informazioni e chiarimenti alle stazioni appaltanti e ai singoli operatori economici e può disporre ispezioni, anche su richiesta motivata e in collaborazione con la Guardia di Finanza ed altri organi statali.

Dispone perizie, analisi economiche e statistiche e può richiedere il parere di esperti in qualunque ambito rilevante ai fini dell'istruttoria. Inoltre, si occupa della trasmissione di atti e propri rilievi agli organi di controllo e agli organi giurisdizionali competenti ed, infine, può irrogare sanzioni pecuniarie. Tali sanzioni sono finalizzate a colpire coloro che non hanno rispettato gli obblighi di collaborazione da parte di soggetti pubblici e privati, coloro che

hanno commesso reato trasmettendo informazioni e documentazioni false, ovvero coloro che hanno omesso la trasmissione dei requisiti di partecipazione alla gare.

2.2 Il rischio della corruzione.

Nella vita politica e sociale di un paese, fenomeni di corruzione, frodi o reati, possono verificarsi più o meno frequentemente. L'attività di procurement non è, chiaramente, esente da questo rischio. Nell'esecuzione di contratti pubblici possono presentarsi, abbastanza regolarmente, occasioni più o meno favorevoli al verificarsi dell'atto illecito nelle sue diverse forme.

Per incentivare la diffusione della cultura dell'integrità e prevenire il rischio di reato all'interno delle Pubbliche Amministrazioni, sono state definite delle linee guida orientative. L'obiettivo è quello di trasmettere alle amministrazioni gli strumenti utili per l'individuazione dei rischi di corruzione in ciascuna fase del ciclo di procurement, nonché fornire ai principali attori coinvolti nel processo una comprensione dettagliata delle tipologie di rischio in cui potrebbero incorrere durante il ciclo di approvvigionamento.

Il primo strumento per combattere efficacemente i rischi di reato ed applicare, in modo tempestivo ed efficiente, i dovuti provvedimenti in caso di illecito manifesto, consiste nella conoscenza dei rischi stessi in cui si potrebbe incorrere. Solo sulla base di tale conoscenza, infatti, possono essere presi tutti i provvedimenti necessari alla riduzione al minimo del rischio di frode o corruzione, individuando in anticipo le possibili irregolarità, escludendo potenziali fornitori corrotti ed assumendo le adeguate misure preventive. Gli indicatori di rischio, quindi, accrescono la consapevolezza tra i partecipanti al processo di procurement, ma è compito di ciascuna amministrazione quello di sviluppare autonomamente tali indici. Il rischio di corruzione, di frode o, in generale, di illecito, infatti, varia a seconda della fase del processo di appalto considerata, nonché sulla base della complessità dell'acquisto. Pertanto, ogni amministrazione sarà chiamata a definire i propri indicatori indipendentemente dalle altre.

Tanto l'elaborazione delle informazioni circa i rischi percepiti, quanto l'identificazione delle prove a conferma di tali rischi, sono passaggi fondamentali. In caso di ricorso, l'indagine può essere facilmente e tempestivamente aperta.

Il modo più efficace per identificare e combattere episodi di frode e corruzione è quello di stabilire delle procedure che consentano agli interessati di avvisare le autorità in caso di ipotesi o sospetto. Far comprendere, infatti, agli attori del processo di procurement la centralità e l'importanza del dovere di riportare le irregolarità, è un passaggio fondamentale. Accrescere tale consapevolezza è possibile attraverso opportunità di formazione in grado di implementare la loro capacità di individuare e prevenire condotte scorrette nel corso del processo di procurement. Un altro utile strumento è rappresentato dal meccanismo di ricorso. I fornitori, infatti, possono presentare un ricorso formale all'amministratore appaltante competente, al fine di sottolineare e stressare irregolarità e comportamenti scorretti.

Le Pubbliche Amministrazioni, nel loro tentativo di combattere e contrastare fenomeni di corruzione che potrebbero manifestarsi durante il processo di procurement da loro svolto, hanno a disposizione un insieme di indicatori del rischio di appalto, che possono prendere in considerazione al fine di adottare le dovute misure precauzionali. Tali indicatori sono suddivisi in tre macrocategorie, a seconda che si tratti del rischio nella fase pre-gara, durante la gara o nella fase di post-aggiudicazione dell'appalto.

Nella fase pre-gara sono presenti quattro sub-categorie.

La prima riguarda la *“Valutazione delle necessità”*. Valutare le necessità vuol dire incorrere nei rischi di ricorso alle consulenze “di amici”, ossia nel rischio di contrarre con un'entità legata al soggetto che prende le decisioni, di ricorrere a studi che, in realtà, non sono mai stati consegnati ed, infine, nel rischio di alterazione del risultato del processo di selezione chiedendo una provvigione all'aggiudicatario o preavvisando l'aggiudicatario della provvigione e manipolando, quindi, l'ammontare della gara.

La seconda categoria analizza i rischi legati alla *“Pianificazione e bilancio”*. Questi riguardano la possibilità che si verifichi la mancanza di un piano d'appalto annuale legato ad obiettivi strategici di lungo periodo e al complessivo processo di decisione negli investimenti effettuati, l'evenienza che le stime dei costi siano incongruenti con le quote fissate dal mercato, nonché con la situazione in cui il governo abbia la capacità di controllare le unità decentrate responsabili per gli appalti.

La penultima categoria, invece, tratta della *“Definizione dei requisiti”*. In questo caso i rischi che l'Amministrazione dovrà fronteggiare riguardano la presenza di requisiti tecnici non basati su criteri chiari o con un non necessario numero di restrizioni che puntano a limitare la concorrenza, i limiti ingiustificati che potrebbero ostacolare la partecipazione alla gara di

società straniere, i criteri di selezione ed aggiudicazione non chiaramente definiti né divulgati nei tempi necessari, i requisiti di gara preparati da un fornitore di servizi appartenente ad un gruppo più ampio che include numerose entità sussidiarie o affiliate, l'anonimato dei fornitori o degli offerenti e delle informazioni private che li riguardano ed, infine, il riconoscimento dell'idoneità delle imprese attraverso la diffusione di certificati fraudolenti che ne attestano impropriamente la qualità.

Infine, l'ultima categoria è denominata "*Scelta della procedura*". Essa consiste nell'identificazione di rischi che possano essere connessi con la mancanza di una strategia di appalto e criteri utilizzati per ricorrere a metodi di gara non effettivamente competitivi, nell'uso scorretto di procedure sulla base di eccezioni previste per legge e, da ultimo, nella errata applicazione dei tempi in modo non uniforme, al fine di privilegiare specifici fornitori o acquirenti.

La seconda macrocategoria è quella strettamente connessa con la fase di "*Gara*".

Anche in questa fase sono presenti delle sub-categorie che identificano i rischi specificatamente connessi con ogni momento della gara stessa. Chiaramente, il processo di procurement inizia con la pubblicazione di un "*Bando di gara*". I rischi in cui l'Amministrazione potrebbe incorrere riguardano l'assenza di un avviso pubblico o un lasso di tempo troppo ristretto per ricevere gli inviti ad offrire, la pubblicazione limitata dell'avviso stesso, nonché la pubblicazione di informazioni ed istruzioni insufficienti, la rilevazioni di informazioni sensibili, ovvero non rese pubbliche o confidenziali, ed, infine, l'eventualità che le buste contenenti le offerte non siano sigillate o siano aperte prima dell'inizio della sessione di valutazione.

Il secondo momento che costituisce la fase di gara è quello della "*Valutazione e analisi delle offerte*". Le offerte ricevute possono essere un numero eccessivamente limitato, possono essere troppo simili tra loro, nonché vi potrebbero essere degli irragionevoli ritardi nella loro valutazione e selezione dell'aggiudicatario dell'appalto ed, infine, si potrebbe incorrere nel rischio di presenza di poteri forti tra i membri della commissione valutatrice.

L'ultima fase della gara è la cosiddetta procedura di "*Aggiudicazione*". Si incorre nel reato di corruzione omettendo la verifica della lista delle imprese escluse dall'appalto e dei certificati presentati, in caso di alterazione dei fattori di ponderazione durante l'esame delle proposte, nonché nel mancato accesso a documenti e verbali relativi alla procedura ed, infine, nell'alterazione dei fattori di ponderazione al momento dell'analisi delle proposte ricevute.

Infine giungiamo all'ultima fase del processo di assegnazione dell'appalto: la fase di "*Post-aggiudicazione*". Anch'essa si articola in sub-categorie, ma in questo, ne identifichiamo solo due: la "*Gestione del contratto*" e "*L'ordine e il pagamento*".

Nella prima fase si potrebbe incorrere nel rischio di reato modificando le condizioni contrattuali, al fine di dare più tempo o alzare i prezzi per fornitori ed offerenti, nella mancata imposizione di penali nel contratto, come nella mancata redazione di un report idoneo che certifichi non solo l'andamento della gara, ma anche le possibili modifiche contrattuali apportate. Infine, se si sostituisse il prodotto o i lavori da svolgere, portandoli al di sotto degli standard o si accettassero servizi non rispondenti ai requisiti contrattuali, si incorrerebbe, ugualmente, nel pericolo di commettere un illecito.

La seconda sub-categoria è costituita dalla fase di "*Ordine e pagamento*". In questo caso il reato viene commesso a seguito di un'omissione di controlli adeguati ed idonei sullo svolgimento dei lavori, o su beni e servizi, da parte di revisori sia interni che esterni. Costituisce un illecito anche la corrispondenza di pagamenti e fatture in ritardo, così come la redazione di rendiconti falsi e la cattiva distribuzione dei costi tra i contratti, nonché la falsificazione di fatture o la loro duplicazione per beni e servizi non realmente forniti.

Questa analisi effettuata su tutte le possibilità di rischio in cui una Pubblica Amministrazione potrebbe incorrere andando a promuovere una gara di appalto, mette in luce il fatto che il rischio di corruzione rappresenta un problema con cui le Amministrazioni devono sempre confrontarsi. A partire dal momento in cui decidono di indire la gara, fino allo svolgimento della gara stessa e alla fase successiva, infatti, le Pubbliche Amministrazioni rischiano sempre di incorrere nel rischio di commettere un illecito. Questo è un chiaro indice di quanto debba essere accurato e misurato il loro operare, in modo da evitare di incorrere in reati che potrebbero porle in cattiva luce nei confronti dell'opinione pubblica e danneggiare, quindi, la loro attività nel complesso.

2.3 Un'evoluzione significativa: i Responsabili Acquisti.

Nel condurre un'accurata indagine su come acquista la P.A., è importante, in primo luogo, approfondire la conoscenza sul profilo professionale dei Responsabili Acquisti, sia al livello di Pubblica Amministrazione centrale che locale, in modo da prendere la giusta consapevolezza dei consistenti cambiamenti che stanno investendo, in tempi recenti, il settore del public procurement. Gli obiettivi della finanza pubblica, sia italiana che europea, convergono sulla necessità di intervenire sulla riduzione dei costi relativi all'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche Amministrazioni. È per questo che per fronteggiare le criticità, sia attuali che future, i responsabili che si occupano della Funzione Acquisti devono essere in grado di sfruttare al meglio tutte le nuove tecnologie, comprese quelle disponibili sui mercati elettronici, ed agire con la dovuta professionalità, al fine di contenere gli sprechi ed ottimizzare le risorse. Da qui scaturisce la necessità di maggiori responsabilità in un futuro immediato, nonché di conoscenze più ampie, in modo da poter essere concretamente protagonisti della rapida evoluzione che il procurement sta subendo.

Per poter pienamente comprendere la centralità dell'evoluzione che ha portato all'introduzione della figura dei Responsabili Acquisti, dobbiamo necessariamente far riferimento al *“Rapporto Finale”* redatto nel 2010 dall'Università di Tor Vergata in collaborazione con Promo P.A. Fondazione, che tratta di *“Come acquista la P.A.: il nuovo ruolo dei Responsabili acquisto per lo sviluppo del procurement nella Pubblica Amministrazione e per l'aumento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa”*.

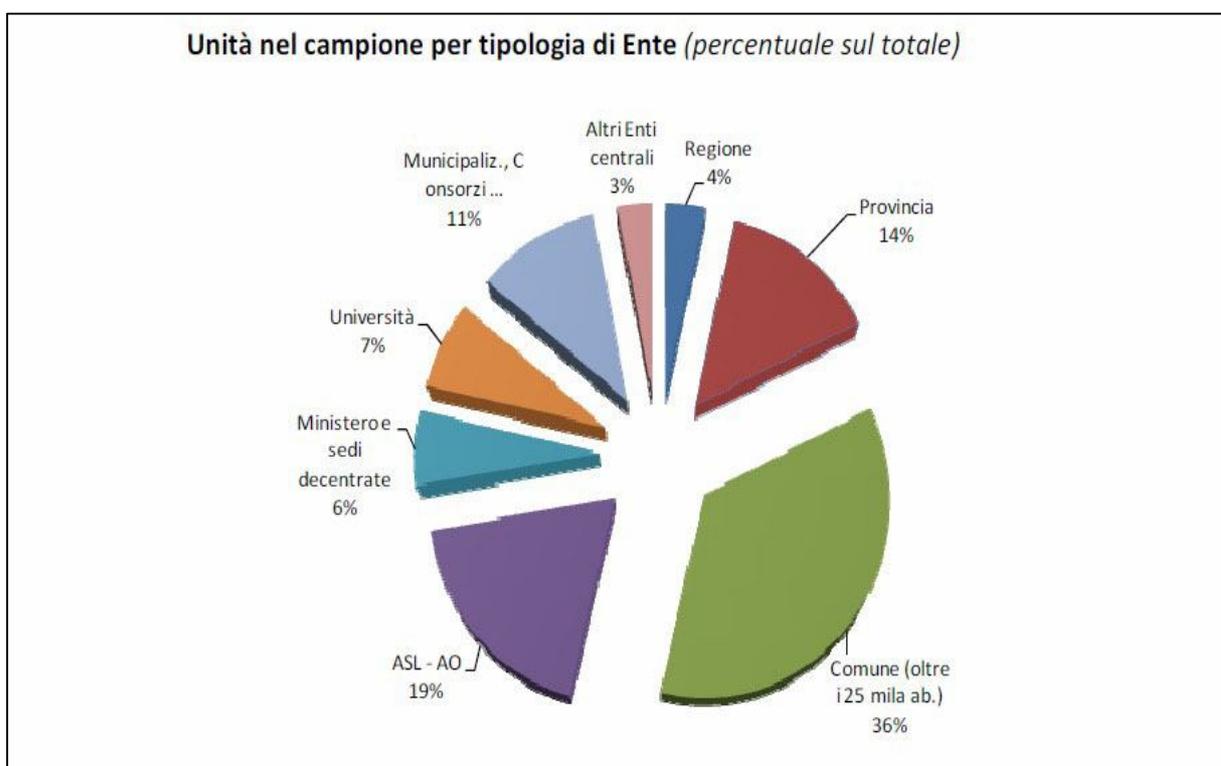
Tale ricerca, presentata dalla responsabile ricerche di Promo P.A. Fondazione, Annalisa Giachi, durante la conferenza di ForumPA del 20 Maggio 2010, ha come tre obiettivi fondamentali l'individuazione concreta di chi sono i Responsabili Acquisti e quali sono le loro competenze, qual è l'impatto dell'utilizzo degli strumenti di E-procurement sul contenimento dei costi sostenuti dalla Pubblica Amministrazione, nonché fornire delle linee guida utili ad aumentare la sinergia tra pubblico e privato.

Innanzitutto dobbiamo definire che cosa si intenda per responsabile. Fra gli impiegati dell'ufficio, il responsabile è colui che ricopre la posizione al vertice, ovvero che non abbia “superiori” esclusivamente dedicati allo stesso ufficio. Sono i cosiddetti soggetti apicali, persone che rivestono funzioni di rappresentanza, amministrazione o direzione dell'Ente, o che la esercitano di fatto, ma senza necessariamente avere una qualifica dirigenziale.

Inizialmente, tale ricerca si proponeva l'obiettivo di rivolgere la propria analisi a tutti gli Uffici della Pubblica Amministrazione, ad esclusione, però, di quelli strettamente operanti nell'ambito dei contratti di lavori pubblici. Nonostante questi fossero gli intenti iniziali, tale selezione si è rivelata essere più difficile del previsto, al punto che il 25% degli uffici contattati non solo opera nel settore dei beni e dei servizi, ma anche in quello dei lavori pubblici.

Prima di analizzare i risultati e comprendere, quindi, il ruolo dei Responsabili Acquisti all'interno della funzione Procurement, è opportuno soffermarci sullo studio condotto da un punto di vista prettamente metodologico.

L'indagine è stata svolta sottoponendo 500 Responsabili Acquisti ad un questionario telefonico. Tali Responsabili, comunemente definiti con l'appellativo di Buyers Pubblici, sono delle figure professionali molto apprezzate e riconosciute all'interno delle Pubbliche Amministrazioni. Il loro livello di autorevolezza e di prestigio interno è fortemente consolidato, non solo perché hanno assunto l'incarico di Responsabili, rivestendo un ruolo sovraordinato rispetto agli altri impiegati nell'ufficio di procurement, ma anche perché hanno assunto un livello di strutturazione all'interno dell'Ente molto importante.



È altrettanto importante specificare la popolazione sotto inferenza, ovvero le caratteristiche del campione su cui è stato condotto lo studio. A tal proposito, possiamo osservare il grafico³ sopra riportato.

L'analisi è stata condotta su 20 Regioni, che rappresentano il 4% del grafico, su 101 Province, che costituiscono il 14% dello stesso, nonché su ASL e Università, Ministeri e Prefetture con sedi ministeriali più decentrate, su comuni con numero di abitanti superiore a 25mila ed, infine, su 50 tra Aziende municipalizzate, Consorzi e Società di Servizi, che nel grafico costituiscono l'11% del totale.

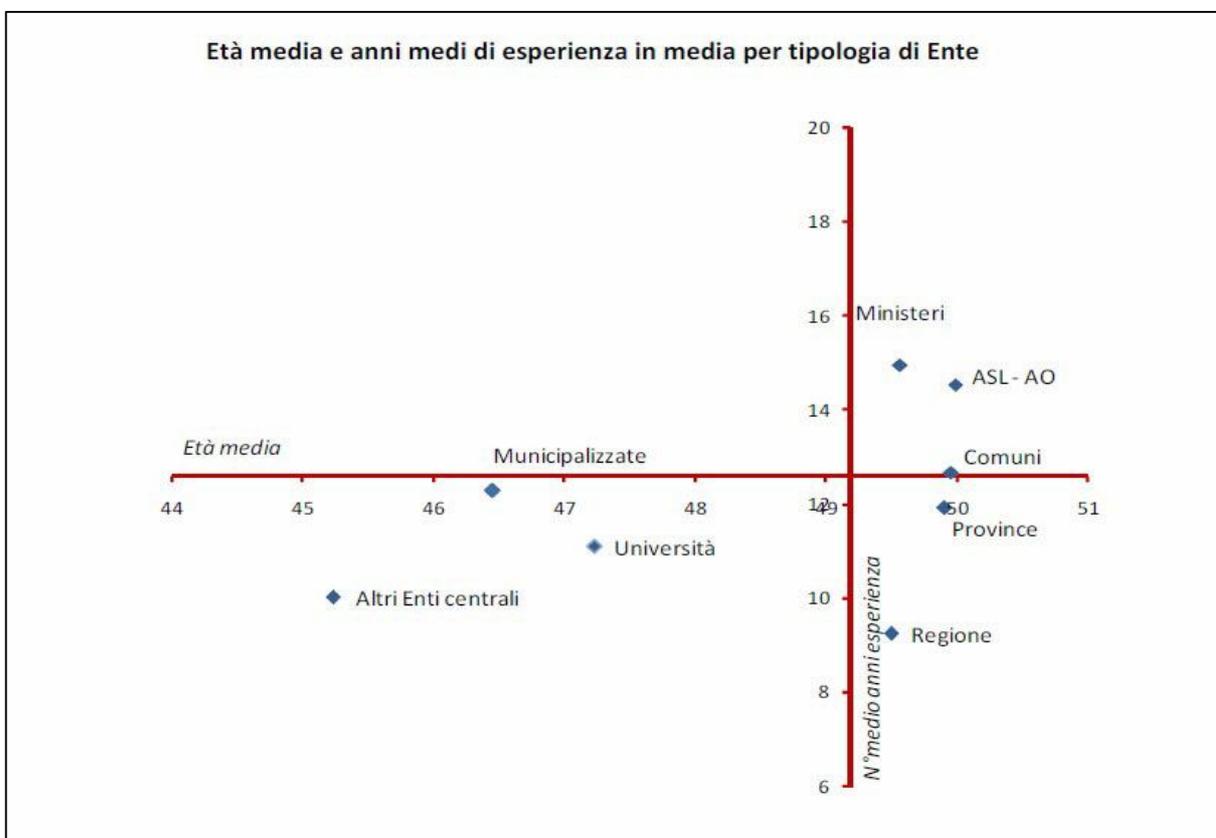
Il "Rapporto Finale" realizzato dall'Università di Tor Vergata in collaborazione con Promo P.A. Fondazione, ci permette di comprendere pienamente quale sia il ruolo e le caratteristiche dominanti che caratterizzano un Responsabile Acquisti all'interno della funzione procurement della Pubblica Amministrazione.

Innanzitutto, tale compito non presenta forti squilibri nella sua distribuzione tra i sessi, anche se frequentemente accade che vi sia una predominanza di uomini, specialmente in alcune tipologie di settore. Inoltre, i due terzi dei responsabili hanno un diploma di laurea, per lo più di tipo giuridico o economico, anche se non mancano casi di laureati in discipline politico-sociali o scientifiche-matematiche, nonché ingegneristiche. L'80% dei Responsabili ha un'età compresa tra i 40 e i 60 anni, con una media poco superiore ai 49 anni, ed hanno un numero medio di anni di esperienza pari a 12,6.

³Unità nel campione per tipologia di Ente.

Università degli Studi di Roma Tor Vergata, PROMO P.A. Fondazione (2010): Come acquista la P.A., il nuovo ruolo dei Responsabili acquisto per lo sviluppo del procurement nella Pubblica Amministrazione e per l'aumento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Dal grafico⁴ è chiara la relazione tra età dei Responsabile Acquisti e la loro esperienza lavorativa e, ovviamente, maggiore è l'età tanto superiore sarà il bagaglio di esperienza di cui dispongono.



In merito alla formazione e alle competenze possedute, ai Responsabili Acquisti viene periodicamente richiesta la partecipazione a corsi di formazione e aggiornamento professionale, al fine di implementare le loro conoscenze ed assicurare una migliore performance nello svolgimento del loro lavoro. Nell'analisi condotta nel "Rapporto Finale", risulta che in media circa l'85,1% del campione ha svolto corsi di formazione relativi alla funzione in cui opera, riportando un livello di soddisfazione abbastanza positivo.

Ovviamente, gli Enti che risultano essere più soddisfatti di questi corsi messi a loro disposizione, sono anche quelli che ne usufruiscono maggiormente. Appartengono a questo gruppo le Regioni, dove i corsi di aggiornamento negli anni dal 2007 al 2010 hanno registrato

⁴ Età media e anni medi di esperienza in media per tipologia di Ente.

Università degli Studi di Roma Tor Vergata, PROMO P.A. Fondazione (2010): Come acquista la P.A., il nuovo ruolo dei Responsabili acquisto per lo sviluppo del procurement nella Pubblica Amministrazione e per l'aumento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

una frequenza di circa il 95,5% e sono stati consideranti molto utili dalla maggioranza dei partecipanti.

I corsi sono focalizzati sulle tre tipologie principali di competenze che i Responsabili Acquisti devono possedere per poter svolgere correttamente il loro lavoro.

Le tre macroaree disciplinari sono quella giuridica, quella amministrativo/gestionale ed, infine, quella tecnologica. L'importanza che viene data a questi ambiti è differente e dipende principalmente da quanto i corsi relativi a queste tematiche siano stati ritenuti utili. Infatti, più i corsi vengono percepiti come utili e più aumenta la necessità di continuare a svolgere la formazione nello stesso ambito disciplinare. Al contrario, più la soddisfazione sull'utilità del corso sostenuto è bassa, tanto minore sarà la necessità di continuare l'aggiornamento. Questo è il motivo per cui competenze approfondite in ambito giuridico ed un continuo aggiornamento sulle nuove normative vigenti vengono considerate fondamentali e necessarie per svolgere in modo ottimale l'attività di Responsabile Acquisti. Viceversa, i corsi di formazione su tematiche amministrativo/gestionali, nonché quelli in ambito di innovazione tecnologica, vengono considerati meno utili in quanto i corsi stessi non risultano di grande interesse per chi vi partecipa.

Come spiega la responsabile ricerche Annalisa Giachi, nell'analisi delle competenze che i Responsabili Acquisti devono necessariamente possedere, è stato intrapreso il tentativo di confrontare il livello di strategicità attribuito a specifiche competenze, con il livello di adeguatezza, ovvero con la capacità dei Responsabili di essere concretamente all'altezza degli incarichi loro attribuiti.

Così come dall'analisi condotta sui corsi di formazione, la competenza, che è stata indicata essere la più importante, è quella normativa.

Seguono altre tipologie di competenze, dette informali o trasversali, di tipo strumentale (in tema di software e piattaforme dedicate, nonché di conoscenza e andamento dei mercati), tecnico (riguardanti la capacità di elaborazione di preventivi, di gestione della supply chain e sviluppo e controllo del budget), relazionale (capacità nella gestione del capitale umano), strategico-organizzativo ed intellettuale (le cosiddette capacità di problem solving).

Riguardo alle competenze in ambito normativo, pertanto, il livello di adeguatezza è piuttosto elevato, o almeno i Responsabili Acquisti si reputano adeguati per tale funzione. In merito agli altri tipi di competenze, di carattere più trasversale, il livello di adeguatezza è inferiore, ma la loro importanza sta crescendo in modo consistente, facendo sì che il Responsabile

Acquisti diventi, nel lungo periodo, una figura in grado di interagire con soggetti molto differenti tra loro.

Nonostante le autovalutazioni possano sembrare veritiere, attraverso uno studio più obiettivo, è facile riscontrare come, in realtà, esse esprimano valori nettamente sotto la media. Il livello di adeguatezza che i Responsabili ritengo di avere, infatti, è più basso rispetto a quello che realmente possiedono. Questa valutazione penalizzante, però, deve essere interpretata come un segnale positivo: il fatto che i Responsabili si considerino meno adeguati di quanto effettivamente siano, lascia intendere il desiderio di continuare nel loro percorso di formazione in modo da migliorarsi ed essere man mano sempre più adatti alla posizione centrale che rivestono.

Abbiamo, quindi, analizzato quelle che sono le competenze e i ruoli in cui devono sapersi destreggiare i Responsabili Acquisti. Un ultimo contributo molto importante che possiamo dedurre dal documento “Rapporto Finale”, riguarda la classificazione dei Responsabili stessi in diverse tipologie. La tecnica statistica utilizzata è quella del “Cluster Analysis”, meglio conosciuta come “Analisi dei gruppi”, in modo da definire gruppi in cui le caratteristiche interne siano molto simili, in riferimento a specifiche variabili considerate, ma molto differenti da gruppo a gruppo.

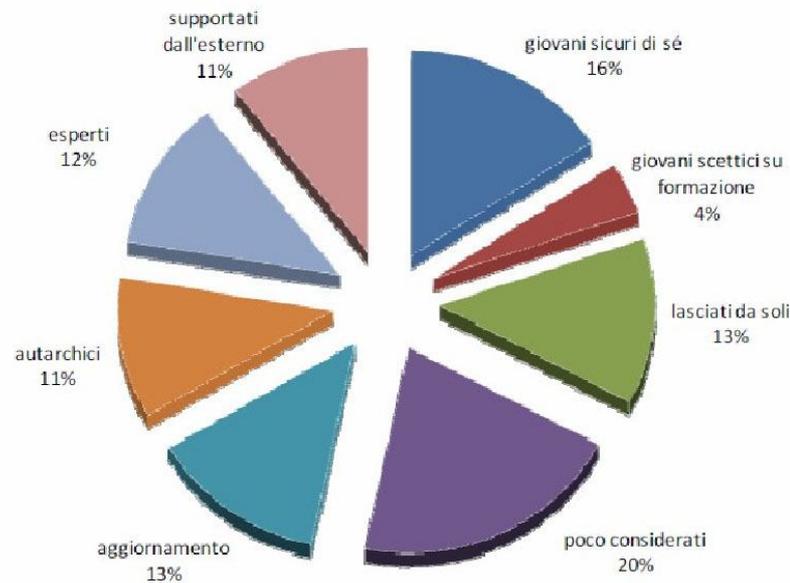
Attraverso tale analisi sono state individuate otto tipologie di Responsabili Acquisti. La distinzione è basata su differenze di carattere professionale e formativo tra i vari Buyers. Si è tenuto conto, infatti, degli anni di esperienza, della frequenza ai corsi di formazione e aggiornamento, in quale campo fosse utile un aggiornamento continuo, se si fosse richiesto il supporto di altri uffici interni o di consulenza esterne ed, infine, quale livello di autonomia e autorevolezza si ritenesse di avere.

Il seguente grafico ne illustra la suddivisione.⁵

⁵ Composizione percentuale dei gruppi di Responsabili uffici acquisti.

Università degli Studi di Roma Tor Vergata, PROMO P.A. Fondazione (2010): Come acquista la P.A., il nuovo ruolo dei Responsabili acquisto per lo sviluppo del procurement nella Pubblica Amministrazione e per l'aumento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Composizione percentuale dei gruppi di Responsabili uffici acquisti



Il primo gruppo di Responsabili Acquisti è quello dei “*Giovani sicuri di sé*”. Costituisce il 16% del totale ed è caratterizzato da persone con un’età media più giovane rispetto al resto del campione e con minore esperienza, in media 9,36 anni. Anch’essi seguono i corsi di aggiornamento e li giudicano, in termini di utilità ed importanza, in modo allineato agli altri Responsabili. Inoltre, ricevono supporto dagli altri uffici interni, ma non si avvalgono di consulenza esterna. Sono definiti “*giovani sicuri di sé*” in quando sono quelli che, in confronto al resto del campione, credono di avere il livello di autorevolezza più alto.

La seconda tipologia è caratterizzata dai cosiddetti “*Giovani scettici sulla formazione*”, che costituiscono il 4% del campione. Sono giovani e, pertanto, la loro età media è più bassa rispetto a quella del totale e hanno un numero medio-basso di anni di esperienza, circa pari a 11,22 anni. Sono scettici sulla formazione, in quanto sono coloro che hanno dato i punteggi più bassi circa l’importanza di un continuo aggiornamento, sia in campo giuridico, che amministrativo e tecnologico. La spiegazione di questo punteggio negativo è legato al fenomeno precedentemente descritto: maggiore è l’insoddisfazione e la percezione di scarsa utilità del corso e minore sarà il desiderio di partecipazione.

Il terzo gruppo è costituito dai *“Lasciati da soli”* o *“Poco seguiti”*. Questi rappresentano il 13% del campione. La loro età media è in linea con gli altri Responsabili Acquisti, ma il numero di anni di esperienza è medio-basso, circa pari a 11,30 anni. Nonostante non abbiano seguito i corsi, giudicano l'importanza di un aggiornamento in campo giuridico, amministrativo e, soprattutto, tecnologico, nella stessa misura rispetto al totale del campione. Vengono definiti in questo modo in quanto solo il 40% di loro riceve supporto interno da altri uffici, mentre nessuno fa ricorso a consulenza di tipo esterno.

Alla quarta tipologia appartengono i *“Poco considerati”*. Nel grafico costituiscono il 20% del totale. Possiedono un'età leggermente più bassa rispetto al campione ed anche un numero minore di anni di esperienza, pari a 9,76. Seguono i corsi e li giudicano parimenti importanti rispetto agli altri gruppi di Responsabili. Non si avvalgono di consulenza esterna, ma ricevono supporto interno e, a differenza degli altri gruppi, ritengono di avere il più basso livello di autorevolezza.

Il quinto gruppo è costituito dai *“Poco esperti che chiedono aggiornamento a tutto campo”*. Appartengono a questa tipologia i più giovani e con minore esperienza, circa pari a 8,44 anni. Giudicano i corsi di formazione e aggiornamento come utili strumenti per implementare le loro competenze in ambito giuridico, amministrativo e tecnologico. Chiaramente, prendono parte ai corsi e, ritenendoli così utili, vorrebbero prendere parte al numero più alto possibile.

La sesta tipologia è quella dei cosiddetti *“Autarchici”*. Dal grafico si evince come essi costituiscano l'11% del totale. Hanno età ed esperienza leggermente superiori alla media del campione e non credono nell'utilità dei corsi di formazione loro proposti. Inoltre, ritengono di possedere un livello di autorevolezza superiore rispetto al totale del campione.

La settima tipologia comprende i *“Più esperti”*. Sono i più esperti in quanto sia la loro età che il loro bagaglio di esperienze nel settore è più elevato rispetto agli altri appartenenti al campione. Inoltre, ritengono molto utili i corsi di aggiornamento, evidenza correlata ad un elevato livello di soddisfazione percepito durante la frequenza.

L'ottava ed ultima categoria, infine, rappresenta l'11 del totale ed è costituita dai cosiddetti *“Supportati dall'esterno”*. Sia la loro età che esperienza è in linea con la media del campione, ma a differenza degli altri gruppi sono gli unici che si avvalgono di consulenza esterna, nonché il 75% del gruppo riceve supporto anche da uffici interni.

La funzione svolta dai Responsabili Acquisti è, pertanto, un incarico che li pone ad un livello sovraordinato rispetto agli altri colleghi nel settore del procurement della Pubblica Amministrazione. Proprio per questo le loro competenze ed incarichi devono spaziare da settori prettamente connessi alla normativa, nuova e vigente, nonché alle capacità gestionali e conoscenze in ambito tecnologico. Il costante processo di formazione e aggiornamento, quindi, ha come scopo quello di arricchire il loro bagaglio di conoscenze, in modo da renderli dei leader nel settore e trasmettergli le competenze professionali che gli permetteranno di svolgere la loro attività nel miglior modo possibile.

2.4 Il ruolo delle Autorità Centrali nel miglioramento dei processi di procurement.

L'Authority italiana maggiormente impegnata nel miglioramento dei processi di procurement all'interno della Pubblica Amministrazione è il DigitPA.

Istituito con d.lgs. 196 del 2003, il Centro nazionale per la digitalizzazione della pubblica amministrazione, meglio conosciuto come DigitPA, è un Ente pubblico non economico, che opera nell'ambito delle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri ed in coerenza con il piano ICT della Pubblica Amministrazione centrale, e contribuisce alla creazione di valore per cittadini ed imprese *“attraverso una Pubblica Amministrazione efficace ed efficiente e grazie ad un uso consapevole, condiviso e sostenibile delle tecnologie dell'informazione e delle comunicazioni” (ICT, Information and Communication Technologies)*. Il DigitPA svolge funzioni di natura progettuale, tecnica ed operativa e ha competenze nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'ambito della Pubblica Amministrazione. Si tratta di un organo collegiale dotato di autonomia tecnica e funzionale, amministrativa e contabile, finanziaria e patrimoniale, ed è composto da persone di alta e riconosciuta competenza e professionalità sia tecnica che gestionale.

Attraverso un Piano Triennale, annualmente revisionato e aggiornato, il DigitPA definisce le metodologie a cui attenersi per conseguire i risultati attesi, nonché le risorse umane e finanziarie necessarie, ponendosi come obiettivo il miglioramento dei processi interni alla Pubblica Amministrazione, incluso quello di Procurement.

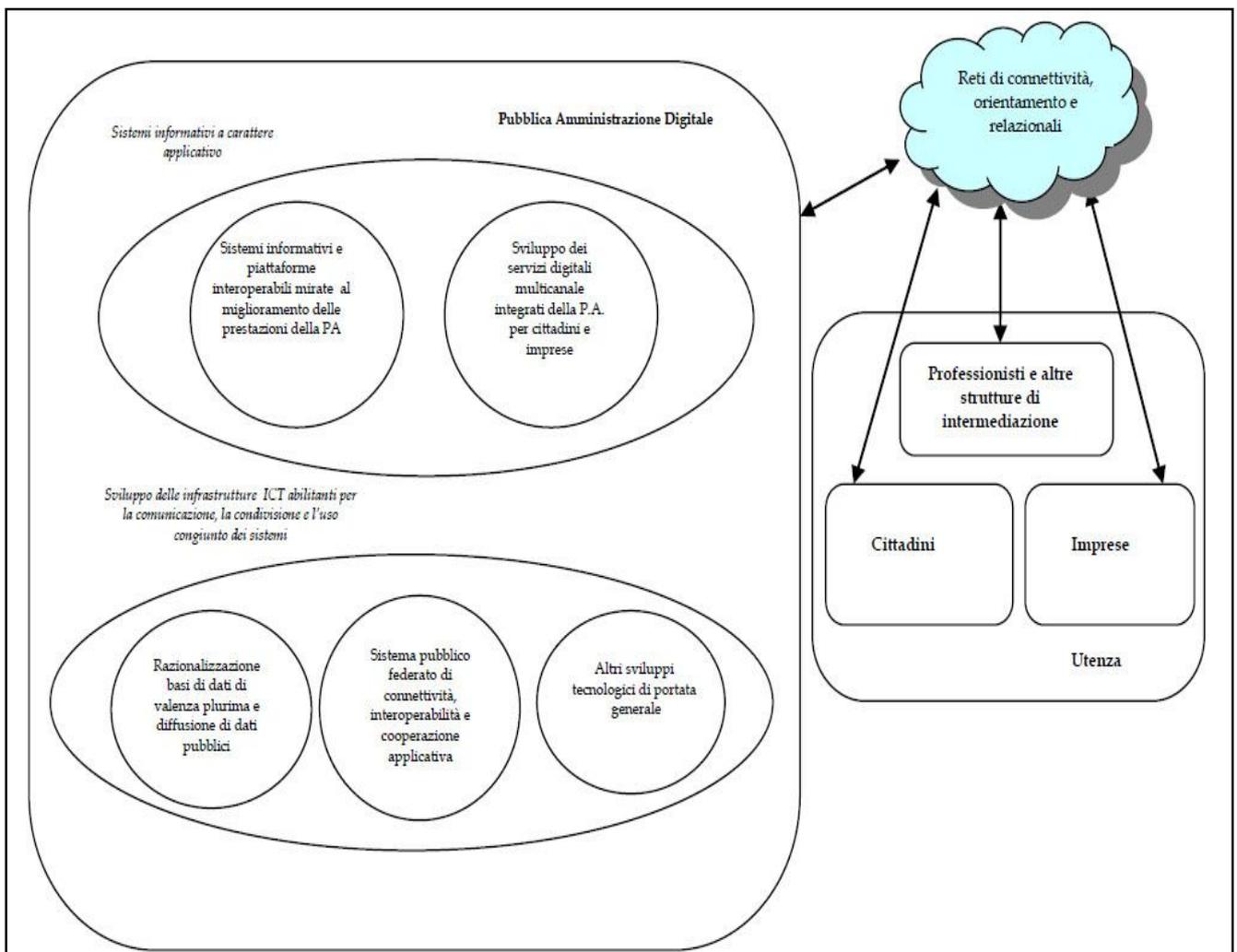
Il Piano triennale di DigitPA è suddiviso in cinque linee di azione che conducono, se rispettate, alla realizzazione di una PA digitale, dando, quindi, la possibilità di implementare e semplificare i processi interni alle Pubbliche Amministrazioni.

Le cinque linee sono distinte a loro volta in due gruppi.

Il primo riguarda i sistemi informativi di carattere applicativo, generalmente utilizzati per migliorare la gestione del front-office che si occupa di connessione, orientamento e relazioni con cittadini, imprese e professionisti.

Il secondo gruppo, invece, è focalizzato sullo sviluppo delle infrastrutture ICT, utili per la comunicazione, condivisione e utilizzo dei sistemi che rappresentano le azioni di back-office necessarie per la razionalizzazione delle basi di dati, per la gestione del sistema pubblico di connettività e cooperazione e per l'implementazione delle nuove tecnologie.

Nella seguente figura⁶ vengono riportate le cinque linee di azione su cui è basato il Piano



⁶ Le cinque tematiche di intervento di DigitPA per realizzare la PA digitale. DigitPA (2011): Piano Triennale 2012-2014 e II semestre 2011; 60.

Triennale di DigitPA, dove le iniziative sono distinte in compiti di front-office e di back-office.

Il DigitPA, quindi, è l'Autorità Centrale che più di ogni altra si occupa delle problematiche connesse con la necessità di miglioramento dei processi di procurement.

Questo Ente lavora per garantire al cittadino libero accesso alle transazioni previste dalla SPC, ovvero dalla Commissione del Sistema Pubblico Federato di Connettività e Cooperazione Applicativa.

Per adempiere a questa finalità, due sono le tipologie di servizi destinati alle PA: i servizi di cooperazione e quelli di interoperabilità.

I primi sono quelli che rendono possibile alle Pubbliche Amministrazioni, attraverso la fornitura di strumenti idonei, l'utilizzo di sistemi informativi interni, i quali garantiscano la condivisione del patrimonio informativo verso cittadini e imprese, grazie all'utilizzo di apposite interfacce, come le pagine Web, la posta elettronica o le videocomunicazioni.

I servizi interni di interoperabilità, invece, garantiscono la netta distinzione tra le Pubbliche Amministrazioni, attraverso l'impiego di prestazioni che rispettino vincoli tecnico-normativi definiti dagli organi di governance della SPC, come ad esempio la porta di dominio, la sicurezza applicativa, l'identificazione, l'autorizzazione e l'accounting.

Il nuovo Codice dell'Amministrazione Digitale, in sigla CAD, emana delle direttive che improntano al raggiungimento di questi obiettivi, fornendo un orientamento a gruppi di lavoro, chiamati a definire i nuovi servizi da includere in uno o più accordi quadro.

Tali accordi quadro hanno come finalità quella di assicurare economie alle amministrazioni, raggiungibili sia attraverso la messa a fattor comune dei processi di procurement e gestione dei contratti, sia attraverso la condivisione di infrastrutture durante l'erogazione di servizi, nonché grazie all'utilizzo di modelli e tecnologie innovative.

Gli accordi quadro devono essere periodicamente aggiornati ed essere conformi a quanto stabilito nelle regole formulate dalla SPC, nonché alle normative di recente formulazione e alle esigenze di misurazione di obiettivi e benefici.

L'importante contributo fornito dalla DigitPA all'implementazione e miglioramento dei processi di procurement è, quindi, da ricercarsi nel Piano Triennale da questa pubblicato. I prossimi obiettivi per il triennio 2012-2014 riguardano la definizione di un nuovo scenario di

gara, attraverso l'individuazione di nuove finalità, modelli e strategie, chiaramente sempre in conformità a quanto stabilito nell'ultimo disegno evolutivo dell'SPC.

Il prossimo obiettivo di DigitPA riguarderà anche la fase che precede il processo di procurement, assicurando coerenza con gli obiettivi generali ed individuando le criticità, che dovranno poi essere presiedute attraverso l'utilizzo di adeguati strumenti contrattuali o attraverso un'azione autonoma da parte delle singole Pubbliche Amministrazioni.

Sul piano dei contenuti, invece, l'intervento di DigitPA per il miglioramento del processo di procurement, riguarda strettamente i nuovi accordi quadro. Essi, infatti, dovranno essere maggiormente orientati allo sviluppo di funzionalità applicative di interfacciamento, che assicurino la realizzazione di servizi on-line multicanale e multidispositivo, nonché la semplificazione delle transazioni tra Pubbliche Amministrazioni, cittadini ed imprese. Se tali obiettivi fossero concretamente realizzati entro il 2013, secondo le aspettative nutrite dal DigitPA, le Pubbliche Amministrazioni avrebbero a disposizione circa sei mesi di tempo sia per poter sperimentare i nuovi servizi e comprendere pienamente quale debba essere il corretto utilizzo degli accordi quadro, sia per poter convertire i servizi già attuati nei suddetti accordi quadro.

Il ruolo di DigitPA nel miglioramento del processo di procurement risulta essere fondamentale. Da un lato, infatti, fornisce un servizio di chiarificazione informativa a cittadini ed imprese, nonché di miglioramento del loro rapporto con le Pubbliche Amministrazioni. Dall'altro, invece, attraverso il processo di digitalizzazione, semplifica i processi interni alle PA, incluso quello di procurement, consentendone, al tempo stesso, un consistente miglioramento nell'efficienza.

2.5 Organizzazione tipica di tale funzione.

Il Rapporto Finale, redatto dall'Università di Tor Vergata in collaborazione con Promo P.A. Fondazione, fornisce un importante contributo anche nella definizione dell'organizzazione tipica caratterizzante la funzione di Procurement. Il livello di "scientificità" e standardizzazione dei processi di gestione delle procedure di acquisto, rappresentano un primo pilastro per la definizione di un processo pienamente efficace ed efficiente. Tale livello, però, non è sviluppato in modo omogeneo all'interno del Paese: nel Sud Italia e nelle Isole, infatti, i processi sono meno standardizzati rispetto al Nord. La stessa distinzione può essere

effettuata in base agli ambiti in cui le differenti Pubbliche Amministrazioni operano. Da un'analisi più dettagliata, quindi, si evince che nei Comuni e nelle Provincie il livello di standardizzazione richiesto è inferiore rispetto a quello utilizzato nelle Regioni e negli Enti Centrali.

Importante è anche la distinzione nelle diverse modalità di rilevazione dei fabbisogni. Essi possono essere rilevati attraverso segnalazioni provenienti dai vari uffici (questa modalità è messa in pratica effettivamente dal 60% delle Pubbliche Amministrazioni), o, alternativamente, attraverso un sistema strutturato di rilevazione dei fabbisogni basato sull'analisi delle strategie promosse dall'Ente e sui piani di governo da questo implementati (solo il 32% delle Pubbliche Amministrazioni mette in pratica questo metodo).

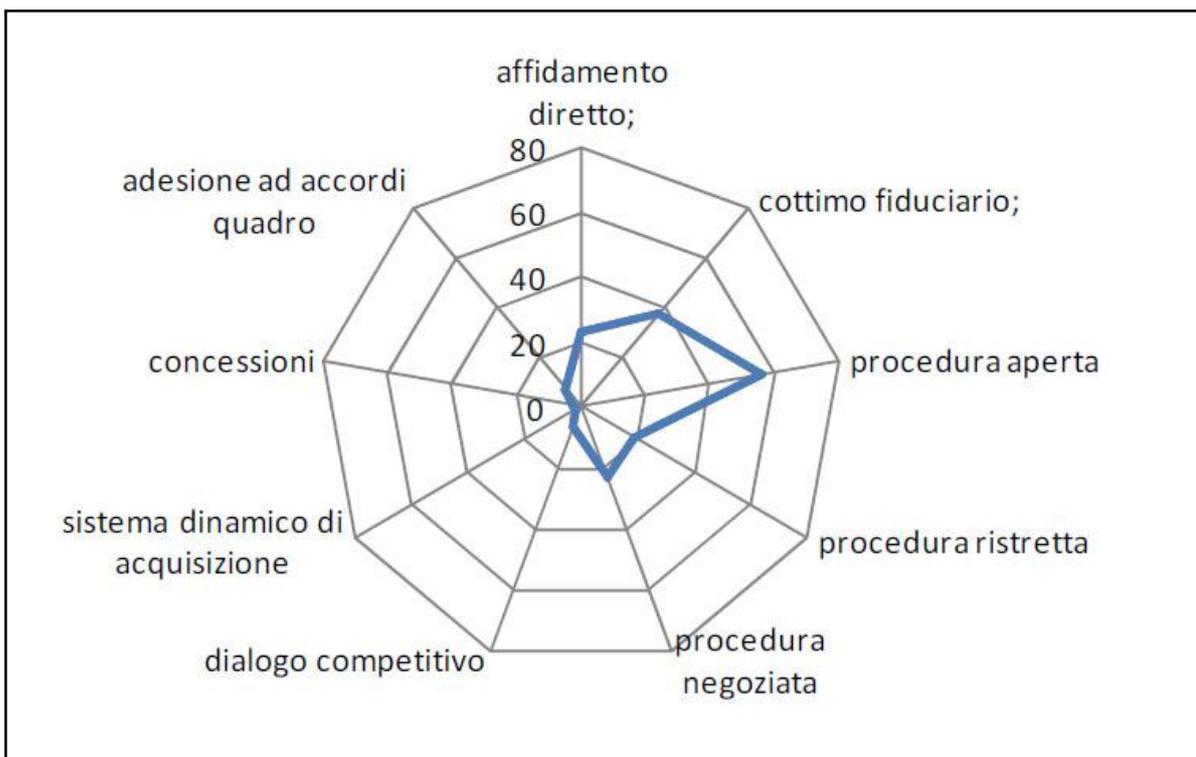
Sembrerebbe logico pensare che il metodo di acquisto utilizzato è quello basato sull'individuazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ma l'analisi riportata nel Rapporto Finale dell'Università di Tor Vergata e Promo P.A. Fondazione, sembra dimostrare il contrario. La scelta di tale metodologia, infatti, dipende esclusivamente dal tipo di Ente che andiamo a considerare e, quindi, del campo in cui questo opera, nonché dagli obblighi imposti dalla normativa. Gli Enti Centrali, ad esempio, contrariamente a Regioni e Ministeri, sono coloro che fanno più frequentemente ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Non esiste, inoltre, una connessione tra l'utilizzo di tale metodo e l'impiego di procedure di E-procurement durante la fase di acquisizione. La dicotomia, quindi, intercorre solo con la tipologia di Ente che va ad effettuare l'acquisto.

Quando l'Ente decide di indire una gara, può servirsi di diverse procedure a seconda delle sue necessità. Esse spaziano dall'affidamento diretto al cottimo fiduciario, dalla procedura aperta, ristretta o negoziata fino al dialogo competitivo, fino a concessioni, accordi quadro o sistemi dinamici utilizzati durante la fase di acquisizione.

Nella figura⁷ vengono riportate le diverse a disposizione degli Enti e la loro propensione all'utilizzo delle stesse.

⁷ Procedure di aggiudicazione più frequentemente utilizzate.

Università degli Studi di Roma Tor Vergata, PROMO P.A. Fondazione (2010): Come acquista la P.A., il nuovo ruolo dei Responsabili acquisto per lo sviluppo del procurement nella Pubblica Amministrazione e per l'aumento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa.



Nonostante tra le diverse Amministrazioni vi sia una consistente variabilità, è possibile identificare delle caratteristiche comuni: accordi quadro, concessioni, dialogo competitivo ed il sistema dinamico nella fase di acquisizione sono metodologie scarsamente utilizzate in tutte le PA. Contrariamente, dal grafico si evince come la procedura aperta sia quella maggiormente utilizzata, tanto da coprire il 56% degli Uffici su cui è stato svolto il sondaggio. Essa è seguita dal cottimo fiduciario, che costituisce circa il 37,4% del totale. Non emergono evidenti correlazioni tra la procedura utilizzata e le caratteristiche dei soggetti responsabili della funzione acquisti, né tantomeno con il tipo di acquisto che le singole Amministrazioni effettueranno.

Pertanto il processo di Procurement è una funzione che non presenta connotati standard applicabili in tutte le Pubbliche Amministrazioni, ma a seconda della funzione svolta, della tipologia di Ente, delle normative e delle caratteristiche interne, presenta una struttura organizzativa differente. Non si può, quindi, esprimere un giudizio generalmente valido in merito a questo ambito, ma, seguendo gli stessi standard utilizzati nel documento del Rapporto Finale, si possono identificare caratteristiche comuni di più ampio respiro, che poi, in un'analisi più dettagliata, si differenzieranno a seconda della Pubblica Amministrazione che si va a considerare.

2.6 Trasparenza e modalità di perseguimento.

Come la CIVIT, la “*Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni Pubbliche*”, affronta il tema dell'importanza della trasparenza e tratta delle modalità di perseguimento della stessa riferendosi all'ampio campo della Pubblica Amministrazione, così l'Avcp, “*l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*”, si occupa delle medesime tematiche facendo riferimento più specificatamente al processo di Procurement.

Il *Codice dei contratti pubblici*, istituito con d.lgs. 163 del 12 Aprile 2006, nel definire funzioni e competenze attribuite all'Avcp, pone l'accento sull'importanza e la necessità della trasparenza nell'adempimento dei suoi compiti, nonché nei processi di procurement che caratterizzano l'attività delle Pubbliche Amministrazioni.

La vera innovazione nel settore del public procurement in termini di trasparenza è, però, raggiunta solo in occasione dell'approvazione del Regolamento attuativo del Codice dei Contratti, avvenuta il 18 giugno 2010 da parte del Consiglio dei Ministri, conformemente al d.lgs. 53/2010. I tre cardini fondamentali di tale innovazione riguardano la qualificazione delle imprese, la trasparenza negli appalti e la valutazione dei progetti.

Il primo obiettivo è perseguibile attraverso l'imposizione di sanzioni in caso di irregolarità nelle dichiarazioni, grazie all'introduzione di meccanismi correttivi che possano evitare eccessivi ribassi, tramite il potenziamento del casellario delle imprese abilitate, nonché attraverso l'indicazione tutte le informazioni in merito alla vita delle aziende.

Il secondo cardine, invece, riguarda la trasparenza negli appalti. È conseguibile attraverso l'introduzione di normative volte ad aumentare sia la chiarezza che la veridicità dell'informativa, nonché la quantità di dati scambiati. Questo è possibile mediante, ad esempio, l'imposizione all'Avcp dell'obbligo di comunicazione dell'avvenuta aggiudicazione, oppure l'avviso volontario per la trasparenza preventiva o, infine, attraverso l'obbligo di informativa nel caso di ricorso giudiziario.

L'ultimo pilastro introdotto in termini di trasparenza riguarda le modalità di valutazione dei progetti. Questa fase è svolta in modo chiaro e onesto quando vengono introdotti strumenti di verifica e validazione della qualità delle offerte da parte delle stazioni appaltanti, di organismi esterni o di società specializzate.

La trasparenza è, quindi, un tema fondamentale, ampiamente trattato al fine garantire l'efficienza e l'efficacia dei processi di procurement sviluppati all'interno delle Pubbliche

Amministrazioni. Nonostante il Codice dei Contratti definisca quali sono gli standard di trasparenza richiesti e le modalità di perseguimento, l'Avcp è essa stessa un modello a cui ispirarsi. Rendendo pubblici i propri atti di bilancio, gli emolumenti e incarichi a soggetti esterni, è essa stessa la prima, infatti, ad adottare un adeguato livello di trasparenza.

È, quindi, un modello a cui le Pubbliche Amministrazioni dovrebbero singolarmente ispirarsi in modo da operare in modo efficace ed efficiente, nonché corretto.

Capitolo III

Nuove modalità di acquisizione e tecnologie di supporto

3.1 Una nuova concezione del processo di acquisto: le piattaforme di intermediazione.

La piattaforma di E-procurement è un sistema di intermediazione telematica costituito dall'insieme di tecnologie, procedure, operazioni e modalità organizzative, che favoriscono l'acquisizione di beni e servizi mediante l'utilizzo degli strumenti offerti dalla rete. Questo è reso possibile grazie allo sviluppo e alla diffusione sia di Internet che del mercato e del commercio elettronico. Tali innovazioni hanno drasticamente modificato non solo l'atto della compravendita, ma anche la modalità di gestione del processo di acquisto.

In Italia, la diffusione del processo di E-procurement non può essere solo ricondotta allo sviluppo ed impiego delle nuove tecnologie dell'informazione e comunicazione, ma è connessa anche ad un fenomeno più ampio, che ha apportato consistenti modifiche attraverso l'utilizzo di strumenti legislativi, allo scopo di semplificare il complesso di procedure amministrative. Questo fenomeno è il cosiddetto "*Piano di E-government*" approvato nel Giugno 2000 dal Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della Funzione Pubblica, Franco Bassanini.

L'E-government venne proposto come uno strumento innovativo per garantire ai cittadini libero accesso, tramite l'utilizzo della rete telematica, a tutti i servizi erogati dalle Pubbliche Amministrazioni, favorendo, così, la trasparenza nelle procedure e la libertà di informativa al pubblico.

L'idea di fondo era di avviare un grande processo di innovazione tecnologica, che coinvolgesse tutto il settore pubblico e che rendesse l'Italia competitiva con le altre realtà europee più progredite nel settore. Per poter realizzare questo progetto, però, sono fondamentali una serie di condizioni che rendano possibile l'integrazione fra le diverse attività svolte dalle Pubbliche Amministrazioni ed il libero accesso alle informazioni relative alle stesse da parte dei cittadini.

Un'importante incentivo a questo processo di digitalizzazione e ammodernamento della Pubblica Amministrazione, nonché di diffusione al suo interno di tecnologie di informazione e comunicazione informatiche e telematiche, è stato fornito dal “*Codice dell'amministrazione digitale*” approvato con d.lgs. 82 del 7 Marzo 2005, modificato ed integrato più volte nel 2006, nel 2007 ed, infine, nel 2009.

Secondo tale codice, l'innovazione della Pubblica Amministrazione deve avvenire secondo due linee di azione. Da un lato i cittadini devono essere liberi di interagire con le Pubbliche Amministrazioni, attraverso l'utilizzo di Internet, della posta elettronica e di altre reti, mentre d'altro canto, tutte le amministrazioni devono organizzarsi in modo da rendere disponibili in formato digitale le informazioni che le riguardano.

Nel Piano di E-government viene dedicata un'apposita sezione all'E-procurement, al fine di incentivare la diffusione dello stesso all'interno della Pubblica Amministrazione, essendo un innovativo strumento per l'acquisto di beni e servizi. Per la prima volta, quindi, viene affrontato in modo organico e completo il tema dell'utilizzo delle nuove tecnologie di informazione e comunicazione all'interno della PA. Rispettando quanto stabilito dal Piano di azione, le Amministrazioni potrebbero facilmente raggiungere gli obiettivi primari di riduzione della spesa per le forniture di beni e servizi, avendo, al tempo stesso, la possibilità di rendere le procedure più snelle e rapide, garantendo la massima trasparenza nello svolgimento delle procedure di gara, e rendendo, così, il mercato più competitivo.

Le prime sperimentazioni di E-procurement furono poste in essere perseguendo l'intento di razionalizzare la spesa attraverso l'utilizzo di metodi legati alle nuove tecnologie informatiche di procurement. Attivate dal Ministero del Tesoro attraverso la società Consip S.p.A., in breve tempo raccolsero l'adesione di circa 4000 Amministrazioni, riscuotendo, quindi, grande successo. Alla base di tale progetto si pone la legge 488 del 23 Dicembre 1999 recante le “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*”. Questa legge ha delineato un nuovo sistema per l'acquisto di beni e servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni, introducendo novità rilevanti sulle modalità di acquisto in termini di economicità, livello del servizio ricevuto e semplificazione dei processi interni.

La disposizione ha delineato un sistema nel quale la trasparenza è un elemento chiave. Le imprese per la fornitura di beni e servizi vengono, infatti, scelte attraverso procedure rese pubbliche e sono chiamate a rispettare le medesime condizioni.

Tale norma, inoltre, attribuiva al Ministero dell'Economia e della Finanza, attraverso il contributo fornito da Consip S.p.A., il compito di stipulare Accordi Quadro che prevedessero

delle Convenzioni in base alle quali le imprese fornitrici si impegnassero ad accettare, in osservanza di specifiche condizioni contrattuali ed economiche e dei prezzi concordati, gli ordinativi di fornitura, fino ad un determinato limite di beni o servizi. Il sistema che si venne a costituire prevedeva che le Amministrazioni Centrali e Periferiche si approvvigionassero utilizzando le Convenzioni, mentre le restanti Pubbliche Amministrazioni avessero la possibilità di scegliere se aderire o meno, ovvero la facoltà di acquistare in conformità ai parametri di qualità e prezzo stabiliti. Nel 2000, con Decreto Ministeriale del Ministero dell'Economia e delle Finanze, infine, fu assegnato unicamente a Consip S.p.A. il compito di definire le Convenzioni utilizzabili nel processo di procurement. Nel momento in cui un'amministrazione avesse deciso di non rispettare le Convenzioni, acquistando beni e servizi a costi superiori rispetto a quelli di riferimento, sarebbe stata chiamata a motivare tale scelta, in conformità dell'articolo 58 della legge 388 del 2000.

Un'altra significativa innovazione fu, inoltre, apportata con la Legge Finanziaria del 2001, che ha esteso la facoltà di stipulare aggregazioni di acquisto anche a livello locale, migliorando, così, notevolmente la gestione dell'intero processo di procurement.

Dal 2001 ad oggi, la procedura è stata rinnovata e perfezionata, introducendo anche criteri di sanzionamento rigorosi, in caso di mancato utilizzo delle Convenzioni, riducendo al minimo la possibilità di trattativa privata ed aumentando il confronto e la conformità ai sistemi utilizzati a livello comunitario.

Nonostante furono numerose le critiche, tanto opportune quanto costruttive, rivolte a tali innovazioni, è necessario analizzare il concreto funzionamento del sistema realizzato a gestito da Consip S.p.A..

La procedura di acquisizione si apre con la predisposizione della gara, durante la quale viene selezionato, direttamente da Consip e tramite gara pubblica, il fornitore di uno o più prodotti. Vengono anche definiti i vincoli relativi a beni e servizi acquistabili, nonché tutte le caratteristiche principali che definiscono il rapporto tra il cliente e il fornitore. Nella gara pubblica, infatti, vengono definiti aspetti fondamentali della stessa come le eventuali modalità di assistenza tecnica, i livelli minimi di servizio che devono essere garantiti al cliente e i tempi di consegna che devono essere rispettati.

Consip S.p.A. si occupa anche della gestione del complesso sistema delle Convenzioni che definiscono il rapporto tra le Pubbliche Amministrazioni ed i fornitori. Essi, attraverso la stipula delle Convenzioni, si impegnano a fornire, secondo quantità precedentemente concordate e tempi definiti, i loro beni e servizi alle relative Amministrazioni. Dal momento

in cui la Convenzione diventa attiva, le Amministrazioni possono aderirvi fino ad esaurimento dei quantitativi disponibili, accettando integralmente le condizioni di acquisto e fornitura. La gestione di questa complessa rete di adesioni e procedure informatiche, viene svolta digitalmente da Consip.

Una volta definite, le Convenzioni attive vengono pubblicate sulla rete. Per potervi aderire è necessaria la registrazione al sito e l'invio di una comunicazione cartacea, tramite fax o casella postale, con il modulo di registrazione. I negozi elettronici raccolti in formato digitale sono suddivisi in categorie merceologiche, in modo da rendere possibile alle Amministrazioni la consultazione diretta delle Convenzioni disponibili e procedere, in caso di interesse, alla selezione e acquisto di articoli specifici.

Anche questa fase si articola in due differenti procedure. La prima consiste nella selezione dei prodotti e invio dell'ordine ed è effettuata attraverso l'utilizzo della rete informatica. La seconda, invece, consiste nell'invio della documentazione, ovvero del contratto d'acquisto in forma cartacea.

La conferma dell'avvenuto ordine è notificata tramite posta elettronica sia al fornitore che all'acquirente e, se si è dichiarato nella fase di registrazione di essere in possesso della firma digitale, l'ordinativo deve essere firmato digitalmente.

Il seguente grafico⁸ mostra le differenze che intercorrono tra il metodo tradizionale e quello di E-procurement e da questo emergono le differenze appena sottolineate.

⁸ Tabella riassuntiva delle differenze che intercorrono tra il sistema di acquisto tradizionale e il metodo di E-procurement.

Bertini, L., Sciandra, L. (2001): *Implicazioni Teoriche dell'E-procurement ed analisi del modello adottato nella P.A. italiana*. 13° conferenza SIEP, Compagnia di San Paolo ed Università di Pavia.



Un problema di notevole rilevanza è quello dell'individuazione di quali siano gli enti che effettivamente possono aderire alle suddette Convenzioni.

Il secondo comma dell'articolo 1 del d.lgs. 29 del 3 Febbraio 1993, definisce le amministrazioni pubbliche, specificando che con tale appellativo *“si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le regioni, le provincie, i comuni, le comunità montane, e loro consorzi ed associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale”*.

In forza di tale norma si può, quindi, affermare che non rientrano nel novero delle Pubbliche Amministrazioni gli Enti pubblici economici né, tantomeno, gli Enti di natura privatistica.

I primi risultati di questo nuovo sistema di acquisto sono stati positivi. Circa 4000 soggetti, tra Amministrazioni Centrali e Locali vi hanno aderito ed i risparmi rilevati sono stati consistenti, circa il 30% su ogni Convenzione, l'equivalente di circa 200 milioni di Euro.

Fra gli obiettivi che il Ministero del Tesoro aveva prefissato per il sistema di Convenzioni gestite da Consip, definiti con il Decreto del 24 Febbraio 2000, erano compresi la realizzazione di economie di scala sui volumi di acquisto, l'ottimizzazione della domanda e la standardizzazione dei consumi, la semplificazione dei processi di acquisto, il miglioramento dei tempi e dei livelli di approvvigionamento dei beni e della disponibilità dei servizi, nonché la diffusione di strumenti avanzati utili a conseguire risultati in termini di riduzione di spesa, come ad esempio il sistema del mercato elettronico.

La maggior parte delle Convenzioni generalmente riguarda prodotti di largo utilizzo come computer, stampanti o cancelleria. Nel corso del 2008 il volume di scambi gestito attraverso gli strumenti di E-procurement si è evoluto ed ampliato notevolmente, tanto da costituire il 2,5% del totale di beni e servizi acquistati dalla Pubblica Amministrazione nel nostro Paese.

La maggior parte degli acquisti, circa i tre quarti, viene condotta attraverso l'utilizzo di gare ed aste elettroniche, mentre la restante parte sfrutta le possibilità offerte dal Mercato Elettronico, dai Negozi on-line ed i cataloghi collegati alle Convenzioni.

Le gare e le aste on-line sono tra le procedure più diffuse all'interno delle Pubbliche Amministrazioni. Essere sono utilizzate nella scelta del fornitore e sono attuate con l'ausilio di strumenti informatici, che consentono la presentazione e classificazione delle offerte in tempo reale. Possono essere svolte a "busta chiusa" o "busta aperta". Nelle gare a "busta chiusa", il contenuto delle offerte presentate da ciascun fornitore rimane segreto sia agli altri fornitori che alla stazione appaltante fino al termine previsto per la presentazione delle offerte. Nelle gare a "busta aperta", invece, le offerte presentate sono man mano rese accessibili, in forma anonima, a tutti i partecipanti. Le Amministrazioni locali possono, alternativamente, svolgere le proprie gare telematiche attraverso l'utilizzo della piattaforma di Consip S.p.A. o di altri operatori, pubblici o privati, fornitori del servizio. Gli strumenti delle gare e delle aste on-line sono molto apprezzati, sia per i vantaggi conseguiti in termini di maggiore efficienza del processo, sia per la riduzione dei tempi di comunicazione con i fornitori e dei minor costi sostenuti, dovuti al coinvolgimento di un numero maggiore di fornitori nella negoziazione.

Solo un quarto degli acquisti viene condotto attraverso l'utilizzo degli strumenti del Mercato Elettronico e dei Cataloghi on-line. I primi hanno l'obiettivo di supportare acquisti di importo inferiore alla soglia stabilita a livello comunitario. Sono dei veri e propri mercati on-line nei quali i fornitori, previo ottenimento delle autorizzazioni necessarie, offrono i propri beni e servizi direttamente sul Web. I Cataloghi on-line, invece, sono dei cataloghi che le Pubbliche Amministrazioni possono consultare per scegliere le offerte migliori per le loro esigenze ed emettere direttamente ordini di acquisto o richieste di offerta. Per concludere la transazione, però, è necessario che entrambi le controparti siano dotate della firma digitale.

Anche se il sistema delle Convenzioni è già ampiamente diffuso e sviluppato e verrà mantenuto per lungo tempo, Consip S.p.A. sta già da tempo analizzando e progettando le possibilità di espansione della sperimentazione dell'E-procurement alle Pubbliche Amministrazioni italiane. L'obiettivo è quello di ottenere un miglioramento non solo a livello quantitativo, ovvero connesso con l'estensione delle Convenzioni a nuovi settori merceologici e con l'incremento dei soggetti coinvolti nel processo, ma anche a livello qualitativo, cercando di implementare la disponibilità di modalità operative e creando dei modelli di acquisto che siano maggiormente coerenti con i principi di concorrenza e trasparenza.

Nonostante il percorso di miglioramento del processo di procurement nella Pubblica Amministrazione sembra essere già a buon punto, non mancano i propositi per il futuro. L'obiettivo è quello di implementare costantemente la procedura, non solo per ottenere vantaggi dal punto di vista dei minor costi sostenuti o maggior rapidità ed efficienza negli acquisti, ma anche per evolversi di pari passo con un mercato in costante cambiamento e sempre più volatile.

3.2 La situazione in altre realtà Europee: Inghilterra e Germania.

L'avvento di Internet e delle nuove tecnologie informatiche, utilizzabili come piattaforme per le operazioni di business, hanno assunto il ruolo di catalizzatori delle operazioni e degli assetti della funzione Procurement nella Pubblica Amministrazione. Questo fenomeno si è sviluppato non solo a livello italiano, ma si è diffuso, in modo consistente, anche in tutta Europa, nonché al livello internazionale. In tempi recenti, inoltre, l'interesse negli strumenti offerti dall'E-procurement è cresciuto significativamente, in quanto ha permesso di ottenere vantaggi innanzitutto in termini di efficienza dei processi, ma anche riguardo ai minori costi

sostenuti nelle operazioni, apportando continue modifiche strutturali ai mercati degli scambi di beni e servizi, i cosiddetti “supply markets”.

Nonostante questa pratica sia ancora nella fase iniziale del suo sviluppo e non manchino ostacoli e barriere in grado di limitare il progresso e ridurre l’implementazione del processo, la propensione al miglioramento e all’innovazione è sempre un obiettivo chiave nelle Amministrazioni di tutti i Paesi.

La nostra analisi si basa sul confronto tra due realtà europee. Essa vede come protagoniste l’Inghilterra e la Germania, attualmente leader nel settore dell’E-procurement.

In Inghilterra, la diffusione degli strumenti elettronici web-based di procurement è stata interpretata come una vera e propria rivoluzione di tutto il settore. Questa accoglienza molto positiva della nuova procedura di acquisto è stata originata non solo dalla possibilità di ridurre notevolmente i costi totali nell’acquisizione, ma anche dalla capacità di rafforzamento delle relazioni sul mercato, nonché dall’incentivo offerto nella definizione di gerarchie virtuali.

Nell’Amministrazione inglese, il termine Electronic Procurement si riferisce all’utilizzo, generalmente web-based, dei sistemi di comunicazione nella totalità dei processi di acquisizione, o solo in alcuni di essi. È un fenomeno che comprende tutte le fasi della procedura, a partire da quella iniziale di identificazione dei fornitori, attraverso una ricerca dettagliata, fino all’analisi delle offerte, la negoziazione, gli ordini, le consegne e i servizi di consulenza post-vendita. Comunemente si identificano cinque tematiche principali correlate con lo sviluppo e la diffusione del processo di E-procurement.

La prima tematica è denominata “*Changes to Total Acquisition Costs*” ed è, quindi, strettamente correlata con la capacità dell’E-procurement di ridurre notevolmente i costi totali di acquisto. Questi benefici derivano dai minori costi sostenuti dai fornitori stessi sia nella ricezione degli ordini da parte delle Pubbliche Amministrazioni inglesi sia nel processo di riscossione dei pagamenti. Nonostante la soddisfazione generale apportata dall’E-procurement in termini di design innovativo del processo di acquisto, la precisa natura di questi cambiamenti rimane tuttavia poco chiara. È, pertanto, fondamentale effettuare un’analisi del processo sia prima che dopo l’attuazione del sistema di E-procurement. È ormai chiaro che tale innovazione ha introdotto notevoli miglioramenti in termini di efficienza. I minori costi sostenuti dalle Amministrazioni, infatti, sono connessi con il fenomeno di digitalizzazione dei cataloghi, con la consistente diminuzione degli ordini, nonché la riduzione delle scorte e la minimizzazione dei costi di marketing da parte dei fornitori.

Nonostante sia i pareri degli esperti che le teorie di General Management definiscano l'E-procurement come un metodo molto più efficiente ed affidabile, in termini di emissione degli ordini e riscossione dei pagamenti, rispetto ai processi manuali o semi-automatici, la rapidità nell'adozione e implementazione dello stesso non ha ottenuto i risultati previsti.

Il secondo tema largamente trattato nell'analisi dell'E-procurement inglese riguarda i "Changes to Organizational Characteristics", ovvero i cambiamenti nelle caratteristiche organizzative delle Amministrazioni. Interessante, infatti, è l'osservazione condotta sulle modifiche al livello comportamentale e relazionale strettamente legate all'adozione dell'E-procurement. In uno studio condotto nel 2001 dalla professoressa Deeter-Schmelz del Kansas State University, sulle motivazioni che spingono i Buyers delle Pubbliche Amministrazioni a considerare Internet una risorsa in grado di implementare il processo di acquisto, è emerso come le caratteristiche e le influenze organizzative rappresentano i principali incentivi all'utilizzo dell'E-procurement. In altre parole, la misura in cui gli strumenti dell'E-procurement vengono utilizzati ed implementati è fortemente influenzata dalla predisposizione della singola Amministrazione ad operare in questa direzione.

La terza tematica riguarda i cosiddetti "Changes to Governance Structures" e definisce la relazione che intercorre tra la struttura della supply chain e l'impatto che l'adozione degli strumenti di E-procurement ha su questa. Due differenti scuole di pensiero esprimono pareri contrastanti sull'argomento.

Da un lato si ritiene che i cambiamenti nella struttura amministrativa potrebbero incrementare la tendenza all'utilizzo delle transazioni sul mercato, favoriti dal fatto che le barriere alla partecipazione a transazioni elettroniche man mano diminuiscono.

Il mercato elettronico, infatti, non solo migliora la coordinazione tra le Amministrazioni, riducendo i costi di ricerca dei beni e servizi più appropriati, ma semplifica anche la ricerca rendendo gli atti più trasparenti, anche se talvolta questo potrebbe essere inteso come uno svantaggio per i fornitori.

La seconda scuola di pensiero, invece, afferma che i costi inferiori, legati alla minore necessità di infrastrutture e alle minori spese di transazione sostenute attraverso l'utilizzo di piattaforma Internet-based, consentono alle Amministrazioni di sfruttare le crescenti opportunità per lo scambio di complesse informazioni con più fornitori, e al tempo stesso fa sì che esse prendano consapevolezza del valore aggiunto ottenuto grazie a relazioni più strette e

gerarchiche con le controparti. Il crescente legame tra Buyers e fornitori è un'importante fonte di vantaggio per entrambe le parti. Nonostante l'E-procurement sembrerebbe rafforzare le relazioni tra Buyers e Sellers, il crescente uso di tecnologie dell'informazione non incrementa anche il livello di fiducia che intercorre tra le due. Il legame sempre più stretto, anche se non aumenta la credibilità che una parte ha nei confronti dell'altra, né l'affidabilità percepita, contribuisce, però, a favorire il crescente utilizzo degli strumenti di E-procurement. Le ricerche, infatti, provano che tra due parti che hanno un rapporto piuttosto stretto, c'è maggiore probabilità che si instauri un sistema di scambio basato sulle piattaforme offerte dall'E-procurement. È, invece, meno probabile che tale situazione si verifichi tra due controparti il cui legame sia instabile.

Un'altra tematica trattata nell'analisi dell'E-procurement inglese è quella del "System Specification", fondamentale per una piena comprensione del fenomeno stesso. Le cause del lento sviluppo dei sistemi di E-procurement sono da ricercarsi in argomenti strettamente connessi a tematiche di IS, Information Systems Technologies, che inibiscono l'implementazione, nonché l'integrazione dei software. La misura in cui un sistema di E-procurement è in grado di integrarsi efficacemente con altri sistemi informativi, come quelli di controllo e pianificazione della produzione o sistemi di finanza e controllo, è il motore che determina l'efficienza e la validità del sistema stesso.

L'integrazione è un fattore critico di successo per l'implementazione dell'E-procurement, non solo per i Buyers, ma anche per la rete di fornitori. Inoltre, i costanti cambiamenti nei prezzi, nelle caratteristiche dei prodotti e nei dati di contabilità non sono sempre aggiornabili rapidamente nei cataloghi dei fornitori. Pertanto, un sistema di E-procurement integrato, efficace ed efficiente, è fondamentale per semplificare gli scambi tra Amministrazioni e Suppliers, semplificando così il processo e limitando le possibilità di incorrere in errori o in ritardi temporali nelle procedure.

L'ultimo tema di ampio interesse nel sistema di E-procurement del Regno Unito, è quello dell'"Implementation Management". Nonostante quello dell'implementazione della gestione dell'E-procurement non sia una tema largamente trattato, appare comunque fondamentale per una migliore comprensione del sistema inglese. La maggiore o minore implementazione del sistema è generalmente legata alla motivazione di chi si occupa del processo. Per spinta motivazionale si intendono le aspettative nutrite nella fiducia di incorrere in minori costi di acquisto, minori costi di transazione e maggiore velocità del processo. Migliori, quindi, sono

le prospettive e maggiore è la fiducia nelle possibilità di successo, tanto più le Amministrazioni saranno incentivate ad implementare i sistemi di E-procurement nelle loro transazioni.

Il sistema di procurement nella realtà inglese è, quindi, una tematica di grande interesse e ampiamente trattata in tutti i suoi aspetti principali. Chiaramente le possibilità di miglioramento non mancano, ma già fornire un'analisi dettagliata della situazione attuale e comprendere quali siano gli strumenti e le tecniche da adottare per implementare ulteriormente il sistema, è un primo passaggio fondamentale per la costituzione di un processo completo in tutti i suoi aspetti.

Il processo di procurement tedesco è avviato dal processo di gestione della domanda. Esso consiste nella precisa identificazione e definizione dei bisogni della Pubblica Amministrazione in termini di quantità e qualità necessaria per una determinata funzione. Prima di occuparsi della gestione della domanda, è necessario effettuare delle considerazioni a livello prettamente politico per definire il tipo di doveri e responsabilità pubbliche che devono essere attuate. Questa decisione è basata sull'interesse pubblico espresso nelle elezioni e, successivamente, in ulteriori disposizioni prese dall'autorità di procurement competente in base al tipo, ammontare e qualità dei beni necessari.

Il processo di gestione della domanda si articola in tre fasi.

La prima consiste nello "*Sviluppo della domanda*". L'insorgere della domanda dipende dalla mancanza di beni, servizi o specifiche abilità necessarie per adempiere ai compiti della Pubblica Amministrazione. Formulare gli ordini esatti, che riflettano le reali necessità della PA, è anche uno strumento per adempiere agli obiettivi politici prefissati.

La seconda fase consiste nel "*L'Analisi della domanda*". Il compito preliminare da svolgere per l'attuazione di tale processo, consiste nell'identificazione dei requisiti specifici richiesti in termini di qualità che, in caso di errori nella valutazione o modifiche pervenute, devono essere opportunamente e tempestivamente corretti. La domanda percepita e la domanda effettiva devono essere, quindi, confrontate e corrette, in quanto, a causa di influenze esterne, da parte dei fornitori, preferenze personali e scarsità di informazioni, raramente coincidono. In particolare, in caso di bene non durevole, l'analisi deve essere effettuata confrontando le

previsioni di consumo con la domanda, mentre in caso di beni durevoli, bisogna verificare che la capacità di utilizzo sia garantita nel tempo.

La terza ed ultima fase è quella di “*Identificazione della Domanda*”. La gestione della domanda si definisce corretta ed efficiente quando i beni e i servizi necessari possono essere razionalmente identificati solo prendendo in considerazione la loro utilità e il rapporto tra costi sostenuti e benefici percepiti. L’obiettivo finale è evitare spese superflue causate da valutazioni errate e non tempestivamente corrette.

Prima di procedere con la fase di acquisto vera e propria, bisogna procedere ad un’analisi di mercato. È fondamentale che i Buyers pubblici siano informati circa la struttura del mercato, al fine di evitare la dipendenza da un unico fornitore privato, consentendo l’identificazione del miglior fornitore in termini di prezzo pagato e prodotto ricevuto. In tempi recenti, le tecniche di analisi di mercato sono state implementate notevolmente grazie all’introduzione dei Mercati Elettronici, utili per ricerche estese su mercati sia locali, che nazionali, che internazionali. L’analisi di mercato consente di effettuare ricerche sistematiche, raccogliere e classificare informazioni, sia attuali che future, connesse con il mercato, attraverso tecniche di analisi, osservazioni e previsioni.

La maggiore fruibilità di informazioni, inoltre, consente di incrementare il livello di trasparenza e pone le fondamenta per creare una base sulla quale si svilupperanno future decisioni di acquisto, nonché previsioni e deduzioni circa le prospettive di sviluppo del mercato stesso.

Dopo aver definito la domanda e aver analizzato la struttura del mercato, la domanda deve essere formalizzata con un contratto. Nel sistema tedesco esistono quattro differenti procedure di procurement, classificate in formali ed informali. Le due procedure formali sono la “*Open*” e la “*Restricted*”. La prima è indirizzata ad un numero indefinito di offerenti, mentre la procedura ristretta è applicabile solo sulla base di determinate condizioni, ad esempio solo in presenza di un certo numero di fornitori che competano, o in caso di impossibilità di adottare la procedura aperta per motivi di tempo o segretezza o perché sia effettivamente attuata, ma senza ottenere risultati soddisfacenti. Le procedure informali sono, invece, la “*Negotiated*” e la “*Competitive Dialogue*”. La prima, contrariamente alle procedure formali, non richiede l’applicazione rigide regole procedurali, ma i Buyers possono negoziare direttamente con i singoli fornitori. Rappresentando una rischiosa eccezione, può essere applicata solo in caso di

impossibilità di adozione di una procedura formale. La seconda procedura informale è applicata ad ordini particolarmente complessi che presentano ostacoli di tipo tecnico, legale o finanziario. Questa procedura favorisce un dialogo flessibile tra il Buyer pubblico e il fornitore. Pertanto, esiste la possibilità che, dialogando, le due parti possano sviluppare insieme soluzioni sui problemi che il Buyer ha incontrato nel suo operare.

Nel sistema tedesco non è stata introdotta una particolare procedura di E-procurement. Le quattro procedure appena descritte, infatti, possono anche essere svolte in forma elettronica attraverso l'utilizzo delle moderne tecnologie di informazione e comunicazione. I Buyers possono, infatti, autorizzare, nella pubblicazione del bando di gara, l'invio delle offerte da parte dei fornitori non solo tramite casella postale, ma anche attraverso l'utilizzo della posta elettronica. È opportuno garantire che il contenuto dell'offerta presentata sia reso segreto ai Buyers fino al termine utile per la presentazione delle candidature.

Al livello federale, in Germania è stato implementato un Mercato Elettronico chiamato "e-Vergabe": è una vera e propria piattaforma che consente ai potenziali offerenti di osservare le attuali tendenze dell'autorità federale, in modo da proporre l'offerta migliore. Sono, inoltre, offerti strumenti elettronici per facilitare la consegna delle offerte da parte dei partecipanti alla gara. Tanto il Mercato Elettronico, quanto gli strumenti offerti per facilitare le trattative, esistono sia a livello regionale che, in ambito più ristretto, al livello locale.

Abbiamo, quindi, visto come i sistemi di E-procurement siano sviluppati in tutta Europa, proprio come in Italia. Anche se il sistema è già abbastanza diffuso, non mancano tuttavia, per il futuro, propositi di maggiore implementazione e miglioramento, che porteranno il settore pubblico di tutti i paesi, sia a livello di Comunità Europea che internazionale, alla progressiva e totale digitalizzazione, alla semplificazione e ad una maggiore efficienza ed efficacia dei processi interni.

3.3 Lo sviluppo dell'outsourcing nella Pubblica Amministrazione.

La funzione Procurement nella Pubblica Amministrazione è un processo in continua evoluzione e, nel corso del tempo, tenderà a raggiungere un livello di ottimizzazione della sua funzione sempre più elevato. Nella fase di stipula di un contratto, è compito del Responsabili Acquisti cercare il migliore compromesso possibile tra bene o servizio acquistato e prezzo sostenuto. Questo è possibile solo attraverso una ricerca approfondita del fornitore che rispetti i requisiti richiesti, negoziando i termini del contratto e assicurandosi il rispetto delle clausole previste. È evidente come queste attività implicino dei costi, definiti transattivi, che derivano da esternalità, asimmetrie informative e condizioni di monopolio.

Nell'attività di Procurement svolta dalla Pubblica Amministrazione, le asimmetrie informative, ovvero una mancanza o una diseguale divulgazione dell'informazione sull'oggetto del contratto, possono talvolta costituire un onere notevole. È fondamentale, quindi, che tali divergenze vengano colmate attraverso un'attività di monitoraggio continuo ed istruttorie preliminari. Per l'ottimizzare tale processo, la presenza di asimmetrie nell'informazione rende necessaria la conduzione di uno studio approfondito sulle forme di incentivi, sulle strutture organizzative e i tipi di contratto attuabili.

L'organizzazione della struttura della funzione Procurement, può essere ricondotta a due differenti modelli organizzativi. Il primo, definito modello "in house purchasing units", è basato sulla gestione interna degli acquisti, che può essere effettuata sia direttamente a livello dei singoli centri di costo che delegando ad un ufficio centrale. Il secondo modello è il cosiddetto "outsourcing", realizzato facendo ricorso ad un agente con potere di rappresentanza dell'acquirente, che si sostituisce, quindi, al Responsabile Acquisti nella Pubblica Amministrazione, o, alternativamente, ricorrendo ad un fornitore del servizio senza rappresentanza.

I due modelli si differenziano principalmente per tre caratteristiche di tipo giuridico formale. In primo luogo, è diverso il regime proprietario dei soggetti incaricati all'acquisto. Inoltre, i due modelli si distinguono anche per quanto riguarda la tipologia di rapporto contrattuale che intercorre con la Pubblica Amministrazione, nonché i differenti vincoli imposti al processo di approvvigionamento.

Entrambi i modelli possono essere adottati da parte della funzione Procurement nella Pubblica Amministrazione, nonostante il modello di outsourcing sia stato introdotto in tempi relativamente recenti. Con le disposizioni contenute nella legge 488 del 1999, contenuta nella

Legge Finanziaria del 2000, e nella legge 388 del 2000, appartenente alla Legge Finanziaria del 2001, è, infatti, stato avviato un processo riorganizzativo delle procedure di procurement del sistema italiano. Le novità introdotte, volte ad apportare modifiche non solo al livello di modello di gestione, ma anche in termini di contributo al risparmio previsto, sono finalizzate ad allineare il modello italiano alle altre strutture organizzative operanti nei principali paesi dell'Unione Europea.

Un cambiamento radicale fu apportato dalla Legge Finanziaria del 2000, con la scelta di un modello di outsourcing, che delegasse la gestione dei processi di procurement a società di consulenza, esterne e specializzate in materia, in rappresentanza dell'acquirente. Altra significativa novità è stata l'adozione del sistema delle Convenzioni, che prevede che una società fornitrice, dopo essere stata selezionata attraverso una procedura di gara, si impegni ad accettare gli ordinativi richiesti, rispettando gli accordi di prezzo e le condizioni inizialmente stipulate con la Pubblica Amministrazione e riportate nella Convenzione stessa.

Il sistema delle Convenzioni, però, come previsto dalla Legge Finanziaria del 2000, deve essere obbligatoriamente adottato solo dalle Amministrazioni Centrali e periferiche dello Stato, mentre alle restanti Pubbliche Amministrazioni è rimessa la facoltà di scelta. In caso decidessero di non aderirvi, esse sarebbero comunque obbligate ad utilizzarle come parametri di qualità e di prezzo nell'acquisto di beni e servizi che possano essere ritenuti comparabili con quelli oggetto di convenzionamento.

La struttura ideale per attuare il sistema delle Convenzioni e il modello di outsourcing, è stata rintracciata in Consip S.p.A., una società di proprietà del Tesoro che, oltre ad essere concessionaria di servizi pubblici informatici, ha acquisito gran parte delle competenze che erano proprie del Provveditorato Generale dello Stato.

Approfondendo l'analisi sul modello di outsourcing proposto per la Pubblica Amministrazione, è necessario innanzitutto dare una valida definizione del fenomeno. L'outsourcing è un fenomeno di esternalizzazione attraverso il quale le Pubbliche Amministrazioni trasferiscono, utilizzando dei contratti, la produzione di beni e servizi ad imprese private, continuando, però, a sostenere i costi della produzione e ad assumersi la responsabilità del soddisfacimento del bisogno pubblico.

I soggetti coinvolti sono due: da una lato la Pubblica Amministrazione che effettua la scelta di esternalizzare i processi interni e un soggetto esterno, generalmente un'impresa privata o un gruppo di imprese operanti nel mercato, che assumono il compito di fornire ai clienti della PA

i beni e servizi che essa stessa avrebbe dovuto fornire loro, cercando di rispettare gli standard richiesti. Il legame tra Pubblica Amministrazione e fornitore del servizio di outsourcing è definito da un contratto, dopo che l'impresa si sia aggiudicata l'incarico con la vincita della gara pubblica.

Il processo di esternalizzazione deve essere interpretato come una scelta strategica da parte della Pubblica Amministrazione, che deve costantemente ribadire il proprio ruolo e rapporto con i fornitori esterni e assicurarsi che il servizio venga svolto secondo i canoni prefissati.

È compito della singola Amministrazione quello di valutare il quadro complessivo delle proprie attività e servizi prodotti ed individuare, sulla base di questa analisi, su quali concentrare le proprie risorse professionali, tecnologiche ed economico finanziarie, e su quali, invece, avviare un processo di esternalizzazione.

Dopo essersi aggiudicato il compito di eseguire i processi per conto della PA, il fornitore e l'Amministrazione intrattengono un rapporto di collaborazione, condividendo gli obiettivi finali e concordando un orientamento comune al risultato finale, definendo il livello di qualità atteso e i costi che si sosterranno per accedere al servizio. I processi devono, quindi, essere minuziosamente definiti sia al livello di logiche organizzative e gestionali, che al livello di costi sostenuti ed in termini di effettiva volontà di apportare un rinnovamento all'interno della Pubblica Amministrazione.

Il processo di esternalizzazione si articola in tre fasi.

Il primo momento consiste nell'individuazione delle attività e dei servizi che si vuole esternalizzare. Attraverso un'analisi accurata, la Pubblica Amministrazione individua quali sono le attività su cui vuole indirizzare le proprie competenze professionali e tecniche e quali, invece, preferisce affidare a società esterne. Questa fase si conclude con il confronto tra le condizioni offerte dal mercato rispetto all'offerta interna, individuando la migliore alternativa.

Il secondo momento del processo è la fase in un cui si definiscono pubblicamente i criteri che guideranno la scelta del fornitore e si indice la gara, esplicitando i contenuti del contratto. Successivamente si procede alla selezione dei fornitori, individuando l'offerta più vantaggiosa in base a parametri di tecnica, qualità, costo, impatto sociale e valorizzazione del know how.

La terza ed ultima fase è quella relativa alla gestione del contratto e monitoraggio e valutazione dell'operato da parte dell'impresa fornitrice, nonché gestione del cambiamento organizzativo utile all'avviamento del processo di esternalizzazione.

Grazie, infine, ad una valutazione a posteriori del processo, la Pubblica Amministrazione può decidere di riprogettare in futuro una nuova attività di outsourcing, basandola sulle evidenze raccolte nei precedenti processi posti in essere.

Il fenomeno dell'outsourcing è, pertanto, un processo in continua crescita ed evoluzione, specialmente in tempi recenti. Nonostante ciò, non è ancora in vigore una legislazione organica che lo disciplini in ogni suo aspetto, poiché si è preferito lasciare il compito di regolatore a norme di carattere più generale e settoriali.

Fra le norme più interessanti in materia, ricordiamo l'articolo 44 della legge 449 del 1997, facente parte della Legge Finanziaria del 1998. Essa prevedeva la cessazione di alcune attività proprie della Pubblica Amministrazione che erano, pertanto, svolte da società miste, costituite dalla stessa Amministrazione, o, in alternativa, da soci scelti attraverso procedure concorsuali aperte.

Importante è anche l'articolo 29 della Legge 448 del 2001, appartenente alla Legge Finanziaria del 2002. Secondo tale norma, le Pubbliche Amministrazioni possono acquistare sul mercato servizi che in passato venivano svolti al proprio interno oppure possono costituire soggetti di diritto privato a cui affidare lo svolgimento degli stessi. Condizione necessaria è l'emanazione di un regolamento in grado di disciplinare i servizi esternalizzabili e le modalità del processo.

Da un esame della normativa vigente in materia di outsourcing, emerge che le norme settoriali più significative sono quelle che disciplinano il settore dei beni culturali e le fondazioni universitarie.

Per potere avviare un processo di esternalizzazione è, comunque, necessario ricorrere all'adozione di un contratto atipico.

Non è consentito un utilizzo eccessivo del modello di outsourcing. Si sono verificati, infatti, casi di intervento della Corte dei Conti, per fornire indicazioni specifiche e disapprovando un esagerato ricorso all'outsourcing, sostenendo che l'affidamento all'esterno di attività proprie dell'Amministrazione statale può avvenire solo in caso di consistente risparmio nei costi e

purché le attività delegate non siano rappresentanti di veri e propri poteri dello Stato. Le necessità organizzative ed operative possono, però, talvolta giustificare il ricorso.

I servizi che frequentemente sono oggetto di esternalizzazione nell'Amministrazione centrale, sono quelli di mensa e pulizie, manutenzione informatica e gestione del personale, dell'archivio e manutenzione degli immobili. Gli Enti locali, invece, appaiono più propensi all'esternalizzazione di servizi concreti, non tanto per una questione di riduzione dei costi o di organizzazione strutturale dell'Amministrazione, quanto per soddisfare l'esigenza di reperire personale specializzato. Tra le attività più frequentemente esternalizzate compaiono, quindi, l'accertamento e riscossione dei tributi, la gestione dei concorsi e la contabilità relativa sia al personale che le varie attività contabili in generale.

Nel corso del tempo il fenomeno dell'outsourcing si è sempre più diffuso e crescente il ricorso a questo da parte delle Amministrazioni. In mancanza di una normativa specifica in materia, nel 2003 la Corte dei Conti ha deciso di intervenire con la Delibera 26, definendo i limiti che il ricorso all'outsourcing avrebbe dovuto rispettare.

Dalla delibera emerge che il ricorso deve essere allegato ad un'analisi preliminare sulla convenienza dell'operazione, confrontando i costi interni ed esterni, che si sosterebbero con un sistema tradizionale, con quelli in cui si incorrerebbe in un modello esternalizzato. Le valutazioni devono essere espresse in termini di economicità, efficienza ed efficacia e devono basarsi su confronti di tipo econometrico attraverso l'utilizzo delle tecniche più innovative dell'ingegneria gestionale. Solo in questo modo, infatti, si potrebbe valutare concretamente la validità dell'applicazione di tale modello.

3.4 Difficoltà e limiti da fronteggiare.

La pratica dell'esternalizzazione della propria produzione di beni e servizi è, quindi, una tecnica che sta conoscendo un rapido sviluppo e diffusioni negli ultimi anni, tanto da aver spinto la stessa Corte dei Conti a pronunciarsi in merito alla normativa, fino al 2003 ancora molto carene in materia. Tale processo, però, presenta sia numerosi aspetti vantaggiosi, che rischi e incertezze che dovrebbero richiamare l'attenzione dell'Amministrazione e far sì che questa operi con la dovuta cautela.

I vantaggi che potrebbero indurre una Pubblica Amministrazione ad esternalizzare un processo di procurement sono principalmente di tipo economico. Attraverso l'affidamento della produzione di un bene o servizio, e, quindi, di tutte quelle attività di procurement e prettamente produttive che sono strettamente collegate al ciclo produttivo, ad un soggetto esterno, si possono sia abbattere i costi, che innalzare la qualità del prodotto finale. L'impresa che fornirà, infatti, il bene o il servizio sarà sicuramente più aggiornata e specializzata nell'ambito di interesse, rendendo, così, il prodotto finale di ottima qualità.

I vantaggi non si riscontrano solo in termini di minori costi sostenuti e maggiore qualità, ma anche in problemi di tipo organizzativo. La gestione dell'Amministrazione, infatti, risulterebbe alleggerita, specialmente dalle eccessive pratiche burocratiche o dai problemi di strutturazione interna. Inoltre, attraverso un'analisi preliminare su quali siano le attività la cui produzione deve necessariamente rimanere interna all'Amministrazione e quali, invece, debbano essere esternalizzati, la PA potrebbe facilmente decidere in che direzione indirizzare non solo le risorse finanziarie, ma anche le possibilità di innovazione tecnologica. In questo modo, concentrando l'attenzione e le risorse su attività ritenute strategiche, potrebbe aumentare la focalizzazione su informazioni ottenibili in tempo reale e relative ai fattori produttivi necessari, ai costi, alla qualità e ai risultati auspicati, eventualmente definendo anche un corrispettivo vincolato ad un determinato risultato ed individuando un unico responsabile di riferimento.

Nonostante i vantaggi evidenziati legati all'attuazione del processo di outsourcing siano molteplici le Pubbliche Amministrazioni devono anche tener conto di alcuni rischi ed elementi svantaggiosi. Le difficoltà che si possono riscontrare nel settore pubblico spesso non sono le stesse riscontrabili nel privato, poiché il livello di rischio è completamente differente.

Innanzitutto, è fondamentale considerare i rischi connessi alla caratterizzazione politica nella gestione della Pubblica Amministrazione. Per quanto le attività dello Stato debbano cercare di operare solo in conformità degli obiettivi di soddisfacimento dei cittadini, è impossibile che queste siano completamente esenti da influenze politiche. Nel settore pubblico, infatti, i cambiamenti politici che segnano il processo di gestione delle attività Amministrative possono essere notevoli e significativi, tali da compromettere le esigenze di stabilità sia gestionali che amministrative. Proprio per questo, accade sovente che l'alta dirigenza all'interno delle Amministrazioni sia restia alla stipula di contratti che possano imporre vincoli e limiti per un arco temporale eccessivamente lungo ed instabile.

Un altro tipo di rischiosità che la Pubblica Amministrazione potrebbe essere obbligata ad affrontare nell'esternalizzazione dei suoi processi, è quello di incorrere in ritardi temporali nella consegna dei beni o servizi acquistati nell'attività di Procurement. Oltre a problemi prettamente di tempistica, potrebbe verificarsi che i costi amministrativi e procedurali ed i sistemi di rilevazione contabile possano rendere difficile la definizione di un confronto concreto tra i costi ed i benefici legati ai processi di esternalizzazione. Non sarebbe, così, possibile stabilire se il fenomeno dell'outsourcing debba essere effettivamente adottato, perché efficace, efficiente e leva per una significativa riduzione dei costi, o se, al contrario, la sua adozione sia solo conseguenza di incomprensibili comportamenti imprenditoriali dei dirigenti nel settore pubblico.

Anche una burocrazia troppo forte ed autoritaria potrebbe rappresentare un ostacolo interno all'opera della Pubblica Amministrazione. Posizioni troppo marcate, infatti, sviluppate all'interno delle PA, incluse associazioni professionali ed organizzazioni sindacali, rappresentano un elemento negativo all'interno sistema e, debbono, pertanto, essere tenute sotto il dovuto controllo, per evitare situazioni eccessivamente svantaggiose.

Tuttavia, nonostante alcuni limiti imposti dai rischi che si potrebbero incontrare in termini di costo e tempi, si può comunque procedere nell'adozione del modello di esternalizzazione, attivando dei controlli attenti sia sui livelli di spesa che di rendimento, attraverso una minuziosa e dettagliata definizione di clausole contrattuali.

I processi di esternalizzazione richiedono, pertanto, lo sviluppo di adeguate capacità di risk management da parte delle Pubbliche Amministrazioni che decidono di intraprenderli.

Questo è un passaggio fondamentale perché consente di tutelarsi dai numerosi rischi a cui sono costantemente esposti e di cui abbiamo largamente trattato in precedenza.

Per implementare un efficiente processo di risk management, è necessario che le Pubbliche Amministrazioni sviluppino sia una capacità di definizione delle strategie che devono essere successivamente implementate, sia un'abilità tale da consentire loro di misurare correttamente il fabbisogno di risorse interne che sarà indirizzato per le attività da esternalizzare.

Inoltre, è necessario che le Pubbliche Amministrazioni realizzino al loro interno un centro specializzato responsabile delle attività e servizi che vengono affidate ai terzi, ovvero quelle concretamente esternalizzate, e che si verifichi l'effettivo rispetto degli standard di qualità richiesti alle imprese esterne.

È, anche, importante che si adoperi una riorganizzazione delle risorse umane, tecnologiche e logistiche, che si rendono disponibili in seguito all'affidamento esterno di determinate attività, nonché una valorizzazione del personale attraverso la creazione di un vero e proprio mercato del lavoro interno alla Pubblica Amministrazione.

Naturalmente, oltre ad ostacoli interni alla Pubblica Amministrazione, il processo di esternalizzazione potrebbe incorrere in ostacoli e limiti anche proveniente dall'esterno, dall'intero sistema economico e sociale, nonché dall'assetto del sistema produttivo delle piccole e medie imprese locali.

È, pertanto, fondamentale che le singole Pubbliche Amministrazioni siano preparate a fronteggiare qualunque tipo di rischio in cui potrebbero incorrere, in modo da attuare un processo di esternalizzazione efficiente, efficace ed in linea con i propri obiettivi strategici e di soddisfacimento della clientela che l'Amministrazione si è prefissata.

Capitolo IV

Il caso CONSIP

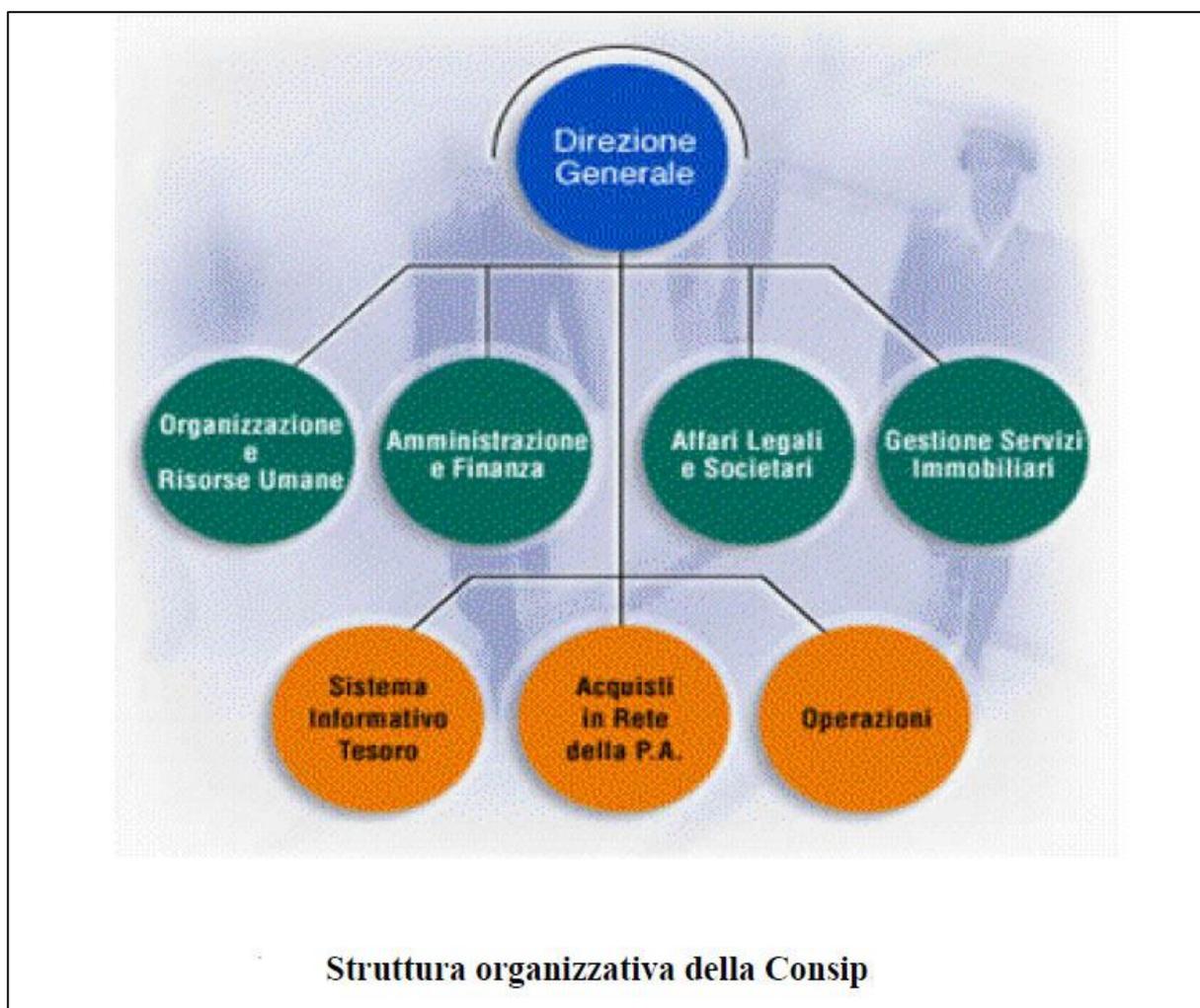
4.1 Consip S.p.A.

La Consip è una società per azioni, senza scopo di lucro, interamente e direttamente regolata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, che ne è l'unico azionista, ed opera al servizio esclusivo delle Pubbliche Amministrazioni.

L'azienda si articola in un Consiglio di Amministrazione, composto da cinque membri, ed in un Collegio Sindacale, costituito da tre componenti, cui si aggiungono due sindaci supplenti. L'attività svolta è sottoposta a vigilanza da parte della Corte dei Conti, poiché Consip agisce sfruttando unicamente risorse pubbliche. Alle riunioni del Consiglio di Amministrazione e del Collegio Sindacale prende parte un rappresentante dei Giudici Contabili, che effettua controlli diretti sul loro operato. Attualmente, i lavoratori assunti sono circa 550 e hanno un'età media di circa 43 anni. Il 73% di loro sono laureati e il 45% del personale è costituito da donne. I dipendenti di Consip sono accomunati dalla condivisione di valori etici, sia in termini di trasparenza che professionalità nello svolgimento del proprio incarico, dalla capacità di gestire risorse lavorando in team, perseguendo obiettivi comuni e condividendo conoscenze ed impegno. Comune è anche la continua propensione all'apprendimento, in modo da proporre le migliori soluzioni ai nuovi problemi che insorgono e la gestione attenta dei costi e dell'impiego delle risorse finanziarie disponibili, sempre perseguendo un programma di razionalizzazione della spesa e contenimento degli sprechi. Le competenze e la professionalità dei dipendenti sono di alto livello, tanto che le risorse umane sono sia il patrimonio fondamentale che il punto di forza per il successo e raggiungimento degli obiettivi aziendali.

La struttura dell'impresa è flessibile, in modo da adattarsi al meglio ai cambiamenti nei sistemi di informazione e comunicazione ed essere costantemente aggiornata mediante l'utilizzazione delle nuove tecnologie. Consip lavora, quindi, a stretto contatto con i sistemi di innovazione informativa e tecnologica, operando in un mercato in continua evoluzione.

La struttura aziendale può essere rappresentata come nel grafico⁹ che segue.



Nei numerosi incarichi svolti, la struttura flessibile, che la caratterizza, si è rivelata essere fondamentale. Spesso, infatti, le ha consentito di modificare ed orientare diversamente le attività, in base alle esigenze sollevate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Nel corso del tempo Consip è stata obbligata a sviluppare conoscenze e competenze diverse, in base alle attività che man mano le sono state affidate, tanto che oggi le capacità possedute spaziano dalle tecnologie informatiche all'analisi dei mercati, dalle competenze prettamente legali fino al project management.

È anche dotata di elevata professionalità, che le permette di svolgere i propri compiti in modo efficace ed efficiente, giovando, così, alle Amministrazioni con cui collabora.

⁹ Schema riassuntivo della struttura organizzativa di Consip.
www.consip.it, Consip, (1.07.2012)

La necessità di dar vita ad un sistema di procurement sviluppato sulla Rete della Pubblica Amministrazione ed avviare un Programma di Razionalizzazione degli acquisti, nasce con l'articolo 26 della Legge Finanziaria del 2000. L'obiettivo era quello di assicurare un utilizzo oculato delle risorse, uno sfruttamento consistente di Internet, delle nuove tecnologie di informazione e comunicazione ed una razionalizzazione delle spese eccessive.

Il processo di E-procurement, promosso con tale Finanziaria, si inserisce all'interno di un progetto più ampio di modernizzazione della Pubblica Amministrazione: il cosiddetto "*E-government*".

L'articolo 26 definisce il funzionamento del sistema delle Convenzioni, attraverso le quali le imprese fornitrici di beni e servizi, dopo essersi aggiudicate l'incarico, grazie alla vincita della gara, si impegnano ad accettare gli ordinativi di fornitura deliberati dalle Pubbliche Amministrazioni. Questi saranno sottoposti a condizioni, a vincoli contrattuali e ad i prezzi precedentemente concordati e saranno validi fino al raggiungimento di un determinato limite prestabilito. L'obbligo di utilizzo del sistema delle Convenzioni, però, non è esteso a tutti gli Enti. Le Amministrazioni Centrali, infatti, sono tenute ad approvvigionarsi utilizzando le suddette Convenzioni e non possono prescindere da esse. Contrariamente, le restanti Amministrazioni Pubbliche non sono obbligate, ma hanno la facoltà di aderirvi o meno e, in caso di mancata adesione, devono rispettare i requisiti di qualità e prezzo per l'acquisto di beni e servizi comparabili con quelli oggetto di convenzionamento.

La *Vetrina delle Convenzioni* è disponibile on-line, in modo da consentire a tutte le Amministrazioni interessate la visualizzazione del contenuto.

Nella figura¹⁰ seguente è riportato un esempio di come realmente si presentano tali offerte.

¹⁰ Vetrina delle Convenzioni. Disponibile sul sito www.acquistinretepa.it.

Vetrina delle convenzioni ?					
Convenzione	Categoria	Stato	Attivazione	Verde	Vai al catalogo
Stampanti 11	Cancelleria, macchine per ufficio e materiale di consumo	Convenzione attiva	28/05/2012		
Microsoft 10	Hardware, Software e Servizi ICT	Convenzione attiva	11/05/2012		
Apparecchiature di telepatologia	Beni e servizi per la sanità	Convenzione attiva	18/04/2012		
Carburanti Extrarete e Gasolio da Riscaldamento ed. 7	Veicoli, carburanti e lubrificanti - Beni e servizi per gli immobili	Convenzione attiva	04/04/2012		
Ortopantomografi digitali diretti	Beni e servizi per la sanità	Convenzione attiva	22/03/2012		
Facility Management 3	Beni e servizi per gli immobili	Convenzione attiva	21/03/2012		
Carte di Credito ed. 3	Servizi assicurativi e finanziari	Convenzione attiva	20/03/2012		
Server 7	Hardware, Software e Servizi ICT	Convenzione attiva	22/02/2012		
PC Desktop 11	Hardware, Software e Servizi ICT	Convenzione attiva	17/02/2012		
Energia Elettrica 9	Energia elettrica e gas naturale	Convenzione attiva	01/12/2011		

Prima / Precedente | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | Successiva / Ultima

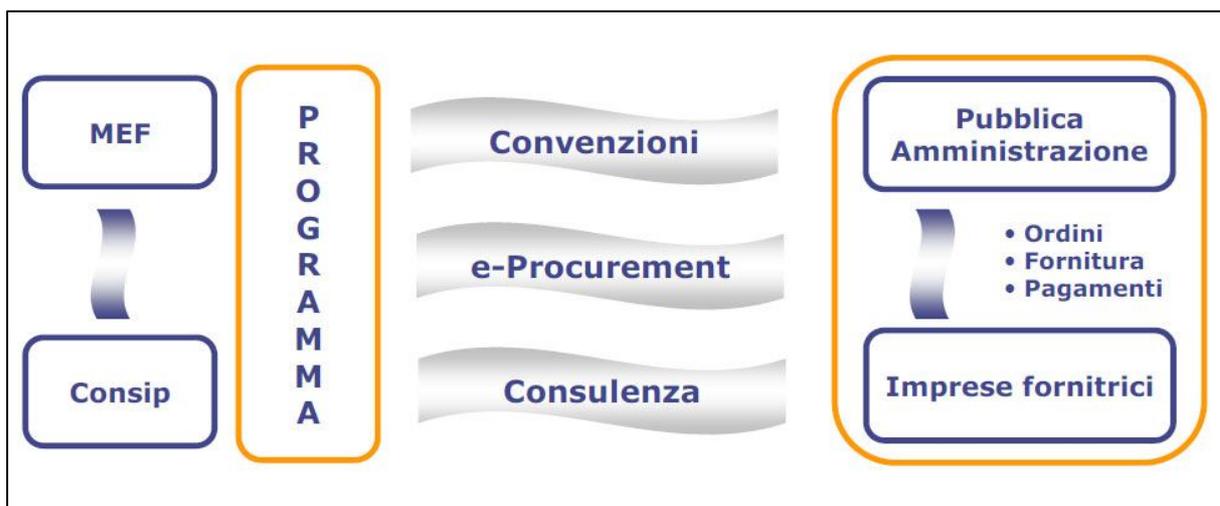
Nel processo di procurement delle Pubbliche Amministrazioni il ruolo svolto da Consip è fondamentale.

Lavorando a servizio dello Stato, l'ambito di intervento è specificatamente volto, da un lato, alla fornitura di servizi di consulenza e di assistenza progettuale, organizzativa e tecnologica, per favorire l'innovazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, della Corte dei Conti e delle altre strutture facenti parte della Pubblica Amministrazione; dall'altro, è orientato alla gestione di un programma di razionalizzazione degli acquisti effettuati dalle P.A.

Il seguente grafico¹¹ definisce schematicamente il rapporto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze ed i principali compiti che riveste.

¹¹ Tabella riassuntiva: come Consip lavora.

Calandruccio, Rosario (2005): La spesa pubblica e il ruolo della Consip, Consip e Ministero dell'Economia e delle Finanze.



Nello svolgimento dei servizi di consulenza, progettazione e governo delle soluzioni, vengono impiegate significative risorse statali per l’acquisizione di beni e servizi e per la gestione dei rapporti con i fornitori. Consip opera secondo un modello del tutto peculiare nel panorama della Pubblica Amministrazione. Agisce, infatti, su differenti fasi della stessa “catena del valore” dei processi di modernizzazione implementati grazie all’utilizzo delle nuove tecnologie. Il duplice ambito di intervento ed il suo impegno in settori così centrali per il corretto funzionamento delle Amministrazioni statali, ha fatto sì che Consip si qualificasse come una “best practice”, sia al livello nazionale che internazionale, nella progettazione e nello sviluppo di soluzioni innovative per la modernizzazione dei processi interni alle P.A..

I principali valori alla base del suo funzionamento sono quattro.

Fondamentale è l’impegno nella razionalizzazione della Spesa Pubblica. Consip lavora al fine di ottenere economie di scala tramite l’aggregazione della domanda, assicurando un adeguato standard qualitativo per i beni ed i servizi acquistati, nonché assicurando coerenza con i fabbisogni delle P.A., con cui collabora, e con le dinamiche del mercato di fornitura.

Il secondo obiettivo consiste nell’impegno a garantire efficienza e trasparenza nei processi di acquisto. Questo è possibile garantendo ampiezza nella gamma di merceologica offerta, monitorando il livello di servizio effettivamente percepito dalle Pubbliche Amministrazioni ed ottimizzando le procedure di acquisto.

Altra importante finalità consiste nella promozione degli strumenti di E-procurement. Consip persegue questo obiettivo diffondendo le modalità di acquisti on-line, potenziando il mercato elettronico delle Pubbliche Amministrazioni ed incentivando l’utilizzo delle gare telematiche.

L'ultimo obiettivo che Consip si prefigge consiste nel dare supporto alle esigenze specifiche delle P.A., incentivando la diffusione delle innovazioni e la gestione del cambiamento.

Il ruolo svolto da Consip è, quindi, strumentale all'azione della Pubblica Amministrazione, dal momento in cui ha assunto connotazione di struttura dedicata alla consulenza, alla progettazione ed al governo delle attività assegnate, attraverso la definizione di soluzioni integrate ed innovative.

Ha anche dimostrato di essere in possesso delle competenze necessarie per affrontare progetti complessi relativi all'informatica, all'organizzazione e ad i processi, nonché alle tecnologie emergenti, in una impostazione che indirizza verso una forte integrazione con le strutture ministeriali con cui collabora.

Le attività svolte da Consip possono essere classificate in tre principali macrocategorie.

La prima consiste nella consulenza tecnico-specialistica. È fornita ai processi decisionali svolti all'interno delle Amministrazioni, specificatamente in tema di automazione ed informatica. Consip opera, quindi, in qualità di struttura tecnica al servizio esclusivo delle Amministrazioni.

La seconda categoria vede Consip impegnata nel governo, nella supervisione e nell'indirizzo delle forniture di beni e servizi ordinate dalle Pubbliche Amministrazioni, con lo scopo di assicurare che gli obiettivi di qualità e di economicità richiesti vengano rispettati.

La terza ed ultima macrocategoria riguarda la fornitura di servizi informatici o strumentali all'attività informatica, realizzati al fine di favorire il miglior funzionamento delle attività statali.

Gli ambiti di intervento di Consip e, quindi, il programma che sta alla base della sua attività, sono molteplici e differenti tra loro. Innanzitutto, opera al fine di garantire l'efficienza dei processi di acquisto, tramite la semplificazione delle procedure e la riduzione dei tempi di approvvigionamento. Consip è impegnata anche nel fornire supporto alle P.A. nella gestione del processo di cambiamento, causato sia dall'evoluzione normativa che, soprattutto, dalle innovazioni tecnologiche introdotte sul mercato. Il supporto alle P.A. viene fornito anche per incentivare la realizzazione di iniziative specifiche, mettendo a disposizione delle stesse, servizi e competenze specialistiche in merito alle tematiche di interesse. Altro ambito di intervento è connesso con le iniziative di "*Green Procurement*", ovvero contribuendo alla diffusione degli "acquisti verdi", ovvero sostenibili, nel mondo della Pubblica

Amministrazione. Infine, Consip è impegnata nella semplificazione del contatto tra imprese e Pubblica Amministrazione, mettendo a disposizione strumenti trasparenti ed accessibili per l'acquisto di beni e servizi, nonché in iniziative di promozione del modello di E-procurement, promuovendo modalità innovative di gestione degli acquisti.

Nella realtà italiana del sistema pubblico, Consip rappresenta una vera e propria novità. Si occupa, innanzitutto, della definizione della strategia che verrà perseguita nei progetti che le sono affidati. Agisce in collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze e, in base alle indicazioni da questo fornite, può rivestire tale incarico, in quanto, al suo interno, ha sviluppato elevate conoscenze e competenze di tipo organizzativo e relative a processi e sistemi informativi utilizzati nelle Pubbliche Amministrazioni. Se la strategia viene progettata in collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, la fase vera e propria di implementazione, invece, viene svolta mediante su una ricerca di mercato delle soluzioni più idonee. L'obiettivo è garantire la massima efficienza, efficacia, ma soprattutto economicità dell'operato.

Nella scelta dei fornitori e delle controparti con cui trattare, Consip svolge la funzione di amministrazione aggiudicatrice. Indice gare di appalto per conto delle amministrazioni e sceglie, tra i concorrenti, il vincitore del bando.

Sulla base di quanto appena detto, quindi, la società si configura come una struttura operante al fine unico di migliorare funzionamento della Pubblica Amministrazione, rivestendo un ruolo decisivo sia nel campo della consulenza organizzativa e dell'informatica, che impegnandosi in iniziative a forte carattere innovativo.

I progressi conseguiti nel 2011 ed emergenti dalle voci del bilancio sono chiari indici dei vantaggi che Consip ha introdotto nella Pubblica Amministrazione. La seguente tabella¹² li schematizza sinteticamente.

¹² Risultati conseguiti da Consip S.p.A. nel 2011. Tabella riassuntiva.
it.finance.yahoo.com, Yahoo Finanza, (03.07.2012).

Istat, Ministero dell'Economia e delle Finanze (2012): "Rilevazione 2011 dei prezzi unitari dei prodotti acquistati dalle Pubbliche Amministrazioni".

Risultati conseguiti da Consip S.p.A. nel 2011	
Ha generato un valore per la P.A. pari a	5,15 miliardi di €
Ha conseguito riduzioni sulle spese di beni e servizi per	4 miliardi di €
Programma di Razionalizzazione	28,8 miliardi di €
Gare	22
Gare aggiudicate	17
Risparmi conseguiti	37 miliardi di €
Convenzioni attive	46
Progetti di sviluppo applicativo	215
Progetti infrastrutturali	41
Spesa totale per i progetti	120 miliardi di €
Margine operativo lordo risultante dal bilancio d'esercizio	3.926.678 €
Utili risultanti dal bilancio d'esercizio	890.827€
Diminuzione dei costi della produzione risultate dal bilancio d'esercizio per	3,7 milioni di €
Numero dipendenti	550
Età media dei dipendenti	43 anni
Percentuale di dipendenti laureati e specializzati nel settore	73%
Percentuale di dipendenti donne	45%
Risparmio: "Rilevazione 2011 dei prezzi unitari dei prodotti acquistati dalle P.A. tramite le Convenzioni di Consip"	19%

Considerata la complessità strutturale del sistema in cui va ad operare l'impegno di Consip deve essere continuo e costante, specialmente nei progetti in cui l'utilizzo delle nuove tecnologie sia presupposto e veicolo per il miglioramento dell'efficienza dei processi interni e dei servizi prestati ai cittadini.

L'azione di Consip si traduce in un processo di supporto al sistema di procurement italiano, secondo una logica di sostegno all'evoluzione delle attuali modalità di lavoro dei dipendenti pubblici, intervenendo in modo sostanziale sui processi di funzionamento, che richiedono la disponibilità di competenze specifiche e l'utilizzo del necessario know-how tecnologico e d'avanguardia, nonché la capacità di anticipare, comprendere ed elaborare le esigenze espresse dalle Amministrazioni. È proprio questa, infatti, la mission che guida l'operato aziendale.

4.2 Le gare e le Stazioni Appaltanti: come Consip lavora.

Sulla base del modello di outsourcing, in Italia si è scelto di delegare l'attività di procurement alla società per azioni Consip S.p.A., in modo da affidare tale processo, di importanza fondamentale, ad un'impresa altamente specializzata.

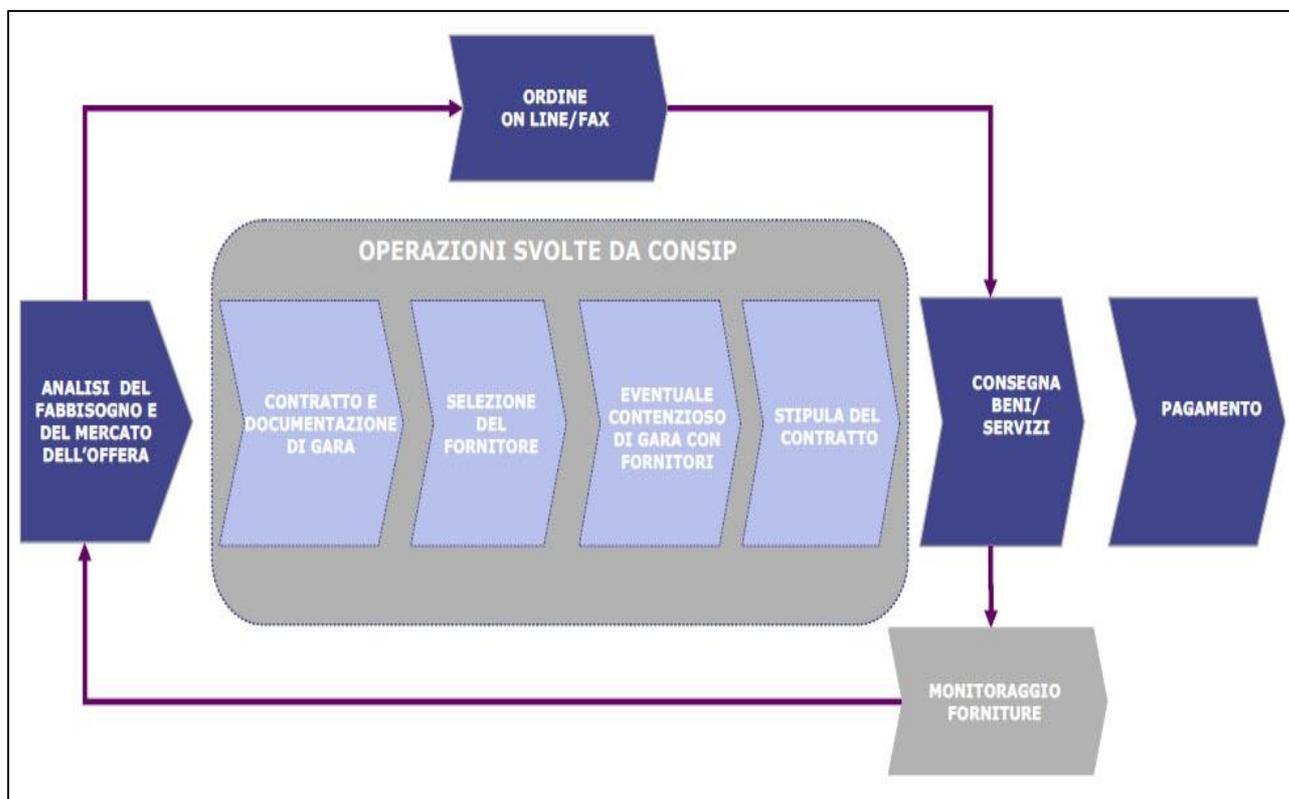
Nonostante la gestione di tale procedura sia stata assegnata ad un'azienda esterna, l'autonomia dei soggetti della Pubblica Amministrazione resta inalterata ed è garantita da differenti elementi. Primo fra tutti la possibilità di emettere ordini di fornitura in modo diretto, attraverso la consultazione dei cataloghi on-line.

In secondo luogo, la semplificazione delle procedure, i tempi di risposta quasi immediati, sia da parte di Consip che dei fornitori, nonché il controllo diretto sulla spesa ed una gestione sempre più trasparente del processo di pagamento, rappresentano ulteriori strumenti di tutela.

Il processo di acquisto prende il via da un'attenta analisi del fabbisogno delle Pubbliche Amministrazioni e del mercato dell'offerta. L'attività di Consip inizia nel momento in cui decide di indire una gara di appalto, pubblicando la documentazione necessaria ed il contratto che intende stipulare con il potenziale fornitore.

Si passa poi alla selezione dell'impresa aggiudicataria ed all'eventuale contenzioso di gara con i fornitori coinvolti, fino alla stipula vera e propria del contratto con il vincitore della gara.

Il seguente schema¹³ sintetizza i passaggi principali, caratterizzanti l'azione di Consip, appena descritti.



La gara è generalmente valutata in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che si distingue nettamente da quello del prezzo più basso. Tale modalità prevede la classificazione delle offerte non solo in base al minor prezzo proposto, ma anche tenendo conto di uno o più elementi qualitativi e tecnici, considerati importanti dalla stazione appaltante per quella specifica fornitura. Spesso, infatti, i servizi offerti insieme all'oggetto dell'acquisto sono ritenuti di importanza quasi superiore rispetto al basso costo del bene acquistato.

Utilizzando questo metodo, il meccanismo di selezione del fornitore prevede l'utilizzo di una specifica formula matematica, chiamata "scoring rule", che valuta ed assegna un punteggio differente sia alla componente economica che alle varie componenti tecniche ed aspetti

¹³ Schema sintetizzante la procedura di acquisto svolta da Consip S.p.A.

Calandruccio, Rosario (2005): La spesa pubblica e il ruolo della Consip, Consip e Ministero dell'Economia e delle Finanze.

qualitativi tenuti in considerazione durante la gara, basandosi sulle necessità ed obiettivi dell'Amministrazione. Il fornitore che si aggiudicherà la gara sarà quello con il punteggio più elevato e non necessariamente coinciderà con quello offerente il prezzo minore.

Tale procedura, nonostante sia molto efficiente, in quanto tiene conto di aspetti rilevanti e spesso poco considerati, è più onerosa rispetto al criterio del prezzo più basso. Richiede, infatti, che Consip definisca una "*formula di aggiudicazione*", da rendere pubblica e descrivere dettagliatamente nella documentazione di gara, in base alla quale stilare una graduatoria delle imprese fornitrici partecipanti al concorso, dalla migliore e aggiudicataria del contratto, fino alla peggiore. Nonostante il costo più elevato per la sua attuazione, tale criterio attribuisce alla stazione appaltante una maggiore flessibilità e libertà di scelta e selezione del contraente che appare essere più conforme ai requisiti richiesti.

La formula di aggiudicazione, oltre ad essere un criterio di valutazione innovativo, è anche uno strumento utile a risolvere la tensione tra prezzo e qualità, che spesso Consip si trova a dover affrontare. Inoltre, la qualità viene generalmente misurata su aspetti facilmente verificabili, ovvero sulle caratteristiche intrinseche del prodotto: la cosiddetta "*qualità contrattabile*". Per poter valutare correttamente le diverse offerte, è necessario definire un sistema di pesi e punteggi degli aspetti tecnici rilevanti, che permetta alla stazione appaltante di attribuire il valore che più ritiene opportuno, in base alle proprie necessità, alle differenti componenti della fornitura. L'insieme dei pesi assegnati determina il punteggio totale, in base al quale le offerte vengono valutate, ordinate ed il contratto aggiudicato. La formula è, pertanto, soggettiva per ogni singola stazione appaltante e riflette l'importanza relativa che la stessa attribuisce alle varie caratteristiche tecniche ed economiche del prodotto presentato.

Esistono varie tipologie di formule di aggiudicazione che permettono di classificarle in base a differenti criteri. Una prima divisione consiste in formule "*indipendenti*" ed "*interdipendenti*".

Le prime sono quelle in cui il punteggio assegnato ad ogni concorrente è indipendente dalle offerte presentate dagli altri o dai punteggi da questi totalizzati. Si dicono interdipendenti, invece, le formule il cui punteggio dipende anche dalle offerte altrui.

Analizzando l'andamento di una gara, è facile riscontrare che, generalmente, il livello di qualità offerto è direttamente proporzionale al costo della fornitura. È raro, infatti, che ad alti livelli di prodotto e servizio corrisponda anche un costo contenuto. È comune, invece, che un

punteggio tecnico elevato si traduca in un punteggio economico basso e, quindi, in prezzi di aggiudicazione maggiori. Questa divergenza tra costo e qualità spesso crea un conflitto interno alla stazione appaltante, che deve avere l'adeguata consapevolezza delle proprie preferenze, al fine di trasformarle in una formula di aggiudicazione utile a selezionare il migliore offerente.

Innanzitutto, è necessario che si identifichi il cosiddetto "*Equivalente Monetario*", ovvero il prezzo che la stazione appaltante è disposta a pagare per incrementare la qualità della fornitura, rispetto a quella minima richiesta, e corrisponde, quindi, al valore che la stazione stessa attribuisce all'insieme dei miglioramenti tecnici ammessi in gara. In particolare, se la base d'asta è il prezzo massimo che la stazione è disposta a sopportare per il contratto di fornitura, l'Equivalente Monetario è il valore che la stessa attribuisce ai miglioramenti qualitativi.

Se le stazioni appaltanti, nel presentare il bando di concorso, rendono pubblici i criteri di valutazione, le imprese, conoscendo a priori l'importanza relativa attribuita alla qualità della fornitura offerta ed al prezzo richiesto, saranno in grado di presentare le offerte avendo maggiore consapevolezza di quali sono i punti di forza su cui basare la propria candidatura.

Sebbene generalmente sia conveniente adottare una formula di aggiudicazione che permetta una valutazione ex-ante delle offerte, vi sono dei casi in cui la stazione appaltante preferisce effettuare una valutazione ex-post. Generalmente, questa viene effettuata sia quando si riscontrano delle difficoltà in quella ex-ante, sia quando parte del punteggio tecnico è assegnato in modo discrezionale, ad esempio valutando l'originalità delle soluzioni, i progetti, le innovazioni proposte e così via. In questi casi, quindi, attendere la presentazione delle offerte e valutare le proposte con criteri definiti ex-post è il metodo più efficace. Le imprese fornitrici, infatti, sono libere di proporre soluzioni tecniche e progettuali innovative e nuove modalità di esecuzione della fornitura, possono dimostrare di lavorare con risorse umane particolarmente qualificate e professionali, tutto al fine di distinguersi all'interno della gara, proponendo idee che la stessa stazione appaltante non aveva preso in considerazione e avendo, così, più possibilità di aggiudicarsi il contratto. La valutazione ex-post, inoltre, assicura alla stazione maggiore flessibilità nella valutazione e libertà discrezionale del giudizio.

L'unico punto a sfavore di questa tipologia di valutazione è che essa potrebbe, evidentemente, presentare un crescente rischio di corruzione o favoritismi e portare alla vincita di un particolare concorrente. Solo se i rischi sono limitati e la stazione percepisce che la valutazione ex-post presenta aspetti concretamente utili, allora è elevata la probabilità che i benefici introdotti da una maggiore flessibilità siano superiori ai possibili rischi legati alla discrezionalità nella scelta del fornitore. In caso, invece, di rischi non gestibili, la stazione dovrebbe agire riducendo al minimo i margini di libertà di scelta e flessibilità, cercando di fissare, anche ex-post, dei criteri di valutazione chiari e resi pubblici.

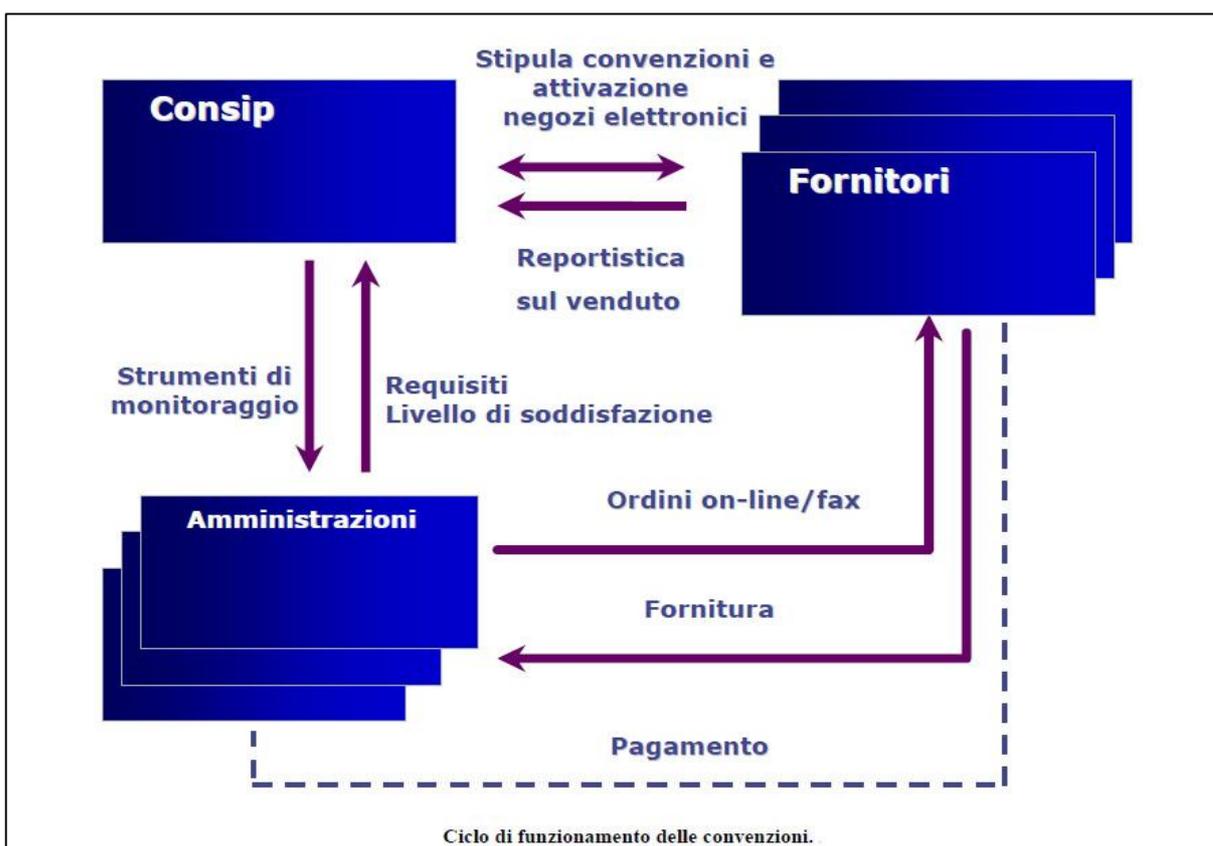
Per comprendere meglio il funzionamento dei criteri di aggiudicazione, nonché della formula di aggiudicazione utilizzata dalle stazioni appaltanti, supponiamo di avere due offerte proposte da due differenti imprese. Dopo aver valutato a priori gli aspetti tecnici assolutamente necessari per la corretta esecuzione della fornitura, le due offerte vengono analizzate. Supponiamo che la proposta presentata dalla prima azienda sia valutata come migliore rispetto a quella della seconda. Se il prezzo richiesto dal primo fornitore fosse, inoltre, minore o uguale, sarebbe chiaramente la prima impresa ad aggiudicarsi il contratto. Il problema sorge nel momento in cui il prezzo richiesto è superiore a quello suggerito dalla seconda impresa. Se la differenza tra le due somme monetarie fosse piccola, la prima offerta sarebbe comunque preferita, poiché il costo leggermente superiore verrebbe compensato dalla maggiore qualità della fornitura. Se, invece, la differenza fosse consistente e pari all'Equivalente Monetario per il quale la stazione appaltante sarebbe ancora indifferente tra le due offerte, la prima impresa sarebbe nuovamente l'aggiudicataria del contratto. Tale valore economico rappresenta, quindi, lo sforzo monetario che la commissione ritiene adeguato per ricevere la migliore fornitura di qualità offerta dall'azienda. L'unico caso in cui l'impresa offrente una qualità superiore non sarebbe vincitrice della gara è quello in cui la differenza di prezzo tra le due proposte sia nettamente superiore rispetto all'Equivalente Monetario.

Il contratto di fornitura, quindi, viene assegnato ad un'impresa piuttosto che ad un'altra, a seconda che il prezzo offerto dall'una sia maggiore o minore di una somma pari all'Equivalente Monetario che la commissione reputa adeguato per ottenere una migliore qualità della fornitura.

L'avvio del lavoro di Consip scaturisce, quindi, dall'insorgere di necessità di fornitura interne alle Amministrazioni. Attraverso una serie di input, queste forniscono a Consip S.p.A. le informazioni utili alla preparazione delle Convenzioni, al fine di individuare quali siano le

caratteristiche specifiche che un determinato bene o servizio dovrebbe necessariamente possedere. È evidente che più gli ordini sono onerosi e più Consip cercherà di andare incontro alle esigenze dell'Amministrazione richiedente, cercando di soddisfare le sue necessità. Una volta che Consip definisce ed attiva la Convenzione, questa diviene disponibile per tutti i soggetti delle Pubbliche Amministrazioni che hanno aderito al sistema. Possono, quindi, accedervi attraverso l'utilizzo di Internet, in quanto accessibili per mezzo del catalogo on-line. Dopo aver identificato il fornitore vincitore della gara, secondo i criteri precedentemente descritti, inizia la fase successiva in cui la Pubblica Amministrazione richiede la fornitura all'impresa e quest'ultima risponde consegnando i beni e i servizi richiesti. Segue, infine, la fase di pagamento.

Guardando al seguente schema¹⁴ possiamo ripercorrere i principali passaggi alla base del funzionamento del sistema delle gare e delle Convenzioni appena descritto.



¹⁴ Il ciclo di funzionamento del sistema delle Convenzioni.
www.consip.it, Consip, (01.07.2012)

Se non è verificata la necessità da parte di Consip di subentrare per risolvere problematiche emergenti, il fornitore invia un *Report Periodico* alla Pubblica Amministrazione, in cui specifica i beni ed i servizi offerti ed i tempi di risposta impiegati. Questo strumento si rivela di importanza fondamentale per la realizzazione di una serie storica delle quantità ordinate per ciascuna Convenzione attivata e per avere, quindi, un bilancio contenente i dati delle operazioni effettuate in passato.

4.3 I benefici dell'azione.

I mezzi di approvvigionamento elettronici evidenziano una serie di vantaggi molto importanti, tali da far sì che, oggi, Internet sia una risorsa di cui la Pubblica Amministrazione non può fare a meno.

Oltre ad i vantaggi di costo, vi sono aspetti positivi connessi con il rafforzamento dell'integrazione all'interno della rete di fornitura, facilitando la circolazione di informazioni necessarie ad una gestione efficiente della catena di scambio di beni e servizi e rendendo, così, indispensabili i benefici offerti dalla rete.

Nel suo intervento, il Governo ha cercato di rispondere ad alcuni requisiti chiave per una migliore implementazione del modello di E-procurement.

Rientrano nel computo delle principali caratteristiche richieste, la razionalizzazione della spesa, il supporto fornito alle Amministrazioni durante il processo di acquisto, l'autonomia della gestione garantita anche agli Uffici più periferici, l'implementazione e la diffusione delle nuove tecnologie ed il coordinamento e monitoraggio della domanda e della spesa, prestando particolare attenzione alla riduzione dei tempi di risposta.

Un primo beneficio introdotto dall'utilizzo di strumenti digitali da parte delle Pubbliche Amministrazioni, consiste nella riduzione dei prezzi di acquisto. Grazie alla diffusione di Internet i meccanismi di mercato si sono molto rafforzati, favorendo il netto risparmio di denaro durante il processo di acquisto. Attraverso l'utilizzo della rete, infatti, Consip può scegliere tra un numero molto ampio di fornitori, comparando le offerte sia al livello locale che globale, attraverso un confronto più rapido e trasparente, assicurando, al tempo stesso, una consistente riduzione nei tempi e nelle distanze di approvvigionamento. Si assiste, così, ad un aumento del potere contrattuale dei Responsabili acquisti che vedono concentrato nelle

loro mani un potere sempre crescente, essendo messi di fronte ad un numero maggiore di offerenti e disponendo di una più ampia gamma di scelta.

La razionalizzazione della spesa può essere realizzata facendo leva sui volumi, attraverso le best practices del mercato, nonché sfruttando i benchmark interni. Può essere anche attuata definendo un approccio unico al mercato, unito all'utilizzo degli strumenti e delle tecnologie di nuove introduzione.

Pertanto, l'E-procurement si configura come un elemento di fondamentale apporto di benefici e vantaggi all'intero sistema di acquisto della Pubblica Amministrazione. Attraverso la sua implementazione si tenta di raggiungere l'obiettivo di una graduale eliminazione dei controlli formali, che con l'avvento di Internet e con le misure di sicurezza introdotte dalla rete diventano quasi superflui, introducendo anche il sistema della firma elettronica e lavorando allo snellimento generale delle procedure adottate.

Il sistema, nella sua totalità, sta ancora attraversando e fase di iniziale sviluppo, in cui è possibile accedere ed attivare le Convenzioni formulate da Consip. Alle Pubbliche Amministrazioni è, inoltre, consentito l'accesso ai cataloghi on-line ed all'analisi della loro spesa via Internet, nonostante ancora persista la necessità di ulteriori modifiche e future implementazioni.

Al tempo stesso, oltre ad apportare un consistente risparmio monetario, il nuovo modello di acquisto permette un'organizzazione più efficiente per il fornitore che, sfruttando le nuove tecnologie, può automatizzare i processi, gestire meglio gli ordini di pagamento ed abbattere i costi interni organizzativi. Il fornitore, quindi, deve rendersi il più competitivo possibile sul mercato, offrendo sconti e cercando di ridurre al minimo le proprie richieste, e massimizzando la qualità del prodotto offerto.

Un altro consistente beneficio apportato dall'utilizzo delle Convenzioni di Consip e dalle possibilità offerte dalle nuove tecnologie informatiche, è la riduzione del costo di approvvigionamento. Attraverso la diffusione delle Convenzioni è stato possibile individuare e definire i valori ed i prezzi standard da utilizzare come punto di riferimento nell'acquisto di beni e servizi. Questo sistema ha consentito anche alle Amministrazioni di minori dimensioni di ottenere le stesse condizioni favorevoli di acquisto, generalmente riservate solo ai grandi acquirenti o per ingenti quantitativi di ordinazioni. In termini di risparmio sui costi di acquisizione, Internet ha permesso l'abbattimento di tutti i costi impliciti legati al processo, i

cosiddetti “*costi di transazione*”, tra cui compaiono le spese di intermediazione, logistiche, di distribuzione e di gestione delle transazioni.

Alla riduzione del costo di approvvigionamento segue, come diretta conseguenza, l'incremento dell'efficienza del processo di acquisto nel suo complesso. L'avvento di Internet e delle nuove tecnologie ha favorito l'automazione e la semplificazione del processo di Procurement, e la maggiore efficienza complessiva del processo. Attraverso la standardizzazione delle procedure di acquisto, il rischio di incorrere in errori di emissione degli ordini è ridotto, insieme con la minimizzazione dei tempi di attesa e la semplificazione del confronto fra i diversi fornitori e prodotti offerti. È, infine, incentivata anche la digitalizzazione dei processi, ovvero la virtualizzazione dell'intero modello, con la conseguente riduzione del materiale cartaceo utilizzato. In questo modo le risorse impiegate sono notevolmente ridotte e ciò rende possibile il trasferimento del loro impiego dal processo di procurement all'acquisto di materie prime di carattere strategico, principalmente quelle il cui processo di acquisizione non può essere completamente automatizzato in quanto necessita di controllo costanti.

Il terzo consistente beneficio apportato dal sistema è la riduzione del costo delle scorte. La disponibilità di piattaforme on-line, rende possibile l'utilizzo di innovativi strumenti di monitoraggio che possano assicurare una migliore gestione del processo di produzione, un maggiore ricambio all'interno del magazzino ed una supervisione costante sugli ordinativi in eccesso e sulle quantità conservate. In questo modo gli stock-out possono essere notevolmente ridotti ed anche i costi ad essi collegati, cercando di equilibrare la situazione del magazzino con la domanda sul mercato. I costi relativi alle scorte rappresentano una voce consistente nel bilancio delle Pubbliche Amministrazioni. Lo sviluppo di tecniche che consentano una migliore e più efficiente gestione è uno strumento che potrebbe assicurare in futuro un netto vantaggio competitivo per le Amministrazioni sul mercato.

L'ultimo importante beneficio introdotto da Consip e dal nuovo sistema di Procurement riguarda l'interazione tra cliente e fornitore e l'aumento consistente della quantità e della qualità delle informazioni scambiate all'interno della catena di fornitura. Le soluzioni Internet-based hanno reso possibile questa grande innovazione, favorendo l'ottimizzazione della pianificazione delle attività di procurement e fornendo ed incentivando il lavoro congiunto tra le varie parti dell'Amministrazione.

L'integrazione all'interno dell'azienda, che si riflette anche all'esterno, risulta essere di notevole importanza, in quanto trova applicazione nella gestione strategica delle relazioni tra cliente e fornitore, rendendo più agevole il flusso di informazioni. Tali meccanismi di semplificazione hanno anche apportato miglioramenti sulla spesa comune, in termini di risparmi sui costi dei servizi e sulle procedure attuate, facendo leva sulla possibilità di sfruttamento delle nuove tecnologie informatiche.

Il ruolo affidato a Consip, ovvero quello costituire una struttura di servizio a supporto del processo di acquisti, è stato istituito proprio con lo scopo di ottenere tali benefici. Consip, infatti, riveste il ruolo di intermediario nel processo di acquisto, operando come se fosse un'azienda di outsourcing a servizio della Pubblica Amministrazione, impegnata in una radicale semplificazione procedurale del processo di Procurement.

Sono tre gli elementi chiave che definiscono il nuovo modello che assegna a Consip un ruolo centrale e si configurano come i pilastri su cui si fonda il rapporto tra la Pubblica Amministrazione, Consip ed i fornitori.

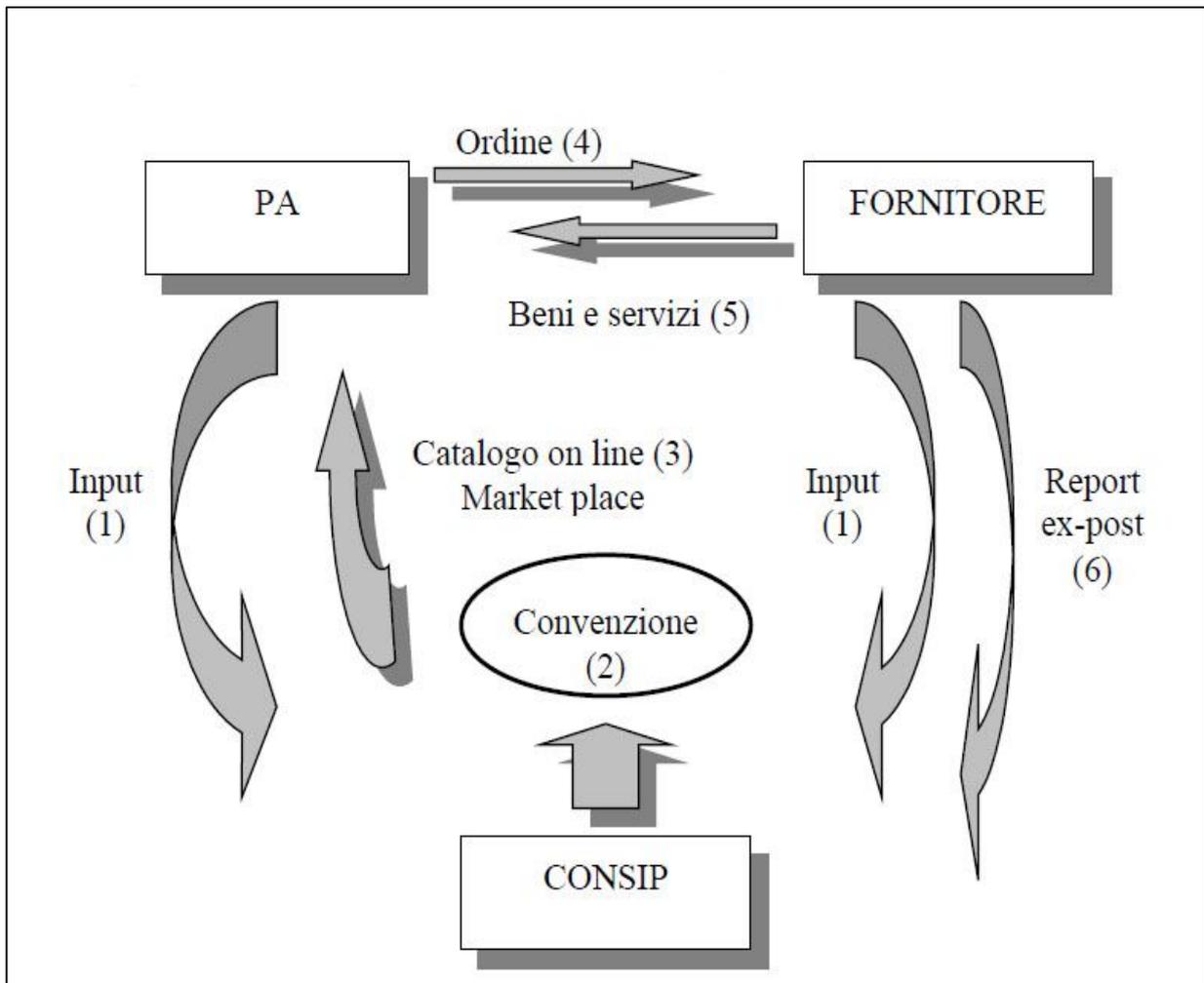
Il primo elemento è l'interattività. Essa deriva dall'utilizzo dei cataloghi elettronici per la vendita dei beni, dall'utilizzo di database che raccolgono la documentazione necessaria per la definizione degli ordini, dal monitoraggio delle transazioni, attraverso l'utilizzo di dati periodicamente inviati dai fornitori, e dalla costituzione di call center dedicati.

Il secondo pilastro è la trasparenza. Questa viene sviluppata ed implementata attraverso l'utilizzo della rete che favorisce la circolazione di informazioni chiare ed aggiornate in tempo reale, nonché tenendo gare elettroniche e favorendo un approccio di tipo market place. In particolare, le aste on-line sono uno strumento utile a ridurre il potere discriminatorio dell'utente e quindi il rischio di corruzione, implementando, così, la trasparenza e chiarezza del processo.

L'interazione esistente nel modello italiano tra l'Amministrazione, Consip e il fornitore, può essere descritto come nel seguente grafico¹⁵, dove è posto l'accento sul concetto di interattività tra i soggetti coinvolti nel processo di Procurement.

¹⁵ L'interazione tra i soggetti nel modello di procurement italiano.

Bertini, Leonardo, Sciandra, Luisa (2001): Implicazioni Teoriche dell'E-procurement ed analisi del modello adottato nella P.A. italiana. XIII conferenza SIEP, Compagnia di San Paolo ed Università di Pavia, 36.



Attraverso il modello introdotto con l'affidamento dell'incarico a Consip, l'efficienza della procedura di Procurement è stata notevolmente incrementata, non soltanto in termini di snellimento dei processi, ma anche incrementando la rapidità nella pubblicazione di gare e nell'estinzione dei pagamenti. L'innovazione e l'efficacia provata del sistema delle Convenzioni di Consip ha fatto sì che anche le Amministrazioni non obbligate ad aderirvi, visti i consistenti vantaggi che avrebbero potuto percepire, hanno dato vita un trend nettamente crescente di partecipazioni.

Utilizzando, infatti, il lavoro di Consip, le piccole Amministrazioni possono evitare di indire e seguire le gare singolarmente, con notevoli risparmi di tempo e denaro.

In conclusione, quindi, i benefici apportati da tale sistema devono essere misurati essenzialmente in termini di risparmio di tipo economico, grazie alla definizione di economie di scala, di riduzione dei costi transattivi e delle tempistiche, nonché dei minori prezzi di fornitura che si possono ottenere.

4.4 Innovazioni introdotte

Le innovazioni introdotte nel processo di approvvigionamento nel settore pubblico italiano, hanno prodotto consistenti cambiamenti per le Amministrazioni, in termini di risparmio, organizzazione interna, semplificazione della programmazione degli acquisti e molti altri benefici, sia economici che organizzativi. È stato così possibile sia incrementare l'efficienza generale del sistema, che, al tempo stesso, fornire ai cittadini servizi nuovi e di maggiore qualità. Le innovazioni hanno apportato modifiche su tre differenti livelli: in ambito normativo, organizzativo e tecnologico.

Analizzando nel complesso tutti gli elementi utili alla definizione dei migliori percorsi di innovazione nell'Amministrazione, è emerso come la nuova tecnologia di E-procurement costituisca uno dei pilastri del fenomeno evolutivo. Si è rivelata essere basilare per la gestione efficace del rapporto con i fornitori, grazie alla sua perfetta integrazione con l'organizzazione complessiva del processo di acquisto, con i ruoli rivestiti all'interno dell'Amministrazione, con le relazioni con il mercato e con tutti gli strumenti, non solo tecnologici, caratterizzanti il processo.

Nello studio condotto sulle innovazioni ed i loro effetti all'interno del sistema di Procurement, è fondamentale l'osservazione integrata di tali aree principali di contenuto. Operando congiuntamente queste consentono di realizzare le finalità della funzione acquisti, a partire dalla ricerca sul mercato delle condizioni di fornitura ottimali, fino al perseguimento della migliore qualità nell'acquisto della fornitura, al contenimento dei costi nella spesa, alla riduzione dei tempi del processo e nell'organizzazione complessiva del sistema.

La prima area di innovazione riguarda gli aspetti organizzativi del processo. Per ambito organizzativo si intende la gestione delle strutture e dei ruoli e la relativa analisi del loro funzionamento, specificatamente in termini di organizzazione e gestione della funzione acquisti. Tale area riguarda anche in modo dettagliato i processi di approvvigionamento, come si articolano, chi li presiede, quali aspetti critici li limitano e come vengono programmati, nonché i modelli normativi interni, che regolano la gestione delle procedure adottate dal punto di vista prettamente giuridico. Nonostante esistano i presupposti per un intenso sviluppo innovativo in ambito organizzativo, la Pubblica Amministrazione italiana è ancora in molti aspetti legata ad un'impostazione tradizionale del sistema. Numerosi sono gli aspetti che testimoniano questo stretto legame. Innanzitutto la prevalenza di una specializzazione in

ambito più amministrativo che gestionale. Anche se questa seconda tipologia di competenze consentirebbero una gestione più efficace dei processi di approvvigionamento, sono ancora poco sviluppate ed implementate e hanno riscontrato una grande adesione per lo più nelle amministrazioni di dimensioni maggiori altamente focalizzate in tali ambiti. In secondo luogo, la conoscenza integrata dei mercati e di prodotti specifici non risulta sempre sufficientemente valorizzata come dovrebbe, così come l'utilizzo di procedure tradizionali spesso viene preferito a quelle innovative che, invece, potrebbero apportare sostanziali miglioramenti nella gestione amministrativa. Infine, problema limitante per l'innovazione è la programmazione degli approvvigionamenti svolta non attraverso l'utilizzo di meccanismi di stima del budget e dei fabbisogni, ma solo su base incrementale rispetto all'anno precedente insieme alla mancata adozione di modelli manageriali che dovrebbero essere implementati per attuare il processo correttamente.

Nonostante la complessiva organizzazione del sistema di acquisti dovrebbe essere sottoposta a sostanziali miglioramenti, è importante sottolineare che sono numerose le amministrazioni che hanno attualmente già adottato e realizzato o stanno sperimentando idee e prassi innovative in grado di giovare allo sviluppo organizzativo. Sono, infatti, molteplici gli orientamenti rilevanti sulle tendenze in atto all'interno della Pubblica Amministrazione. Primo fra tutti la promozione di un sistema di formazione interna, fornendo un supporto ed una guida metodologica alle principali figure che operano nell'ambito organizzativo del settore, in modo da semplificare l'adempimento dei loro compiti. In questo modo, infatti, è possibile diffondere all'interno dell'Amministrazione una maggiore conoscenza dei fabbisogni da soddisfare, nonché dei prodotti e del mercato su cui andare a ricercare i fornitori, fornendo, così, un supporto metodologico specialistico che possa rafforzare la funzione stessa. Attraverso l'impiego delle Convenzioni, inoltre, è possibile ridurre drasticamente i costi fissi connessi con le scorte in magazzino, trasferendo il problema di conservazione e gestione delle stesse ai fornitori e non più alle Amministrazioni. È stata anche possibile la definizione di corresponsabilità sugli obiettivi di risparmio non solo nel settore di Procurement ma anche in altri rami organizzativi, nonché l'individuazione di soluzioni operative originali che possano semplificare e rendere più efficiente e flessibile la gestione delle gare e dei contatti, compatibilmente con la normativa vigente e futura. L'ultima consistente novità introdotta dall'implementazione dei meccanismi di innovazione è strettamente legata al continuo tentativo di definire efficaci modalità di programmazione e

controllo dei fabbisogni, ad esempio controllando, per quanto difficile possa essere, il consumo dei singoli rami aziendali di beni e servizi acquistati, o effettuando regolarmente report basati sulle previsioni di fabbisogni e di incremento degli stessi.

La seconda principale area di interesse nel campo delle innovazioni amministrative, riguarda la gestione dei rapporti con il mercato. Questo ambito è, chiaramente, connesso con le procedure di selezione dei fornitori ed i criteri di scelta e valutazione delle proposte presentate e le forme contrattuali adottate nella relazione con gli stessi, nonché con le Convenzioni messe a disposizione da Consip, che favoriscono una più semplice e trasparente valutazione della convenienza delle offerte. L'affidamento a Consip S.p.A. dell'importante compito di stabilire queste procedure, ha senza dubbio apportato consistenti effetti positivi, anche senza la mancanza di alcune criticità. Non tutte le Amministrazioni hanno adottato questo sistema. Le Convenzioni non sono, infatti, obbligatorie per tutti: l'adozione è imposta alle Amministrazioni di dimensioni maggiori, ma non a quelle minori, anche se non mancano casi di adesione anche quando non richiesta per legge, dati i grandi vantaggi in termini di risparmio, maggiore rapidità negli acquisti ed efficienza generale di tutto il sistema.

Gli aspetti positivi, infatti, sono principalmente connessi con la possibilità di acquistare alcune forniture a prezzi e condizioni più convenienti. Non va, inoltre, trascurato il risparmio legato al mancato espletamento delle gare, di cui, invece, si occupa Consip stessa prima della definizione della Convenzione. Dal punto di vista professionale, il sistema delle Convenzioni ha favorito la crescita culturale degli operatori, sempre più consapevoli delle necessità dell'Amministrazione per cui acquistano e orientati alla soddisfazione delle sue necessità. In questo sistema innovativo non mancano, però, delle criticità rilevanti. Queste sono connesse essenzialmente a problemi di incertezza legati al parziale consolidamento dei servizi offerti e ai tempi di validità delle Convenzioni stesse, che potrebbero esaurirsi ed obbligare, così, le Amministrazioni ad aspettare una successiva formulazione o ad agire indicando autonomamente una propria gara. La generalità delle Convenzioni, infine, non sempre incontra le precise esigenze emerse, sia in termini di qualità del bene o del servizio acquistato che in termini di rapidità nella fornitura dello stesso.

Il rapporto con il mercato, però, non si esaurisce alle semplici Convenzioni di Consip S.p.A., esistendo altri importanti elementi in grado di influenzarlo consistentemente. Innanzitutto, la scarsa attenzione prestata nella valutazione dei fornitori, legato alla mancanza di un sistema strutturato e formalizzato in grado di monitorare e valutare l'affidabilità e la capacità di

risponde pienamente alle esigenze della Pubblica Amministrazione attraverso la fornitura di prodotti e servizi soddisfazione. L'attenzione è anche posta sul limitato ricorso ad acquisti in forma associata tra diverse Amministrazioni, che potrebbero ridurre costi e tempi di ottenimento del prodotto richiesto, nonché sulla mancata innovazione di numerose modalità contrattuali che potrebbero, invece, permettere di gestire alcune tipologie di acquisti in modo più conveniente ed adeguato.

Nonostante l'introduzione di Consip sia un passaggio fondamentale per l'innovazione del processo di Procurement, non mancano Amministrazioni che, fortemente impegnate nella digitalizzazione e continuo miglioramento della procedura di approvvigionamento, hanno incentivato lo sviluppo di ulteriori strumenti originali. Non mancano, infatti, casi in cui la valutazione dei fornitori, invece di essere scadente e poco elaborata, si presenta, invece, come strutturata e sistematica, assistita dall'apporto di soluzioni informatizzate. In questi casi, i dati rilevati sul comportamento delle società partecipanti alle trattative, sono sistematicamente raccolti ed elaborati e supportano la definizione di successivi bandi di gara, tenendo, così, conto dell'affidabilità delle imprese partecipanti e la qualità dei prodotti offerti. Altro strumento è l'attivazione degli acquisti in forma associata, poco diffuso nella maggior parte delle Amministrazioni, ma di grande importanza in altre, in quanto si presenta come una soluzione sia per rafforzare il potere contrattuale degli acquirenti, che per sviluppare competenze sul mercato e sul processo di acquisto. Infine, di grande interesse è l'innovazione introdotta nella definizione dell'oggetto di fornitura, non più pensato singolarmente, ma in maniera integrata nel processo produttivo interno ed associato all'acquisizione di beni e servizi collaterali, che possano semplificarne l'utilizzo, nonché l'attivazione di market place, veri e propri mercati virtuali disponibili on-line, in grado di facilitare l'acquisto frequente di specifici beni o servizi.

L'ultimo ambito di interesse nell'analisi delle innovazioni introdotti, concerne lo sviluppo delle moderne tecnologie informatiche e l'introduzione delle soluzioni, sempre più aggiornate, di E-procurement. Le soluzioni ICT, infatti, sono sempre più spesso viste come elemento strumentale all'organizzazione della funzione acquisto ed alla gestione efficace dei rapporti con il mercato. Si distinguono, a loro volta, in due categorie principali.

La prima comprende le soluzioni tecnologiche funzionali all'organizzazione della funzione acquisti. Esse comprendono il sistema di database, le procedure informatiche relative ad una o più fasi del ciclo di formulazione degli ordini, e tutti gli strumenti che permettono di gestire in

modo efficace, rapido ed automatico i processi interni alla funzione, come il monitoraggio dello stato di esecuzione degli ordini, l'avanzamento dei consumi ed il livello di budget utilizzato.

La seconda categoria, invece, riguarda le soluzioni tecnologiche di informazione e comunicazione funzionali ai rapporti con il mercato. Rientrano in tale gruppo gli strumenti più strettamente legati all'attività di E-procurement, dai più semplici, tra cui la pubblicazione dei bandi di gara on-line, fino ai più complessi, come la gestione delle aste on-line o la creazione dei market place.

Nonostante l'entusiasmo iniziale per l'innovazione, lo sviluppo delle nuove tecnologie ed i numerosi segnali di cambiamento nel settore del procurement, l'entusiasmo per tali novità si è notevolmente ridimensionato nel corso del tempo. Le prassi introdotte dall'E-procurement, infatti, sono tuttora estremamente rare e per lo più diffuse solo in fase progettuale tra pochi Enti. Anche le Amministrazioni più innovative dal punto di vista tecnologico, sembrano adoperarle in maniera parziale, ad esempio attraverso aste e cataloghi informativi on-line, ma non così intensamente ed assiduamente come ci si aspetterebbe. Senza dubbio l'E-procurement costituisce il prossimo futuro dell'innovazione, in quanto, utilizzato adeguatamente, può fornire alle Amministrazioni concreti vantaggi di tempo, costo ed efficienza organizzativa. Non si tratta, però, solo di una passiva applicazione delle soluzioni. Il processo deve, infatti, partire internamente dalla creazione di un solido legame e dall'integrazione della dimensione organizzativa con quella gestionale esistente. Se l'Amministrazione non fosse pronta ad affrontare questi cambiamenti, il processo potrebbe incorrere nel rischio che i costi sostenuti siano superiori ad i vantaggi effettivamente percepiti, annullando, quindi, i reali benefici che dovrebbero essere ottenuti.

Attualmente le soluzioni proposte sono molteplici e se le Amministrazioni predisponessero un sistema in grado di applicarle efficientemente, i risultati potrebbero rivelarsi essere molto vantaggiosi. Il primo problema riguarda le condizioni base per l'impiego delle soluzioni ICT che spesso non sono presenti nelle condizioni ottimali per l'utilizzo. Infrastrutture informative non adeguate, postazione di lavoro inappropriate e la mancanza di conoscenze e capacità necessarie da parte degli operatori coinvolti nel processo, possono, infatti, portare la Pubblica Amministrazione ad incorrere in costi superiori ai benefici che otterrebbe, scegliendo, così, di non implementare le nuove soluzioni tecnologiche presentate. Nel medio periodo non

risulterebbe immaginabile una consistente estensione delle applicazioni informatiche, se non nelle forme più semplici come la pubblicazione dei bandi on-line.

Un altro consistente limite allo sviluppo di tali sistemi informatizzati è causato dalla scarsa diffusione delle soluzioni ICT funzionali alla gestione e al controllo degli acquisti, anche legata alla mancanza delle condizioni base appena descritte. Questo ha come conseguenza diretta il limitato sviluppo di procedure informatiche relative al ciclo dell'ordine, nonché degli strumenti che permetterebbero di gestire in modo efficace, rapido ed automatico i processi interni e di monitorare gli aspetti concernenti gli ordini e i consumi effettuati, fino al calcolo previsionale dei fabbisogni di beni e servizi complessivamente considerati.

L'ultimo ostacolo riguarda la diffusione delle soluzioni ICT utilizzate nei rapporti con il mercato, che sono sviluppate soltanto nelle forme più semplici. In particolare, ci si riferisce ai bandi pubblicati on-line, che oltre a selezionare il fornitore con cui instaurare il contratto, consentono anche di prendere conoscenza di quello che è il mercato dei beni e servizi a cui l'Amministrazione si interessa, in modo da scegliere il miglior prodotto negli acquisti e gare successive.

Le soluzioni ICT complesse sono, quindi, ancora poco implementate. Nonostante il fenomeno sia ancora in una fase iniziale, non mancano Amministrazioni più impegnate nella sua implementazione e che, oltre ad utilizzare gli strumenti di E-procurement nelle fasi di progettazione, si adoperino per incentivare il loro sviluppo anche su scala più ampia, a testimonianza dei significativi vantaggi legati al loro utilizzo.

Abbiamo, quindi, ampiamente trattato delle innovazioni recentemente introdotte e di come queste, seppur numerose e portatrici di molteplici vantaggi, siano ancora in una fase di sviluppo iniziale che vede le Amministrazioni molto impegnate per poterle poi in un prossimo futuro concretamente implementare e sfruttarne i benefici. Tali innovazioni in campo informatico sono principalmente quattro. La prima è rappresentata dalle *Aste on-line*. Nonostante sia uno degli strumenti di procurement più semplici, è anche quello più diffuso ed utilizzato a tutti i livelli. Il secondo strumento è quello dell'*Albo dei fornitori "intelligenti"*. Si tratta di un database gestito mediante una procedura informatica che, registrando i dati storici sul comportamento e sulle prestazioni ottenute dai fornitori nelle trattative private, supporta la scelta delle imprese da invitare a competere per ottenere il contratto di collaborazione. Non consiste, quindi, in una semplice elencazione delle aziende con cui si sono intrattenuti direttamente o indirettamente rapporti, ma di un vero e proprio supporto alla

gestione efficace del processo di acquisto, in quanto forniscono i dati necessari per una scelta consapevole nelle future transazioni. Gli ultimi due strumenti sono rappresentati dai *Market place* sul Web, ovvero mercati on-line che semplificano gli acquisti frequenti di specifici beni e servizi, ed il *Sistema informativo per gli approvvigionamenti*. Quest'ultimo in particolare è lo strumento che riscuote minore successo tra le soluzioni ICT più utilizzate. Probabilmente questo svantaggio è legato ad un'oggettiva complessità, non presente in altri strumenti tecnologici, come quelli delle aste on-line, legata all'interdipendenza con più ampi processi organizzativi di programmazione e controllo della gestione.

Le innovazioni tecnologiche, quindi, sia intermini organizzativi, che amministrativi, che tecnologici sono numerose e, anche se non mancano i limiti e le difficoltà da fronteggiare, per il futuro si prevedono numerosi miglioramenti che porteranno benefici per l'intera funzione acquisti. L'effettiva consistenza del cambiamento, quindi, dipende sia dalle singole Amministrazioni, sia dalla capacità delle istituzioni coinvolte di sostenere i processi di innovazione. Le previsioni, però, guardano positivamente al futuro e, non appena le Amministrazioni prenderanno consapevolezza delle possibilità e vantaggi che potrebbero ottenere e decideranno di distaccarsi dall'impostazione tradizionale orientandosi a soluzioni innovative, gli strumenti ICT saranno realmente implementati e incideranno consistentemente sull'efficienza generale del processo.

4.5 Linee di intervento di Consip come centrale di committenza.

Il ruolo svolto da Consip è strumentale alla razionalizzazione della spesa sostenuta dalla Pubblica Amministrazione. Razionalizzare la spesa non vuol dire ridurla, ma gestirla ed indirizzarla in modo migliore, assicurando un corretto rapporto tra le risorse da impiegare ed i risultati che si vogliono perseguire, in termini sia di efficacia che di efficienza del risultato. Questo processo ha, chiaramente, come conseguenza diretta anche la riduzione della spesa. Spendendo meglio, infatti, spesso le risorse necessarie per raggiungere i risultati sperati sono minori rispetto a quelle che si impiegherebbero se si spendesse inefficientemente. Nel settore acquisti le centrali di committenza svolgono proprio questo ruolo cruciale: sono strumenti di coordinazione e razionalizzazione della spesa sostenuta dalle Pubbliche Amministrazioni.

Una centrale di committenza è un'amministrazione aggiudicatrice che si occupa dell'acquisto di forniture di beni e servizi destinate ad altre Amministrazioni. Svolge anche la funzione di

assegnataria di appalti pubblici e conclude accordi quadro di lavori, servizi e forniture richieste dalle Amministrazioni statali o locali. Sono, quindi, uno strumento di centralizzazione degli acquisti, in modo da evitare l'eccessiva autonomia e atomizzazione nell'esecuzione delle procedure ed ottenere risparmi consistenti sia in termini di prezzi che di costi di gestione della procedura, specialmente per gli acquisti di maggiori dimensioni. Con la Legge Finanziaria del 2000, che definisce il ruolo di Consip come promulgatrice delle Convenzioni, si delineò un sistema in cui, attraverso una procedura ad evidenza pubblica, venivano scelte le imprese e stipulato con esse un contratto di fornitura di beni e servizi alle Pubbliche Amministrazioni ad uguali condizioni.

La validazione delle Convenzioni formulate da Consip fu, quindi, il passaggio fondamentale che la vide assumere il ruolo di centrale di committenza per le Pubbliche Amministrazioni.

Attraverso le procedure di scelta del fornitore, effettuate da Consip e rese pubbliche, è possibile individuare le potenziali imprese con cui si potrebbe intrattenere il rapporto di scambio e, solo attraverso la stipula delle Convenzioni, questo viene effettivamente formalizzato, definendo le condizioni contrattuali ed economiche che concludono il singolo contratto di acquisto.

Nel corso del tempo, però, il ruolo di Consip è cambiato. Già con la Finanziaria del 2001, infatti, il disegno legislativo sulle centrali di committenza si va raffinando, specificando come le sue prospettive future non saranno limitate solo a Consip, ma anche ad altri Enti decentrati, come provincie, comuni, aziende sanitarie, ospedaliere e università. In questo modo, infatti, è possibile elaborare strategie comuni di acquisto attraverso la standardizzazione degli ordini e la stipula di Convenzioni che possano essere utilizzate da più Enti. L'obiettivo di questa proposta era quello di creare una sinergia tra le Amministrazioni e gli Enti, attivando procedure comuni e azioni coordinate di acquisto per rispondere alle stesse necessità.

All'interno degli Enti, quindi, soprattutto quelli organizzati su più sedi e su strutture decentrate, tale nuovo approccio agli acquisti ha condotto alla realizzazione di centrali uniche di acquisto per tutti quei beni e servizi di comune necessità, in modo da evitare l'eccessiva frammentazione degli ordini, migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi e risparmiare anche in termini di spesa andando ad effettuare ordini di dimensioni consistenti. Al livello territoriale il cambiamento è stato ancora più accentuato e radicale, vedendo una sostanziale crescita delle iniziative di aggregazione da parte di Enti locali.

Il cambiamento più significativo, però, si è avuto con la Legge Finanziaria del 2007 al livello regionale, dando la possibilità anche alle Regioni, unitamente ad altre Regioni ed Enti, di costituire autonomamente le centrali di committenza, affidandogli il compito di stipulare convenzioni per l'acquisto di beni e servizi. Il rapporto che si instaura tra la centrale di committenza e il territorio in cui questa è sviluppata, può essere di due differenti tipologie.

La prima è il cosiddetto "*modello agenziale*", o "*top down*", dove l'Amministrazione regionale decide di istituire un nuovo soggetto a cui delegare la funzione acquisti, formalmente esterno all'Amministrazione ma giuridicamente strettamente connesso.

La seconda è, invece, il "*modello a rete*", o "*bottom up*". Questo secondo rapporto prevede che la Regione metta a disposizione delle Amministrazioni interessate la propria piattaforma telematica per la gestione delle gare, agendo come unica stazione appaltante. Questo modello prevede, inoltre, che gli Enti possano gestire le proprie gare autonomamente utilizzando la piattaforma messa a disposizione dalla Regione, o collaborando con la centrale di committenza a cui si rivolgono, che svolge la funzione di stazione appaltante unica sia per le gare che per le Convenzioni.

Le centrali di committenza, quindi, stanno assumendo in tempi recenti un'importanza sempre più centrale nella gestione della funzione acquisti delle Pubbliche Amministrazioni. Consip, con il suo ruolo di stipulatrice di Convenzioni, si è presentata essa stessa come una centrale di committenza all'interno della PA, assumendo, così, il compito di indirizzatrice degli acquisti effettuati dalle singole Amministrazioni. Dal punto di vista dell'evoluzione strategica della domanda, le centrali di acquisto e il ruolo rivestito da Consip nella medesima veste, non hanno solo permesso di attivare un meccanismo di aggregazione, semplificazione e razionalizzazione della spesa pubblica, ma sono state fondamentali anche per altri aspetti di cruciale importanza. In primo luogo, Consip ha operato al fine di fornire un costante supporto alla programmazione annuale degli acquisti, dopo decenni di frammentazione negli ordini, di caos organizzativo e costi esagerati. Si è anche adoperata per favorire la trasmissione delle competenze alle stazioni appaltanti, svolgendo la funzione di promotrice di corsi di formazione, assistenza e consulenza sul lavoro. Infine, Consip ha svolto un ruolo rilevante in termini di utilizzo e diffusione delle procedure di E-procurement, verso cui oggi le barriere all'ingresso sono nettamente diminuite, sebbene il cammino verso l'innovazione e l'implementazione sia ancora lungo.

4.6 Uno sguardo al futuro: fattori di spinta e resistenze.

Il processo di acquisto nella Pubblica Amministrazione è un sistema la cui gestione è piuttosto complessa. Accanto ai problemi legati all'implementazione delle nuove tecnologie di informazione e comunicazione, infatti, si affiancano quelli legati all'adozione di efficienti tecniche di organizzazione del sistema stesso e, soprattutto, quelli relativi alla pianificazione del fabbisogno di beni e servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni. In particolare, per quanto riguarda la quantificazione dei volumi di acquisti non è ancora stato sviluppato uno strumento, ad esempio un database nazionale, che sia in grado di fornire una stima del trend di acquisti per un dato bene o servizio sulla base delle serie storiche degli ordini effettuati dalle singole Amministrazioni. Una simile introduzione, infatti, avrebbe permesso la semplificazione del sistema delle Convenzioni e la chiara determinazione delle quantità ottimali di beni e servizi oggetto di tali accordi quadro.

Guardando al futuro della Pubblica Amministrazione, lo sviluppo di strumenti di informazione e comunicazione tecnologica è un fenomeno che si sta rapidamente diffondendo, se non senza complicazioni. I cambiamenti introdotti, infatti, hanno apportato consistenti benefici e, probabilmente, continueranno a farlo anche nel medio-lungo periodo. Attraverso l'introduzione di strumenti di IT, infatti, si prevede di giungere allo sviluppo di market place, veri e propri mercati sul Web che consentono di semplificare notevolmente il processo di acquisizione di beni e servizi di frequentemente richiesti, all'implementazione di nuovi metodi di selezione dei contraenti, come le aste on-line, nonché le innovazioni negli acquisti e ordini veri e propri, come gli acquisti e gli ordini on-line. La concreta attuazione di queste soluzioni tecnologiche potrà condurre le Pubbliche Amministrazioni a ridurre consistentemente le inefficienze derivanti dal momento del pagamento della fornitura, i cui ritardi spesso sono causa di vertiginosi aumenti dei prezzi.

Nonostante i propositi siano molto positivi, l'effettiva consistenza del cambiamento incontra l'ostacolo della volontà delle singole Amministrazioni. Le innovazioni proposte, infatti, verranno implementate solo in adempimento delle sue necessità, solo se richieste, ma anche in funzione della capacità delle istituzioni coinvolte ai vari livelli di sostenere i processi di innovazione. La distinzione che può essere effettuata si basa su tre differenti piani in cui si classifica l'azione dei soggetti istituzionali.

A livello nazionale, i soggetti che concorrono alla definizione della politica degli acquisti sono il Ministero dell'Economia e delle Finanze, la Consip e tutte quelle istituzioni il cui obiettivo è il sostegno dell'innovazione tecnologica ed organizzativa della Pubblica Amministrazione. Questi soggetti contribuiscono allo sviluppo delle soluzioni innovative nella PA, attraverso lo sviluppo delle condizioni normative, utili a facilitare le amministrazioni nella gestione degli acquisti secondo i nuovi criteri proposti, consolidando il sistema delle Convenzioni di Consip e rafforzando i servizi di formazione ed assistenza sulla gestione degli approvvigionamenti. Se da un lato questa tendenza non fa che rafforzarsi, rendendo sempre più centrale il ruolo di Consip, offrendo soluzioni più ampie nel sistema delle Convenzioni e consulenze specialistiche che garantiscano l'identificazione delle migliori condizioni di fornitura sul mercato, dall'altro è dilagante il rischio di inversione di tendenza. In particolare, con il rafforzamento dell'obbligo di ricorrere alle Convenzioni, le Amministrazioni potrebbero rischiare di perdere man mano la loro autonomia e Consip potrebbe essere chiamata a fornire un'ampia gamma di Convenzioni, al fine di evitare la paralisi di tutta l'attività degli Enti obbligati a ricorrervi.

A livello regionale, con la promozione dell'associazione della funzione acquisti e dell'istituzione di market place tra più Enti, attraverso organismi locali sul modello di Consip, si rafforza la spinta al cambiamento ed all'innovazione. Questa tendenza, in particolare, si è sviluppata soprattutto nel Nord Italia, come testimoniano le già molto ricorrenti esperienze di gestione associata presenti sul territorio, mentre nel Sud del Paese il percorso è ancora lungo.

L'ultimo livello in base al quale si classifica l'azione dei soggetti istituzionali è quello della singola Amministrazione. Anche in questo caso, per quanto a livello prettamente locale, i percorsi di innovazione sono molteplici e possono spaziare da ambiti specificatamente organizzativi, fino al rapporto con il mercato ed all'uso della leva tecnologica. Al livello di singola Amministrazione è forte la propensione all'utilizzo di soluzioni innovative, sia di tipo organizzativo che tecnologico, come ad esempio il modello di E-procurement. È altrettanto intenso l'incentivo ad introdurre cambiamenti nelle relazioni con il mercato, rendendo le modalità di selezione e valutazione dei fornitori più chiare e trasparenti, in modo da prendere subito la giusta consapevolezza dell'affidabilità della controparte con cui si contratta.

In generale, comunque la funzione acquisti sembra assumere sempre più rilevanza nel corso tempo, tanto che le singole Amministrazioni stanno prendendo consapevolezza dei problemi connessi con tale processo e degli strumenti, innovativi e tradizionali, necessari per

svilupparlo efficientemente. Tale percezione, però, è differente da Amministrazione ad Amministrazione e si riflette nel ricorso a nuove forme di acquisto, di Convenzioni, a strumenti di E-procurement, per favorire un approccio integrato ai complessi problemi insorti e sviluppare adeguate soluzioni da applicare. Le Amministrazioni si trovano in condizioni molto diversificate quanto a sviluppo della funzione acquisti. Mentre alcuni per Enti, infatti, lo sviluppo di sistemi innovativi può coincidere con il discostarsi dal modello tradizionale, per altri, invece, può voler dire elaborare strategie di approvvigionamento più raffinate, in quanto il processo è iniziato tempo addietro. È, quindi, fondamentale che vi sia la presenza di un Responsabile acquisti competente in materia ed in grado di fornire alla Pubblica Amministrazione il giusto sostegno nel soddisfacimento delle proprie necessità. La piena ed efficace implementazione del modello innovativo sarà, pertanto, raggiunta anche attraverso la formazione dei Buyers pubblici per gli acquisti nella PA, in modo da renderli anche più consapevoli delle potenzialità del sistema.

Le competenze e la formazione dei Responsabili Acquisti, infatti, come spiega il Dottor Gustavo Piga alla conferenza di ForumPA del 20 Maggio 2010, sono gli strumenti di lotta alla corruzione nel sistema di Procurement e, quindi, in uno sguardo al futuro, rappresentano le spinte che condurranno alla crescita di tutto il modello.

Nel Dicembre 2009, l'Amministrazione italiana ha definito una nuova istituzione: la cosiddetta "*Commissione per la valutazione della Pubblica Amministrazione*". Il problema strettamente rilevante è se tale commissione si occupi effettivamente della funzione Procurement nella Pubblica Amministrazione. Nonostante sia nata per dare una valutazione circa gli stipendi percepiti dai funzionari amministrativi, il suo ruolo man mano si è orientato anche al settore acquisti, incentivato dal fatto che entrambi i settori coprono circa il 10% del PIL italiano. Effettuare una valutazione su l'attività di acquisizione, però, non è semplice. Per valutare la performance, infatti, bisogna disporre di obiettivi ben chiari e definiti a cui si aspira e, successivamente, verificare se si è concretamente riusciti nell'intento. Il problema dell'esplicitazione degli obiettivi è consistente e di difficile risoluzione. Basti pensare al caso americano: Obama, diventato Presidente degli Stati Uniti, ha spiegato come gli appalti servano per favorire una politica di protezione delle imprese americane. E ancora, dal 1953 negli USA gli appalti sono definiti strumenti utili a tutelare le piccole e medie imprese. La Commissione Europea, d'altro canto, ha spiegato come questi siano diretti responsabili della generazione di innovazione. Quindi il problema che sorge è come fare a valutare una

performance quando si hanno così tanti obiettivi difficili da misurare e definire correttamente. Un altro esempio a favore di questo limite insorto nella Pubblica Amministrazione è dato dalla conferenza svolta a Parigi dall'OCSE nel 2005. Come spiega il Dottor Piga, la rappresentanza fu incaricata di effettuare un sondaggio tra tutti i governi su come questi effettivamente valutassero le performance. Lo studio, per quanto complesso, si risolse solo dopo tre settimane. Nessun governo, infatti, diede una risposta precisa in quanto nessuno disponeva al suo interno di un sistema di valutazione adeguato ed efficiente.

Da questi risultati è nata, quindi, l'idea che il conseguimento di un obiettivo fosse legato al raggiungimento di un input, quale quello del rispetto della legittimità delle gare. Il controllo sulla legittimità non può essere effettuato solo sul modo in cui è stata bandita la gara. A tal proposito una tematica importante è quella della reputazione delle aziende. Per valutare un'impresa, infatti, non basta esprimere un giudizio nella fase del contratto, ovvero nel momento dell'aggiudicazione. La fase centrale è quella dell'appalto ed è molto complesso, in tale momento, esprimere un parere sull'efficienza e le capacità dell'impresa di soddisfare le necessità della Pubblica Amministrazione. Proprio per questo è sempre più evidente la necessità di sviluppare nuove competenze nella Pubblica Amministrazione, specialmente a livello di Responsabili Acquisti, in modo da eliminare quelli che sono gli ostacoli all'evoluzione ed incentivare nell'immediato futuro una spinta all'implementazione delle novità proposte.

Sempre in tema di incentivi all'innovazione e prospettive per il futuro, altre due tesi in favore della necessità di formazione e diffusione delle competenze, sono date dalle tematiche della corruzione e della crisi economica che abbiamo recentemente affrontato.

In Italia, in merito al tema della corruzione è stato realizzato uno studio molto approfondito che ha analizzato l'andamento degli sprechi nelle Pubbliche Amministrazioni, suddividendolo in componente connessa con la corruzione del sistema e con l'incompetenza dei funzionari. Innanzitutto è opportuno definire cosa sia uno spreco nell'acquisto. Si definisce spreco la differenza di prezzo rilevata nell'acquisto dello stesso bene nello stesso giorno da due differenti Amministrazioni. Gli sprechi sono consistenti in tutte le Amministrazioni, non solo italiane ma anche europee, e la comprensione di quali siano le reali cause è fondamentale per fronteggiarli nel miglior modo possibile. Da uno studio condotto su tale tematica è emerso come gli sprechi connessi a fenomeni di corruzioni rappresentino solo il 17% del totale, mentre quelli legati alle incompetenze dei funzionari costituiscano l'83%. Nonostante questo

possa sembrare un risultato rassicurante, in realtà è opportuno osservare come la corruzione e l'incompetenza siano due fenomeni strettamente connessi. La persona corrotta, infatti, affida l'incarico di funzionario alla persona che non dispone delle adeguate capacità e conoscenze per poter svolgere quel lavoro, al fine di indirizzare l'appalto della Pubblica Amministrazione all'impresa desiderata. Il legame, quindi, è piuttosto consistente. Se la corruzione, infatti, è diffusa nell'Amministrazione, diventa più complesso investire sulla formazione dei dipendenti, e, viceversa, la presenza di funzionari poco adatti al ruolo che rivestono, facilita la diffusione del fenomeno.

Proprio per questi motivi, la competenza si presenta come uno strumento fondamentale di tutela delle Amministrazioni dalla corruzione.

La crisi economica che abbiamo recentemente affrontato, si presenta come un input per l'implementazione di fenomeni di formazione e adeguamento del personale che lavora all'interno delle Pubbliche Amministrazioni. A parità di normativa vigente, gli Inglese rappresentano un punto di riferimento a cui le Amministrazioni italiane devono ispirarsi. A seguito della crisi economica, infatti, non trovando finanziamenti sui mercati a causa dei forti indebitamenti in cui erano dovuti incorrere per poter salvare le loro banche dal fallimento, decisero di risolvere la situazione diffondendo uno slogan tra tutti gli uffici del Governo. Secondo tale propaganda, l'unico modo di cui disponevano per ottenere un finanziamento era quello di ridurre la spesa al fine di eliminare l'inefficienza e l'inefficacia della loro azione. L'obiettivo degli Inglese era, quindi, quello di ridurre gli sprechi per ottenere ciò che il mercato non era disposto a conceder loro. Per attuare concretamente questo slogan, il Governo inglese ha messo appunto un programma di formazione dei propri dipendenti secondo criteri oggettivi, pretendendo che questi venissero formati nel miglior modo possibile e garantendo una remunerazione ai dipendenti che avessero superato un certo livello di conoscenze. Questo sistema era stato attuato per porre fine al fenomeno che vedeva i funzionari migliori, in termini di qualità, abilità e competenze, migrare dal settore pubblico a quello privato. Se tale sistema venisse applicato anche in Italia, magari attraverso una collaborazione attiva tra l'"Autorità per i contratti pubblici" e la scuola della Pubblica Amministrazione, il risultato sarebbe sicuramente ottimale in termini di miglioramento dell'intero sistema pubblico italiano.

È, quindi, questa l'occasione giusta per trovare il contorno di una nuova professione, quella dei Responsabili Acquisti, molto sottovalutata per lungo tempo nel settore privato e, probabilmente, destinata alla medesima sorte nel settore pubblico, ma che se venisse considerata per il valore intrinseco che effettivamente possiede, potrebbe essere il punto di partenza per un nuovo futuro innovativo per la Pubblica Amministrazione.

4.7 L'assegnazione alla CONSIP del Registro dei Revisori

Il Registro dei Revisori è il registro nel quale sono iscritti i revisori legali e le società di revisione legale. Se con il Decreto legislativo n. 28 del 2006, era stato stabilito che il registro dei revisori contabili ed il registro del tirocinio, istituiti dal Ministero di Grazia e Giustizia, sarebbero stati tenuti dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti, attraverso un sistema informatico centralizzato, accessibile anche a livello locale e senza oneri per le Pubbliche Amministrazioni, con il Decreto legislativo n. 39 del 2010, la situazione è stata completamente sconvolta. Tale decreto, infatti, prevede lo spostamento della tenuta del registro dal Ministero di Giustizia al Ministero dell'Economia. In particolare, il soggetto incaricato per la gestione, nominato dal Ministero, è stato Consip. La Corte dei Conti ha, infatti, registrato il decreto affida la gestione del Registro dei Revisori a Consip, rimanendo, però, la tenuta e la vigilanza dello stesso nelle mani del Ministero dell'Economia. La notizia, diffusa con comunicato dell'Istituto nazionale dei revisori legali, ovvero l'associazione sindacale presieduta da Virgilio Baresi e che da sempre si oppone alla gestione del Registro da parte dell'Ordine dei commercialisti, è pienamente conforme alla volontà dell'Istituto di disporre di un organismo *super partes* e diretta espressione del Ministero dell'Economia.

Con questa scelta si rinnega, quindi, la decisione che era stata presa nel 2006, quando, con il Decreto legislativo n. 28, si decise che i dottori commercialisti e i ragionieri avrebbero potuto servire la Pubblica Amministrazione attraverso la creazione di un database contenente nome e riferimenti dei Revisori. Si sarebbe, così, costituito un pubblico registro in sostituzione delle centinaia di pagine della Gazzetta Ufficiali che, precedentemente, raccoglievano tale elencazione. Necessario per impedire un'inutile accumulazione di documenti in formato cartaceo, fu l'avvio di un processo di digitalizzazione di tali informazioni, che avrebbe condotto ad un progressivo riordino e trasparente classificazione dei nomi che comparivano nel Registro. L'Ordine dei commercialisti si aspettava, però, una contropartita da questo

complesso lavoro di catalogazione. Il corrispettivo richiesto consisteva nella cura della formazione continua degli iscritti al Registro, che avrebbe implicato, oltre alla cura per l'aggiornamento costante, anche il controllo sui revisori e l'organizzazione di corsi e convegni. Il risultato finale, però, andò contro le aspettative: la contropartita rimase, infatti, solo sulla carta, mentre il Registro dei Revisori fu completamente digitalizzato ed informatizzato, come richiesto. Grazie a questa innovazione, oggi è possibile accedere on-line al Registro, digitare e ricercare il nome di un qualunque revisore iscritto all'albo ed ottenere aggiornamenti in tempo reale.

L'Ordine dei commercialisti non ha accettato, chiaramente, tale esproprio senza critiche. È in corso, infatti, un acerrimo scontro tra la categoria e la Corte dei Conti che ha decretato tale spostamento dei ruoli. È intenzione dell'ordine, infatti, quella di presentare ricorso per il decreto legislativo approvato e questo sembra configurarsi come un primo passo in direzione di quella che potrebbe diventare una vera e propria guerra legale. L'Ordine dei commercialisti appare, pertanto, come una categoria che non vuole ripiegare sullo sfondo nel ruolo di mera esecutrice degli adempimenti imposti dallo Stato, ma vuole configurarsi come la protagonista della scena professionale, non accettando, quindi, questa espropriazione dall'incarico.

Conclusioni

Nel corso dei precedenti capitoli abbiamo trattato l'evoluzione del fenomeno di procurement, fino all'analisi delle nuove tecnologie utilizzate per semplificare la gestione e l'organizzazione del processo. L'E-procurement si sta sempre più diffondendo nella realtà italiana, portando vantaggi sia in termini di risparmio di tempi e costi della fornitura, sia in merito alla maggiore efficienza del processo percepita dalle Amministrazioni.

Dall'analisi condotta si evince che il sistema di procurement italiano è caratterizzato da una grandissima eterogeneità, sia nelle dimensioni delle Amministrazioni che nella formazione e professionalità dei dipendenti che lavorano al loro interno.

Nonostante ciò, emergono delle caratteristiche comuni che vanno oltre le profonde differenze organizzative. Diffusa è, infatti, la tecnica dell'apprendimento sul lavoro, il cosiddetto "learning by doing", un metodo che valuta come più efficienti le Amministrazioni sottoscriventi il maggior numero di contratti.

Lo sviluppo delle innovazioni nel sistema di procurement è un fenomeno che si è avviato in tempi relativamente recenti e, nonostante le differenze tra le diverse strutture, sembra che tali strumenti stiano cominciando a diffondersi come pratiche abituali di acquisto. In ogni caso, se paragonato ai sistemi europei, l'E-procurement italiano si rivela essere un sistema altamente standardizzato e a bassa intensità di innovazione organizzativa. Diffuso è, infatti, l'utilizzo delle Convenzioni Centralizzate, stipulate da Consip e disponibili on-line sulla *Vetrina delle Convenzioni*, e dei mercati elettronici, mentre sono ancora esclusi dalla quotidianità le aste on-line, gli accordi quadro e numerosi altri strumenti già molto sviluppati in altre realtà europee.

Per comprendere i futuri sviluppi che caratterizzeranno il sistema e proporre possibili miglioramenti, è importante comprendere in quale direzione si muova la macchina del procurement italiano. Vari sono i temi fondamentali che ruotano intorno a tale sistema. Innanzitutto, bisognerebbe essere in grado di interpretare la spinta proveniente dalle Amministrazioni in termini di corsi di aggiornamento professionale. In quelle realtà amministrative, infatti, dove questi vengono considerati inutili e, pertanto, riscuotono poca partecipazione da parte del personale, sarebbe utile comprendere se la bassa utilità percepita potrebbe essere migliorata incrementando il numero e le ore dei corsi offerti, o se il problema è connesso con la qualità del servizio. In questo secondo caso, infatti, sarebbe compito del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che lavora a stretto contatto con i meccanismi di

procurement, fornire corsi utili, interessanti e che rendano i dipendenti delle Amministrazioni figure professionali concretamente competenti nel loro campo.

Insieme al miglioramento e il maggior investimento di risorse nei corsi di formazione, una proposta che porterebbe consistenti cambiamenti nell'intero sistema, sarebbe la richiesta ai Responsabili Acquisti, nonché alle figure dirigenziali, di ottenere certificazioni nazionali. In tale modo, infatti, la loro professionalità e competenze sarebbero valutate sulla base di standard validi in tutto il Paese e vi sarebbe, così, maggiore coerenza e trasparenza all'interno delle Amministrazioni.

Sulla base di quanto detto e di tali suggerimenti, quindi, il legislatore ha di fronte a sé molte sfide che, se affrontate correttamente, potrebbero condurre ad importanti risultati nel public procurement. È fondamentale che l'attività venga indirizzata verso il raggiungimento degli standard minimi di qualità professionale e formazione dei dipendenti, in modo che emergano, da un lato, le vere capacità dei Buyers pubblici italiani e dall'altro gli ostacoli normativi legati ad una legislazione non ancora del tutto aggiornata in materia.

Sulla base di quanto precedentemente esposto, il modello sviluppato in Inghilterra prevede un sistema di retribuzione premiante in base alla professionalità raggiunta dai dipendenti e al loro livello di competenza sulle materie trattate. Come il modello inglese fu attivato per frenare la tendenza dei migliori impiegati a trasferirsi dal settore pubblico al privato, dove le possibilità di carriera e guadagno erano nettamente superiori, così se tale meccanismo venisse attivato in Italia, non solo sarebbe un incentivo all'arricchimento professionale, ma definirebbe un sistema meritocratico che andrebbe a premiare chi si è effettivamente distinto nello svolgimento del proprio ruolo.

Ovviamente, questo sistema potrebbe essere attuato solo nel momento in cui vengano definiti dei limiti per vietare la discriminazione o un utilizzo improprio.

Ciò che realmente manca nel modello italiano è anche un adeguato sistema di monitoraggio. Se fosse, infatti, istituito ed attivato, le performance delle Amministrazioni potrebbero essere valutate in modo oggettivo, secondo obiettivi e criteri condivisi, cercando di raggiungere la massima qualità nell'attuazione delle procedure. In realtà, sono ancora poco frequenti i sistemi di valutazione della performance individuale legati alle capacità del Responsabile Acquisti di ottenere vantaggi per la propria Amministrazione.

Pertanto, quindi, il sistema di procurement italiano dovrebbe subire un consistente processo di riforma. Le basi sono solide, ma mancano ancora strumenti adeguati sia per la valutazione, che monitoraggio e formazione dei dipendenti, ma soprattutto dovremmo ispirarci di più alle soluzioni proposte dagli altri Paesi europei, perché, come nel caso dell'Inghilterra, potrebbero essere di grande aiuto per il miglioramento del nostro sistema.

Ad esempio, potrebbe essere introdotto un meccanismo oggettivo di rilevazione delle preferenze delle stazioni appaltanti circa i vari aspetti che riguardano il processo di procurement. In questo modo, infatti, la formazione ed i corsi realizzati, potrebbero essere resi più specifici ed indirizzati alle tematiche di maggiore interesse. Al tempo stesso, la maggiore competenza renderebbe i dipendenti stessi in grado di monitorare e valutare autonomamente il proprio lavoro e quello svolto all'interno della funzione, incrementando tendenzialmente l'efficacia e l'efficienza di tutto il sistema nel complesso.

Il percorso, quindi, che il sistema di procurement italiano deve affrontare è ancora lungo e richiede numerosi interventi che lo modifichino e migliorino. Dal 1999 ad oggi i progressi, le nuove tecnologie introdotte ed i modelli e le soluzioni proposti sono stati moltissimi ed hanno portato ad un progressivo e costante sviluppo. Per il futuro è auspicabile la realizzazione di un modello sempre più flessibile, dinamico e al passo con le esigenze delle Amministrazioni.

Bibliografia

- [1] Albano, G., Dimitri, N. (2006): *Basi d'asta nelle gare per gli acquisti pubblici*. Quaderno Consip.
- [2] Anelli, F. P. (2005): *E-procurement e outsourcing nella Pubblica Amministrazione*. Astrid.
- [3] Asker J., Cantillon, E. (2007), *Optimal Procurement when both Price and Quality Matter*, CEPR.
- [4] Asker J., Cantillon, E. (2007), *Procurement when Price and Quality Matter*. CEPR.
- [5] Barbiero, A., Osimo, D., Spagnolo, L. (2001): *L'E-procurement nella pubblica amministrazione. Guida pratica all'acquisto on-line di beni e servizi*. Maggioli.
- [6] Bertini, L. e Catalano, G. (2001): *La manovra finanziaria per il 2001: l'Italia cresce in linea con gli obiettivi*. Ministero del Tesoro, del Bilancio e della P.E..
- [7] Bertini, L., Sciandra, L. (2001): *Implicazioni Teoriche dell'E-procurement ed analisi del modello adottato nella P.A. italiana*. 13° conferenza SIEP, Compagnia di San Paolo ed Università di Pavia.
- [8] Bertini, L., Sciandra, L. (2001): *La riforma degli acquisti della PA: il nuovo modello di e-procurement e le sue potenzialità*. 5° ricerca, Commissione tecnica per la spesa Pubblica, Ministero dell'Economia e delle Finanze.

- [9] Branco, F. (1999): *Procurement favouritism and technology adoption*. CEPR, Londra.
- [10] Brynjolfsson, E. e Kahin, B. (1999): *Understanding the Digital Economy*. MIT press, MA.
- [11] Cagliano, R. (2000): *Gestione degli Approvvigionamenti e Web Economy*. Politecnico Milano
- [12] Calì, F., Perrotin, R. (2002): *Il marketing d'acquisto: strategie e tattiche. L'impatto dell'E-procurement*. Franco Angeli.
- [13] Calandruccio, R. (2005): *La spesa pubblica e il ruolo della Consip*. Consip e Ministero dell'Economia e delle Finanze.
- [14] Camera di Commercio di Brindisi (2010): *Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità della Camera di Commercio di Brindisi, Triennio 2011-2013*.
- [15] Collesi, D. (2002): *La classificazione funzionale della spesa delle Amministrazioni Pubbliche: uno strumento metodologico per l'analisi dei sistemi di Welfare*. 13° conferenza SIEP, Compagnia di San Paolo ed Università di Pavia.
- [16] Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica (2000): *Commento al disegno di Legge Finanziaria per il 2001 - Audizione alla V Commissione Bilancio della Camera dei Deputati*. Ministero del Tesoro, del Bilancio e della P.E..

- [17] Consip S.p.A (2000): *La spesa per beni e servizi della pubblica amministrazione: categorie di spesa e risparmi attesi*. Ministero del Tesoro, del Bilancio e della P.E.
- [18] Croom, S., Brandon-Jones, A. (2007): *Impact of E-procurement: Experiences from Implementation in the UK Public Sector*. University of Bath.
- [19] de Cesari, M. C. (2012): *Il Registro dei revisori tolto ai commercialisti*. Il Sole 24 Ore, 26 Aprile.
- [20] DigitPA (2011): *Piano Triennale 2012-2014 e II semestre 2011*.
- [21] Di Lascio, F. (2005): *Corte Costituzionale, outsourcing delle funzioni strumentali e processi di acquisto*. Astrid.
- [22] Dini, F., Dimitri, N., Pacini, R., Valletti, T. (2007): *Formule di Aggiudicazione nelle Gare per gli Acquisti Pubblici*. Quaderni Consip (ricerche, analisi, prospettive), Ministero dell'Economia e delle Finanze.
- [23] Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Servizio Studi Dipartimentale (2011): *La Spesa pubblica in Europa: metodi, fonti, elementi per l'analisi*. Ministero dell'Economia e delle Finanze.
- [24] Formez, Lattanzio e Associati (2008): *Indagine sull'innovazione del processo di approvvigionamento nella P.A. e individuazione di best practices*. Progetto Ladac, Laboratorio per la diffusione delle innovazioni.

- [25] Galeotti, G., Degni, M. (1997): *Il controllo degli acquisti della P.A. e la riforma del Provveditorato Generale dello Stato*. del Tesoro, del Bilancio e della P.E..
- [26] Gatti, M. (2002): *E-procurement. Il D.P.R. 101/20002 e gli acquisti in rete della P.A.*. Simone.
- [27] Giamminola, G. (2001): *E-Marketplace. Guida operativa ai nuovi modelli di mercato elettronico*. ISEDI.
- [28] J.M.D. (2012): *Commercialisti all'attacco sul caso Consip*. Norme e Tributi, Il Sole 24 Ore, 29 Aprile.
- [29] Mankiw, N. G., Taylor, M. P. (2010): *Macroeconomia*. 5°edizione, Zanichelli.
- [30] Montella, U. (2007): *Le centrali di committenza come strumento di razionalizzazione degli acquisti*. Convegno SAD.
- [31] Picci, L. (2006): *Lo Stato compratore*. L'acquisto di beni e servizi nelle pubbliche amministrazioni, a cura di Luigi Fiorentino, Il Mulino, Bologna.
- [32] Sarzana di S. Ippolito, F. (2003): *E-government*. RCS La tribuna
- [33] Spagnolo, G., Dini, F. (2004): *Meccanismi reputazionali e mercati elettronici: problematiche elettroniche e possibili soluzioni per il public procurement*. Quaderni Consip.

- [34] Thai, K. V. (2009): *International Handbook of Public Procurement*. Florida Atlantic University Boca Raton, Florida U.S.A.
- [35] Traversi, M. (2003): *E-Marketplace. Motore di efficienza per le imprese*. Franco Angeli.
- [36] Università degli Studi di Roma Tor Vergata, PROMO P.A. Fondazione (2010): *Come acquista la P.A., il nuovo ruolo dei Responsabili acquisto per lo sviluppo del procurement nella Pubblica Amministrazione e per l'aumento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, Rapporto Finale*.
- [37] Uva, V. (2012): *Acquisti centralizzati: la P.A. taglia fino al 70%*. Il Sole 24 Ore, 7 Maggio.
- [38] Zuccolotto, S. (2005): *Evoluzione storica del processo di acquisto della Pubblica Amministrazione*. Astrid.

Sitografia

- [1] www.avcp.it, AVCP: Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture, (30.05.2012).

- [2] www.br.camcom.it, Camera di Commercio di Brindisi, (25.03.2012).

- [3] www.camera.it, Camera dei Deputati, Parlamento Italiano, (30.05.2012).

- [4] www.civit.it, CIVIT: Commissione Indipendente per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche, (30.05.2012).

- [5] www.comune.re.it, Comune di Reggio Emilia, (1.07.2012).

- [6] www.consip.it, Consip, (1.07.2012)

- [7] www.digitpa.gov.it, DigitPA: Ente nazionale per la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione, (31.05.2012).

- [8] www.farefuturofondazione.it, L'E-procurement nella P.A. (2010), (15.06.2012).

- [9] www.fiscoequo.it, Lef Associazione, (19.03.2012).

- [10] www.formez.it, Formez P.A., (25.03.2012).

- [11] www.info-scuole.it, Il ruolo della Consip nei pubblici acquisti, Legambiente Lombardia, (14.06.2012).
- [12] www.integrita.sspa.it, Cultura dell'integrità nella Pubblica Amministrazione, Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, (31.05.2012).
- [13] www.mglobale.it, Mercato Globale, Unioncamere Lombardia, Camera di Commercio Milano, PROMOS, (20.05.2012).
- [14] www.portaldiritto.com, Enrico Mainero, Portal Diritto, (13.03.2012).
- [15] www.saperi.forumpa.it, ForumPA, (1.07.2012).
- [16] www.unitec.it, UNITEC, L'electronic Procurement, (26.06.2012).