



XIII
CONFERENZA

STATO O MERCATO?
Intervento pubblico e architettura dei mercati
Pavia, Università, 5 - 6 ottobre 2001

LEONARDO BERTINI - LUISA SCIANDRA

**IMPLICAZIONI TEORICHE
DELL'E-PROCUREMENT ED ANALISI DEL
MODELLO ADOTTATO DALLA P.A. ITALIANA**

pubblicazione internet realizzata con contributo della

COMPAGNIA
di San Paolo

Società italiana di economia pubblica

Dipartimento di economia pubblica e territoriale – Università di Pavia

IMPLICAZIONI TEORICHE DELL'E-PROCUREMENT ED ANALISI DEL MODELLO ADOTTATO DALLA P.A. ITALIANA

Leonardo Bertini e Luisa Sciandra¹

Settembre 2001

1. Introduzione

L'urgenza di ridurre la spesa e conseguire un recupero di efficienza del settore pubblico, suggerisce interventi inerenti la modernizzazione e riorganizzazione delle procedure di acquisto di beni e servizi della Pubblica Amministrazione (PA).

La riforma del *procurement* attuata nel biennio 1999-2000 offre, anche e soprattutto in un'ottica di *lungo periodo*, prospettive di risparmi di spesa *consistenti e permanenti*. Il raggiungimento di tali obiettivi non può pertanto prescindere da una trasformazione della struttura competente per gli acquisti, dalla riorganizzazione dei processi interni e dall'introduzione e diffusione di strumenti informatici e telematici di supporto e controllo.

La struttura della presente analisi² si articola in tre parti: nella prima si delinea il *background* teorico relativo all'attività di approvvigionamento di beni e servizi da parte della PA e l'evoluzione recente degli strumenti utilizzati (*e-procurement*), nella seconda si quantifica sinteticamente la spesa annua per consumi intermedi da parte della PA italiana ed il quadro normativo di riferimento, nella terza si esamina il modello adottato in Italia.

Per quanto concerne la letteratura *sull'e-procurement*, si deve però evidenziare come risulti non ancora formalmente sistematizzata, in particolare in Italia, dove costituisce la "frontiera" della ricerca settore.

¹ Gli autori sono ricercatori presso la Commissione tecnica per la spesa pubblica, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma (leonardo.bertini@tesoro.it, luisa.sciandra@tesoro.it).

² Il presente lavoro è ispirato da una ricerca condotta dagli autori per la Commissione tecnica della spesa pubblica. Gli autori si ritengono comunque interamente responsabili per le opinioni espresse e per gli eventuali errori.

1. Il procurement di beni e servizi della PA: sintesi dei modelli e degli strumenti

1.1 I modelli di riferimento e le caratteristiche economiche

Il *procurement* di beni e servizi da parte della PA consiste, dopo una fase politico-decisionale di determinazione del fabbisogno, nella gestione dell'acquisto che include le fasi di preparazione dei contratti, di selezione del fornitore e definizione dei prezzi, di controllo ed eventualmente di *reprocurement* o di supporto logistico. L'ottimizzazione dinamica del processo di approvvigionamento è derivante dal raggiungimento di situazioni di ottimo in contesto statico, cioè dalla necessità che il soggetto responsabile degli acquisti colga il miglior risultato in ognuna delle fasi.

E' evidente che, ai fini di stipulare un contratto, la ricerca del fornitore con i requisiti richiesti, la negoziazione dei termini, la redazione ed il rispetto delle clausole, comportano dei costi in termini di sforzi e di tempo, oltre a delle conoscenze tecniche tali da porre veri e propri vincoli all'efficienza. Questi, che vengono definiti dalla letteratura *costi transattivi* (Cooter, R., Mattei, U., Monasteri, P., Pardolesi, R. e Ulen, U., 1999), derivano in genere da esternalità, da asimmetrie informative e da condizioni di monopolio.

Nel caso dell'acquisto di beni e servizi si ritiene che le asimmetrie informative (Petretto, A., 1992), cioè una mancanza o una diseguale informazione sull'oggetto del contratto, possono costituire per il singolo centro di costo della PA un onere notevole soprattutto per quanto riguarda il contenuto di beni specifici (ad esempio ad alta intensità tecnologica) od il comportamento dei fornitori (ad esempio nel caso di servizi). Tali asimmetrie informative, presenti su entrambe le variabili prezzo e qualità, possono però essere colmate attraverso un'attività di monitoraggio ed istruttorie preliminari (*screening*). Ai fini dell'ottimizzazione, la presenza dell'asimmetria informativa, sia sotto forma di selezione avversa che di azzardo morale, rende necessario lo studio di un mix tra forme di incentivi³, strutture organizzative e tipi di contratto.

L'organizzazione della struttura di *procurement*, considerando la presenza di contratti incompleti, è rilevante e può essere ricondotta a due modelli (Hart, O., 1989;

³ Un risultato ormai acquisito dalla letteratura in merito è l'insorgere di un *trade-off* tra potere dello schema ad incentivo e rendita da lasciare alle imprese più efficienti (per la selezione avversa) e tra potere dello schema e copertura del rischio per gli agenti (per l'azzardo morale). Per una rassegna teorica si veda Salanié, B., 1997.

Tirole, J., 1996): 1) modelli di “*in house purchasing units*”, basati sulla gestione interna degli acquisti o direttamente effettuata dai singoli centri di costo o da un ufficio centrale delegato; 2) modelli di *outsourcing*, realizzati attraverso il ricorso o di un agente esterno con potere di rappresentanza dell’acquirente o di un fornitore del servizio senza rappresentanza.

Questi modelli si differenziano essenzialmente per tre elementi di carattere giuridico formale: a) il regime proprietario dei soggetti incaricati all’acquisto; b) il tipo di rapporto contrattuale esistente tra questi soggetti e quelli della PA da approvvigionare; c) il tipo di vincolo (finanziario e non) imposto ai soggetti della PA da approvvigionare (Marrelli, M., 1997).

I soggetti addetti agli acquisti della PA, che chiameremo agenzie di *procurement*, possono essere statali, enti pubblici o società private⁴. Relativamente ai benefici e costi del regime proprietario si vuole rimandare allo studio di Grossman e Hart (1986) e al teorema di Shapiro e Willig (1990) sulla “neutralità della forma istituzionale”. Tale teorema afferma che è indifferente la produzione pubblica o privata regolamentata di un bene o servizio se e solo se è possibile scrivere contratti completi e se i costi ombra dei fondi pubblici sono nulli (imposte non distorsive). Dato che queste due ipotesi non sono presenti in realtà, diviene rilevante la differenza tra i regimi proprietari. Possono quindi essere introdotti diversi “gradi” di elementi privatistici che comportano un diverso impatto del potere dello schema di incentivo, ma che in presenza di asimmetrie informative sui costi dell’agenzia di *procurement*, in un mercato non concorrenziale, tenderanno a procurare rendite informative all’agenzia stessa. Il problema della forma proprietaria si sintetizza quindi nella scelta del *trade-off* ottimo tra maggiore rendita e maggiore potere di incentivo.

Relativamente al tipo di rapporto contrattuale che lega le agenzie di *procurement* ed i centri di costo della PA, che chiameremo “cliente PA”, si vuole concentrare l’attenzione sull’obbligo o meno di effettuare gli acquisti tramite agenzia. Il “cliente PA” potrebbe essere vincolato per il *procurement* dei propri fabbisogni all’agenzia (regime noto

⁴ Ad esempio sono statali le agenzie di Svizzera, Lussemburgo e Portogallo, in Francia vi è un Ente Pubblico Economico, private sono invece le Agenzie di *procurement* di Regno Unito, Olanda e Danimarca.

nella letteratura anglosassone come *tying*), oppure essere libero di rivolgersi anche al mercato (*untying*)⁵. Se si considera il rapporto di fornitura come limitato nel tempo, l'*untying* può essere approssimato ad un *dual (o multiple) sourcing*, mentre il *tying* come un sistema *single sourcing*, riconducendo quindi i due regimi nell'ambito del noto modello di Anton e Yao (1989). Selezionando un'unica agenzia si otterrebbero maggiori economie di scala e la possibilità di compiere investimenti specifici, mentre l'acquisto da due o più agenzie comporterebbe vantaggi derivanti da forme di *yardstick competition*. I costi invece deriverebbero, nel primo caso dal potere di mercato del monopolista, e nel secondo caso dal minore incentivo ad effettuare investimenti specifici a causa della possibile espropriabilità degli stessi per la presenza del secondo fornitore.

Si vuole inoltre riportare l'attenzione anche sul rischio di limitazione della concorrenza in contesto dinamico che la gestione accentrata degli acquisti potrebbe indirettamente comportare. L'affidamento di una fornitura di dimensioni importanti ad un unico soggetto, potenzialmente in grado di aggiudicarsi anche le gare dei periodi successivi, avrebbe l'effetto di creare o consolidare una situazione di monopolio sul mercato nazionale del bene o servizio in questione. Sarebbe quindi opportuno che l'agenzia di *procurement* prendesse in considerazione l'opportunità, per determinati beni o servizi, di segmentare i quantitativi delle convenzioni bandendo più gare in modo da assicurare la "sopravvivenza" di due o più fornitori sul mercato. Attraverso questo accorgimento, se nel periodo iniziale si otterranno risparmi inferiori rispetto alla stipula di una unica convenzione di quantitativo superiore, nei periodi successivi, una condizione di mercato concorrenziale più efficiente permetterà di superare i risparmi mancati nel periodo iniziale.

In ogni caso, anche una condizione di mercato che si presenta come monopolistica può essere più adeguatamente affrontata da una aggregazione di soggetti che si presentano con un migliore potere contrattuale dinanzi al fornitore.

Da evidenziare che incentivi come clausole contrattuali, garanzie e penali, sono determinanti nei contratti tra "cliente PA" e agenzia di *procurement* per la riduzione della spesa e l'organizzazione della struttura (Laffont, J. e Tirole, J., 1993). Un modello di acquisto basato sul *tying* e sulla proprietà pubblica dell'agenzia comporterebbe una

⁵ Questi due regimi vincolistici sono distinti dall'assetto proprietario delle agenzie.

difficoltà nell'applicazione degli incentivi sia perché si tratterebbe di due organi della stessa PA, sia perché i manager sarebbero tutelati dal rapporto di lavoro pubblico.

Per quanto riguarda i vincoli imposti al cosiddetto “cliente PA” il più rilevante è quello di bilancio e l'efficacia della regolamentazione in presenza di un *soft budget constraint* è affrontata anche da Tirole (1994). Nonostante ciò si trovano ancora situazioni, anche in Italia, nelle quali l'acquisto di beni e servizi non grava direttamente sul bilancio del “cliente PA” che li ha decisi e che quindi non è chiaramente responsabilizzato. Altro vincolo è relativo agli standard di qualità, soprattutto in settori specifici come quello militare. L'abolizione di standard specifici e l'adozione di quelli comunemente utilizzati in ambito commerciale (USI, UNI, ecc.) comporta notevoli risparmi.

A proposito degli elementi sin qui descritti, si vuole evidenziare che da una analisi comparativa a livello europeo (Bertini, L. e Sciandra, L., 2001) si possono delineare le seguenti tendenze: a) un diffuso processo di privatizzazione delle agenzie di *procurement*; b) un utilizzo dell'*untying* diffuso; c) la graduale introduzione di controlli *ex post* sul *value for money*; d) uno spostamento verso il basso, nella gerarchia organizzativa, del livello decisionale e gestionale.

Benché anche la normativa italiana di riferimento rimandi esplicitamente alla nozione di economie di scala⁶, l'adozione di questo concetto economico (Koutsoyiannis, A., 1981) si ritiene non risulti sempre adeguata alla spiegazione dei vantaggi conseguibili da modelli di *procurement* accentrato, si vogliono in proposito riportare due differenti linee di pensiero.

⁶ Nel Decreto Ministero del Tesoro del 24 febbraio 2000 relativo al conferimento alla Consip S.p.a. dell'incarico di stipulare convenzioni e contratti quadro per l'acquisto di beni e servizi per conto delle amministrazioni dello Stato si sottolinea che “(...) detti interventi devono innanzitutto realizzare *economie di scala* sui volumi di acquisto, ottimizzare la domanda e standardizzare i consumi, semplificare i processi di acquisto, migliorare i tempi di approvvigionamento e i livelli di servizio, promuovere la diffusione e l'utilizzazione di strumenti avanzati quali il commercio elettronico, conseguire risultati in termini di riduzione di spesa (...)” (corsivo aggiunto).

Come noto, in un processo produttivo si realizzano economie di scala quando hanno luogo riduzioni di costo per unità prodotta, in corrispondenza dell'aumento dell'*output* realizzato.

Da più parti si ritiene che il concetto di “unità produttiva” non può propriamente applicarsi ad una PA centrale, la cui attività non si sostanzia nell'erogazione di un servizio o nella produzione specifica di un bene: non si può, pertanto, parlare di un ministero come di un'azienda che, utilizzando una determinata tecnologia (un *mix* di fattori produttivi) produce un determinato *output*. L'attività della PA centrale si realizza piuttosto nell'attività di coordinamento e indirizzo e nel trasferimento di fondi ad altri soggetti, e non in un intervento propriamente “di produzione”. Le amministrazioni locali della PA possono invece in molti casi assimilarsi a ragione ad unità produttive⁷ in quanto la loro attività caratteristica si sostanzia nell'erogazione di un servizio: in tale ambito le economie di scala sono inquadrabili coerentemente nella teoria.

Un ulteriore punto di vista sostiene che il concetto di economie di scala può comunque essere propriamente utilizzato nell'analisi delle agenzie di *procurement* in quanto la loro attività produttiva è quella dell'acquisto di beni e servizi.

Comunque sia possono essere individuate due tipologie di economie di scala: pecuniarie e reali (Koutsoyiannis, A., 1981). Quelle pecuniarie derivano dall'acquisto di input a prezzi inferiori rispetto alla contrattazione individuale, mentre le economie di scala reali dipendono dall'ottimizzazione del rapporto mezzi di produzione/fattori produttivi impiegati.

Quindi, attraverso il sistema di acquisto accentrato (il cosiddetto sistema delle convenzioni) si ottengono sia dei risparmi derivanti dalla posizione di “grande acquirente”⁸ (o economie di scala pecuniarie), che vanno a vantaggio di tutti i soggetti, sia delle vere e proprie economie di scala, che interessano le PA locali assimilabili ad unità produttive e le agenzie di *procurement*.

⁷ Un'azienda sanitaria locale (ASL), ad esempio, fornisce alla collettività un servizio sanitario e a tal fine acquista beni intermedi funzionali allo svolgimento della propria attività caratteristica.

⁸ Il soggetto incaricato degli acquisti, aggregando i fabbisogni complessivi della PA, avrà un peso contrattuale maggiore sui fornitori ottenendo condizioni d'acquisto più vantaggiose.

1.2 L'e-procurement

L'aumento dell'efficienza della "macchina burocratica" in generale ed in particolare del processo di approvvigionamento, può essere perseguita attraverso l'*e-government*, cioè l'informatizzazione degli sportelli e l'utilizzo di sistemi elettronici per l'approvvigionamento di beni e servizi da parte della PA.

Il concetto di commercio elettronico (*e-commerce*) non è un concetto innovativo, soprattutto considerando l'uso che se ne fa ormai da un decennio nel settore privato⁹, ma costituisce oggi un elemento chiave per l'attuazione di una vera e propria riforma del settore pubblico.

L'*e-commerce* si può definire come lo scambio di "informazioni d'affari" attraverso l'utilizzo di strumenti dell'*information technology* (IT) come Internet, l'*Electronic data interchange* (EDI), l'*electronic mail* (*e-mail*) e l'*Electronic funds transfer* (EFT) (Wittig, W., 1999).

Un'altra semplice ma significativa considerazione, è che l'*e-commerce* è il sistema più rapido e che fa meno uso di carta, tra quelli che prevedono uno scambio di informazioni d'affari: utilizza infatti nelle transazioni, gli stessi modelli standard utilizzati dai sistemi più classici (ad esempio il fax) ma in formato elettronico. Oltre al risparmio dei tempi di trasmissione e redazione, si deve considerare anche la riduzione dei costi di trasmissione. Nel febbraio 1999, ad una presentazione del Comitato per il Commercio e lo Sviluppo del WTO, il direttore esecutivo della Task Force Canadese sull'*e-commerce* ha confrontato il costo dell'invio di un documento di 42 pagine da Ottawa a Tokyo dimostrando la differenza di costi e tempi di trasmissione a vantaggio del sistema di invio tramite la rete Internet (tabella 1).

⁹ In un'analisi del 2000, il Dipartimento del Commercio del Governo statunitense ha rilevato come, a livello internazionale, gli utenti di Internet passeranno dal 1998 al 2002 rispettivamente da 210 a 480 milioni e quelli italiani registreranno un tasso medio annuo di crescita del 29 per cento. Una ricerca della Merrill Lynch del 2000, mostra inoltre che l'*e-commerce* avrà un aumento di volumi d'affari passando dai 26 miliardi di dollari statunitensi del 1998 ai 330 miliardi del 2002, facendo sviluppare nello stesso periodo anche il "mercato elettronico" italiano del 166 per cento. Da tale ricerca emerge inoltre che nel prossimo quinquennio le quote dei budget aziendali destinate allo sviluppo delle soluzioni di *e-commerce* costituiranno la parte maggiore tra le spese per lo sviluppo dell'*information technology* in quanto "consentono r.o.i. del 18-20 per cento già nei primi 18 mesi dall'investimento" (Merrill Lynch, 2000).

Tab. 1 *Un confronto tra costi e tempi di tre sistemi di invio documenti*

<i>Sistema di invio</i>	<i>Tempo di arrivo</i>	<i>Costo di spedizione</i>
Consegna overnight	24 ore	39 dollari
FAX	31 minuti	25,42 dollari
Internet	2 minuti	1,5 dollari

fonte: WTO, Committee on Trade and Development, 1999.

L'aumento dell'efficienza derivante dall'aumento della rapidità nella trasmissione delle informazioni dipende anche dal fatto che i terminali possono rimanere on-line 24 ore su 24, pronti a ricevere documenti e preparati ad inviare istantaneamente risposte automatiche (utilizzabili come "ricevute di ritorno"), e quindi non dipendere dai tempi di corrieri, sistemi postali, ecc.

La crescita esponenziale del commercio elettronico via internet è un fattore che stimola anche una diversa struttura organizzativa, eliminando alcuni passaggi intermedi nella distribuzione (la vendita all'ingrosso) e riducendo quindi il prezzo finale per il cliente¹⁰.

Anche nel settore pubblico si è generalizzato l'uso, ormai da alcuni anni, delle *best practices* del mercato commerciale e l'impiego di un catalogo *on-line* è tra queste¹¹, con notevoli benefici per la "sburocratizzazione" del sistema d'acquisto ottenuta, come si è detto, riducendo passaggi procedurali e tempi nelle fasi di approvazione.

L'acquisto accentrato per mezzo di cataloghi *on-line* permette infatti di "eliminare" il lungo ciclo dell'approvazione e dei controlli sui beni oggetto del contratto da parte degli organi competenti, in quanto tali beni e servizi, in virtù del fatto di essere

¹⁰ Per esempio, tra i siti internet che effettuano commercio *on-line*, uno tra i più conosciuti è Amazon.com, che è tra l'altro il più grande negozio di libri del mondo (Wittig, W., 1999), il quale non ha in verità nessun punto vendita reale.

¹¹ Un esempio è il *GSA Advantage* catalogo on-line messo a punto da D. Wolfe dell'Università di Toronto (Canada). Dal 1999 sono sul *GSA* oltre un milione di articoli in vendita, oltre 70.000 utenti registrati, 18.000 ricerche giornaliere sul catalogo, 1.000 ordini d'acquisto giornalieri ed un fatturato annuale di oltre 100 milioni di dollari in rapida crescita. Altro esempio di catalogo "su internet" è *Compranet*, nato dall'unione dei mercati di Messico, Argentina, Ecuador, Venezuela e Costa Rica. Tale sistema di acquisto via internet conta su oltre 6.000 visite al giorno, 20000 clienti, 3.000 documenti contrattuali scaricati giornalmente dal sistema, 5.000 contratti pagati mensilmente per circa 400.000 dollari mensili, con risparmi sui costi base del 20-30 per cento.

presenti sui cataloghi e di essere oggetto di convenzioni, hanno già superato i “controlli” di economicità e merito.

Un sistema di acquisto centralizzato che utilizza un catalogo *on-line*, presenta tre caratteristiche che consentono un miglioramento dell’efficienza ed il controllo della spesa: 1) l’aggregazione della domanda di beni e servizi proveniente da numerosi centri di costo permette di conseguire *economie di scala* e risparmi; 2) gli *strumenti dell’IT* portano ad una maggiore trasparenza e ad una riduzione dei costi per inventariare materiali e beni e per monitorarne i consumi; 3) la stipulazione di un contratto “collettivo” (convenzione) anziché di molti contratti singoli comporta il notevole ridimensionamento dei *costi transattivi*.

Oltre alle economie di scala, già esaminate e conseguibili anche nei modelli tradizionali, l’utilizzo degli strumenti *on-line* può permettere all’agenzia di *procurement* di entrare in contatto direttamente con il produttore, specialmente nel caso di acquisiti di beni specifici, e quindi di abbattere i costi derivanti da grossisti e fornitori.

L’utilizzo di apposite pagine *internet* facilita indubbiamente l’accesso dei fornitori e delle PA alle informazioni relative ai bandi di gara e alle caratteristiche dei prodotti, oltre a favorire i contatti e le interrelazioni tra domanda e offerta. Questa diminuzione dei costi di accesso alle informazioni, unita alla maggiore *trasparenza* delle gare che possono essere esperite anche *on-line*, comporta un aumento delle condizioni di concorrenza e la diminuzione delle possibilità di cattura del “cliente PA” da parte del fornitore.

Oltre a ciò, l’utilizzo di una struttura interattiva può consentire alla PA, pur mantenendo determinati controlli, di ridurre i passaggi e le procedure ridondanti, utilizzando tale sistema anche in prospettiva di un migliore coordinamento e comunicazione tra le strutture periferiche ed il vertice (accentrando/decentrando) e con il cittadino (Mechling, J., 2000).

E’ noto che il numero di beni e servizi acquistati dalla PA è molto vario ed eterogeneo, necessita quindi di diversi sistemi di approvvigionamento¹². Una soluzione

¹²Ad esempio l’acquisto di una predeterminata quantità di beni può essere effettuato in modo accentrato, rivolgendosi sul mercato e attraverso una modalità contrattuale impersonale, mentre una fornitura di servizi richiederà un contratto più complesso che contempli una durata temporale diversa (più prolungata), un rapporto diretto tra fornitore e PA e consideri la locazione territoriale della struttura pubblica.

può derivare proprio dall'*e-procurement* che consente un rapporto tra fornitore e acquirente quasi “su misura”, in quanto ogni soggetto che opera all'interno della struttura pubblica ha la possibilità di interrelarsi direttamente con il fornitore. Tale sistema è chiaramente permesso dai sistemi informatici (posta elettronica e pagine web), che interconnettono i soggetti attraverso una struttura a rete (*inter-networked communications*).

I soggetti coinvolti dal processo di *e-procurement* sono essenzialmente cinque (Wittig, W., 1999):

- 1) Il cliente/utente finale, cioè il “cliente PA” (PA centrale o dipartimento locale) che necessita dei beni o servizi;
- 2) L'agenzia di *procurement* incaricata degli acquisti accentrati e della stipula delle convenzioni con i fornitori,
- 3) il fornitore;
- 4) l'ufficio pubblico incaricato di effettuare i pagamenti;
- 5) le istituzioni finanziarie (banche).

La costituzione o la riorganizzazione di un'agenzia di *procurement*, con il compito di gestire il sistema degli acquisti accentrati e l'approvvigionamento *on-line*, è da definire a seconda del modello prescelto. L'elemento significativo è che comunque, come rilevato dai confronti internazionali, si tende all'utilizzo di una struttura “indipendente” che definisce le strategie di acquisto, che promuove e supporta il servizio, che disegna e sviluppa i modelli di *e-procurement*. Questa struttura, responsabile per la gestione delle convenzioni stipulate con i fornitori, ha anche il compito di monitorare i contratti, costruendo un database nazionale che riporti gli obiettivi (di costo, tempo e qualità) realizzati.

Nel sistema tradizionale le interazioni tra questi soggetti sono effettuate su supporti cartacei, con un processo caratterizzato dalla lentezza della compilazione e del trasferimento fisico (come mostrato anche nella tabella 1). A ciò si devono aggiungere i tempi per i controlli di legittimità e merito sulla corretta formazione e compilazione dei contratti.

Lo sviluppo della tecnologia applicata al sistema degli acquisti sta comportando una fase di transizione nella quale si stanno modificando non solo i “formati” dei documenti, adeguandosi a quelli tipici dell'*e-commerce*, ma anche al passaggio dall'uso di singoli “pc per utente” a reti flessibili, in cui i terminali sono integrati e consentono un

più facile interscambio di dati e documenti anche all'interno della PA tra uffici contigui, rendendo più rapidi i passaggi e riducendo le possibilità di errori nelle compilazioni¹³.

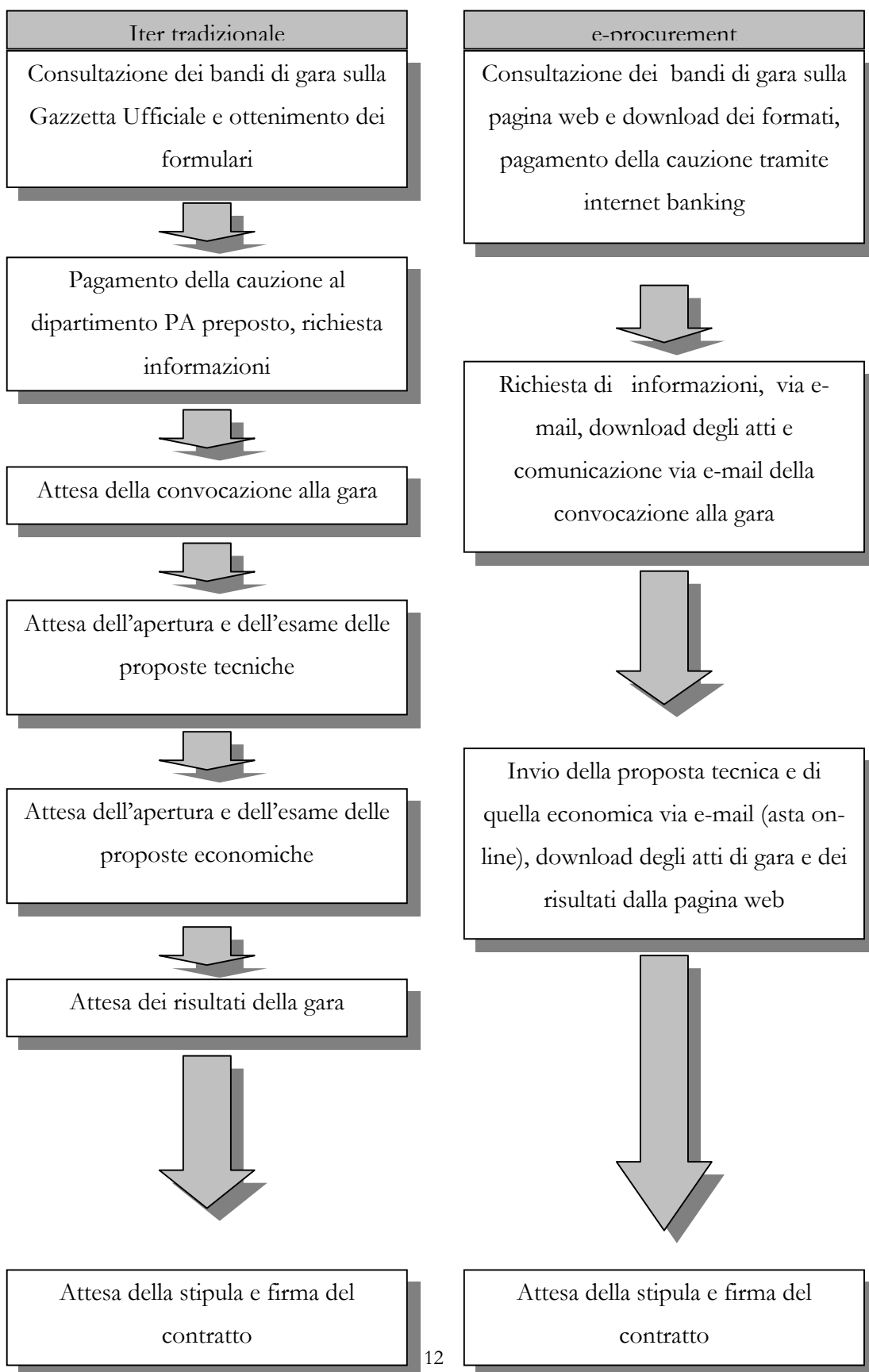
L'interazione dei soggetti sopra elencati attraverso i nuovi sistemi consentirà quindi di ridurre i passaggi dell'iter di fornitura essenzialmente a tre (grafico 1), di renderli più rapidi e di migliorare il coordinamento tra i soggetti coinvolti.

Nel sistema tradizionale di scelta del contraente le fasi, che si sono volutamente ridotte a sei più la stipulazione, sono caratterizzate da lunghi tempi di attesa tra le richieste di informazioni, della modellistica da compilare, dei bandi di gara, degli atti compiuti dai fornitori e le risposte e le decisioni prese dal "cliente PA".

Attraverso il nuovo modello che adotta l'*e-procurement* i tempi di risposta della PA sono molto più rapidi in quanto avvengono mediante contatti diretti (pagine internet dedicate e indirizzi *e-mail*) tra i fornitori e la PA stessa od il soggetto incaricato degli acquisti: questo elemento è essenzialmente la chiave per la riduzione delle fasi a tre più la stipulazione. I fornitori trovano sui siti le informazioni relative ai bandi di gara, possono scaricare i documenti e la modellistica eliminando i lunghi tempi di attesa che caratterizzano il normale iter di invio di materiale cartaceo. Gli strumenti dell'IT utilizzati dal modello permettono di inviare (via *e-mail*) le offerte tecniche ed economiche e sviluppare momenti di "contrattazione telematica" all'interno dei quali la scelta del contraente da parte del soggetto incaricato avviene attraverso aste *on-line*, che possono permettere un più efficiente e rapido processo di esperimento della gara.

¹³ Inoltre, anche se sembra una banalità ricordarlo, le operazioni ripetitive di copia dei dati o fotocopie ed il passaggio di documenti tra uffici costituiscono l'elemento riconosciuto diffusamente come una delle principali cause di "rallentamento" delle pratiche amministrative.

Graf. 1 *Le differenze tra l'iter tradizionale nella scelta del contraente e quello attraverso l'e-procurement.*



L'incremento di efficienza sarebbe dovuto anche a fattori quali una maggiore trasparenza e facilità di accesso alle informazioni, una non discriminazione tra i fornitori (derivante anche dall'impersonalità della struttura informatica), un maggior soddisfacimento dei bisogni dei soggetti periferici e la diminuzione dei costi di transazione.

Chiaramente, una politica di qualificazione del *management* pubblico e la riforma dell'approvvigionamento della PA dovrebbe avvenire in modo combinato attraverso un più deciso utilizzo dei criteri tradizionali ed un maggiore coordinamento che faccia uso delle reti informatiche (Mechling, J., 2000).

Tra i criteri tradizionali si ricordino: la capacità di programmazione e allocazione delle risorse che includa la pianificazione negli acquisti ricorrenti di beni comuni, la formazione dei responsabili alla gestione dell'acquisto, l'attenzione al concetto di "*best value for money*", l'uso di forme concorrenziali di selezione del contraente, l'uso di contratti ad incentivi, una maggiore attenzione all'equità e alla soddisfazione dei soggetti periferici, più controlli ex-post sull'efficienza delle forniture e sulle *performances*.

L'impiego di metodi legati al *network* informatico possono quindi costituire un ulteriore elemento di miglioramento dell'efficienza, che però non deve rimanere l'unico. I tre elementi base per il loro sviluppo sono:

- a. la costituzione di una rete informatica integrata di comunicazioni tra i soggetti interessati al processo di approvvigionamento;
- b. l'uso di un *network* elettronico per l'aggiudicazione delle forniture (aste telematiche) e per le transazioni successive;
- c. la diffusione dell'*e-commerce* con strutture in rete;
- d. maggiore ricorso all'*out-sourcing* (Mechling, J., 2000).

L'uso di tali sistemi dovrebbe essere supportato dalla contemporanea introduzione di strumenti di pagamento innovativi, come le carte di credito governative, di notevole interesse per aumentare l'efficienza anche dei pagamenti, i cui ritardi spesso causano costi aggiuntivi per la PA.

Come si è detto l'aumento dell'efficienza non può essere ricercato solo negli elementi innovativi, è necessario quindi lo sviluppo di una maggiore

professionalizzazione nel *management* del *procurement* da raggiungere anche attraverso l'adozione un codice etico (deontologico) per la conduzione degli affari nel settore pubblico (Wittig, W., 1999). A tale scopo Wittig individua otto punti (che si possono sovrapporre temporalmente) per lo sviluppo di un piano di professionalizzazione del *procurement*:

- 1) una chiara individuazione delle responsabilità nelle figure operative;
- 2) la definizione di *standards* professionali e certificazioni accettate internazionalmente (ad esempio quelle dell'UNCTAD e del WTO);
- 3) l'identificazione di responsabili di formazione del “*provider network*”, in modo che i soggetti istituzionali e privati che vogliono partecipare rispettivamente come clienti e fornitori all'*e-procurement* possano farlo più facilmente;
- 4) la realizzazione di un coordinamento internazionale per la formazione;
- 5) la preparazione e diffusione di materiali e manuali per i membri del *training network* e per i corsi di formazione, incentivando la partecipazione tra gli operatori del settore;
- 6) la programmazione di risorse finanziarie per la formazione, da cui dipenderà direttamente il miglioramento degli *skills* del capitale umano che opera sul *procurement*;
- 7) il monitoraggio dell'efficacia dei programmi di formazione.

Allo scopo di favorire l'integrazione dei mercati e lo sviluppo delle nuove tecnologie anche nelle economie dei paesi non avanzati, a livello internazionale (Onu e Wto) si sono adottati “modelli giuridici” (Wittig, W., 1999) per il commercio elettronico e si raccomanda l'adozione di *standards* nell'adozione di software e nella determinazione dei formati per i modelli e i documenti elettronici. Nel 1996 la Commissione Onu per il commercio internazionale ha adottato il “Modello giuridico per il commercio elettronico” (UNCITRAL) durante la 29.ma sessione, dedicata all'assistenza agli Stati al miglioramento della loro legislazione mirante ad un uso alternativo ai documenti cartacei per la comunicazione e l'archiviazione delle informazioni. L'UNCITRAL determina le linee guida per l'implementazione dell'*e-commerce* valide sia per il settore pubblico, sia per quello privato. Tra queste spiccano la standardizzazione internazionale dei modelli, la “neutralità tecnologica” (al fine di non monopolizzare il mercato del software per l'e-

procurement), l'utilizzo di software commerciali e diffusi anche nella PA, il riconoscimento di una piattaforma legale generale per il commercio elettronico. L'azione effettuata a livello di organismi internazionali ha inoltre l'obiettivo di rimuovere l'incertezza circa l'ammissibilità, come "forma giuridica", dei documenti elettronici e della firma digitale nei negozi e nelle transazioni. Tale incertezza deriva dal fatto che in molti paesi la giurisprudenza in materia prevede ancora che i formati non cartacei non abbiano valore legale.

Partendo dalla ricerca di un miglior rapporto costo/efficienza e più elevati livelli di qualità nelle *performances* della PA, molti paesi hanno da tempo avviato programmi di *e-government* ed *e-procurement*.

Il governo statunitense ha dato inizio nel 1994 ad un programma denominato "Reinventare il Governo" il cui primo obiettivo è stato proprio la riforma del *procurement*. A livello europeo i più brillanti esempi di *e-procurement* riguardano la Danimarca, la Finlandia, l'Olanda ed il Regno Unito che si avvalgono per gli acquisti delle PA rispettivamente delle strutture dello SKI, dell'Hansel, del NIC e dell'OGC. Lo SKI è una società indipendente controllata dallo Stato, è formata da 29 unità di personale che gestiscono circa 400 milioni di euro. L'Hansel è una S.r.l. specializzata in acquisti per la PA che utilizza un sistema elettronico con oltre 500 fornitori e più di 2 milioni di prodotti. Il NIC, società del Ministero delle finanze in fase di privatizzazione, attraverso 300 impiegati, amministra circa 300 milioni di euro. L'OGC è un'agenzia esecutiva costituita da 600 esperti e gestisce, attraverso *provider* privati, una spesa annua di quasi 22.000 milioni di euro, circa il 2 per cento del Pil del Regno Unito. In Francia e Germania l'utilizzo dell'*e-procurement* è ancora in fase sperimentale.

Analizzati i modelli di riferimento, si vuole adesso riportare l'attenzione sui nuovi strumenti che caratterizzano le riforme in atto.

Gli strumenti su cui si punta per la realizzazione di progetti di sviluppo dell'*e-procurement* sono essenzialmente quattro e, generalmente, ne è previsto il loro utilizzo in fasi temporali successive: 1° fase) il catalogo elettronico; 2° fase) l'asta *on-line*, le convenzioni multiple ed il mercato elettronico.

Il primo, strumento è un vero e proprio catalogo elettronico di prodotti *on-line*, cioè beni che vengono presentati attraverso complete schede tecniche e prezzi, posto

sulla pagina *web* dell'agenzia di *procurement* o del Ministero competente. Al catalogo elettronico il "cliente PA", che si sia precedentemente registrato e abbia acquisito un proprio codice di identificazione ed una *password*, può accedere per visionare ed eventualmente procedere direttamente all'acquisto di ciò che necessita¹⁴.

Il secondo strumento, che diviene operativo nel medio termine, prevede l'esperimento su internet delle gare di aggiudicazione delle forniture. In uno spazio virtuale il "cliente PA" inserisce le caratteristiche del bene o servizio che ha intenzione di acquistare ed un certo numero di fornitori, che possono essere pre-scelti attraverso una selezione iniziale tipo "*beauty contest*", competono partendo da un prezzo base, attraverso offerte successive al ribasso, entro un termine temporale predefinito. La gara, comunemente assimilabile al tipo *descending auction*¹⁵, viene aggiudicata al migliore offerente, la cui offerta verrà infine resa nota. Questo tipo di asta, chiaramente definibile *on-line*, è caratterizzata dal livello di automazione del sistema, che consente una scelta automatica dopo l'impostazione dei parametri richiesti dall'utente, e dalla rapidità e trasparenza delle procedure di variazione delle offerte da parte dei fornitori.

L'aggiudicazione multipla è un modello di *procurement* che vede la stipula della convenzione a valle della procedura di gara, con un numero ristretto di fornitori che contemporaneamente mettono a disposizione una serie di articoli relativi alla categoria merceologica in questione. Il "cliente PA" può quindi scegliere prodotto e fornitore secondo criteri di prezzo, funzionalità ed omogeneità attraverso un catalogo/sistema elettronico. I prezzi del catalogo possono essere fissi lungo il periodo della convenzione o variabili, a seconda della categoria merceologica, con una competizione continua tra fornitori.

Infine il mercato elettronico, prevede l'utilizzo di un sito internet con funzione di *market place*, che svolga cioè un'attività di incontro ed intermediazione tra i fornitori, precedentemente selezionati dall'agenzia di *procurement*, ed il "cliente PA" specialmente nel caso di prodotti specifici o tecnologicamente avanzati. Suddivisi per determinate

¹⁴ Tale strumento comporta un utilizzo di internet dopo l'attivazione della convenzione di acquisto accentrato, nella gestione degli ordini *on-line*, e quindi non comporta un elevato impatto delle nuove tecnologie sui soggetti della PA e sulle procedure amministrative in uso. L'asta *on-line*, le convenzioni multiple ed il *market place*, strumenti più sofisticati, portano, per essere realmente efficaci, ad una assimilazione dell'uso degli strumenti dell'IT da parte di dirigenti e funzionari pubblici e ad una progressiva revisione delle procedure amministrative e della normativa (ad esempio, in Italia per l'asta *on-line* è necessaria la revisione del D.lgs n. 358/92 e del D.lgs n. 157/95).

¹⁵ Le aste *on-line*, nonostante l'esperimento elettronico, si rifanno ai modelli teorici classici ben noti in letteratura (si veda per una rassegna della letteratura: Klemperer, P., 1999).

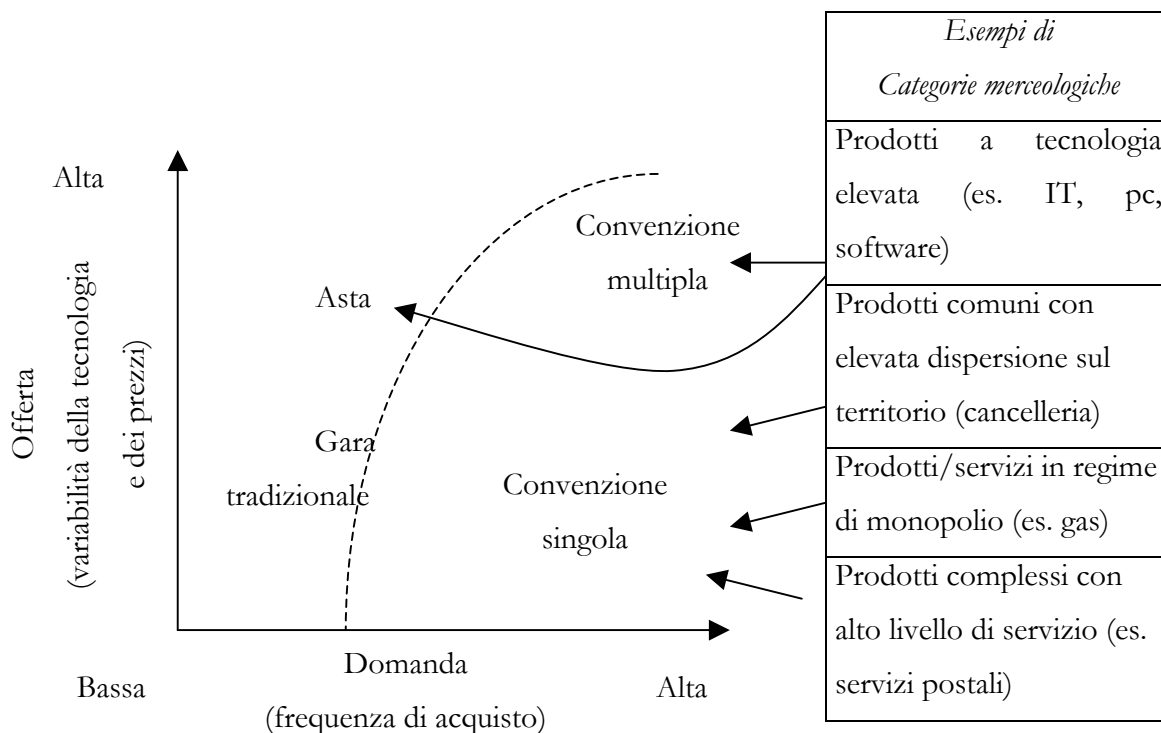
categorie merceologiche, vengono resi disponibili dei contatti o *link* con le società fornitrici prescelte, o addirittura queste ultime offrono i propri prodotti su cataloghi *on-line*, attraverso i quali “il cliente PA” può scegliere un contraente riducendo i costi transattivi. Con tale metodo l’offerta può essere relativa ad un’ampia varietà di categorie merceologiche, l’acquirente può utilizzare direttamente i cataloghi per acquistare i prodotti ed il fornitore può modificare ed aggiornare il catalogo a sua discrezione (mantenendo gli standard previsti per la sua permanenza sul sito).

I beni e servizi che la PA domanda sono di diversa natura e vengono offerti in mercati molto diversi tra loro, ecco quindi che l’utilizzo flessibile ed integrato dei tre strumenti di commercio elettronico può massimizzarne l’efficacia. Per esempio, in settori caratterizzati da una standardizzazione dei prodotti (come i *personal computers*), l’utilizzo di un catalogo *on-line* permette agli acquirenti di conseguire risparmi e negoziare “pacchetti” particolari (che includano ad esempio certi servizi) con i fornitori. Mentre in settori caratterizzati da una domanda di prodotti specifici (come apparecchi per la ricerca scientifica), la soluzione del *market place* consentirà agli utenti di risparmiare tempo e ridurre le asimmetrie informative nella ricerca dei fornitori che, per essere presenti sul sito cosiddetto “intermediatore”, dovranno garantire determinate caratteristiche tecnologiche e di solidità.

Il grafico 11 descrive i metodi di selezione del contraente utilizzabili a seconda delle tipologie di mercato. Dati alcuni esempi (nel riquadro a destra) di categorie merceologiche, ponendo (nel sistema a sinistra) sull’asse delle ascisse la domanda (disposta per frequenza di acquisto) e sulle ordinate l’offerta (disposta per variabilità di prezzo e tecnologie), possono essere individuate le modalità di aggiudicazione più confacenti in relazione alle caratteristiche del mercato¹⁶.

¹⁶ Ad esempio, se devono essere acquistati dei calcolatori, trattandosi di un acquisto non ricorrente e trovando una condizione di mercato con prezzi in continua diminuzione e tecnologia in evoluzione, potrebbe essere utilizzato dalla PA il meccanismo dell’asta invertita che le permetterebbe di scegliere, dato un prezzo base, tra le diverse proposte/offerte tecniche dei fornitori.

Graf. 2 I metodi di selezione del contraente per categorie merceologiche realizzabili in relazione alle caratteristiche del mercato



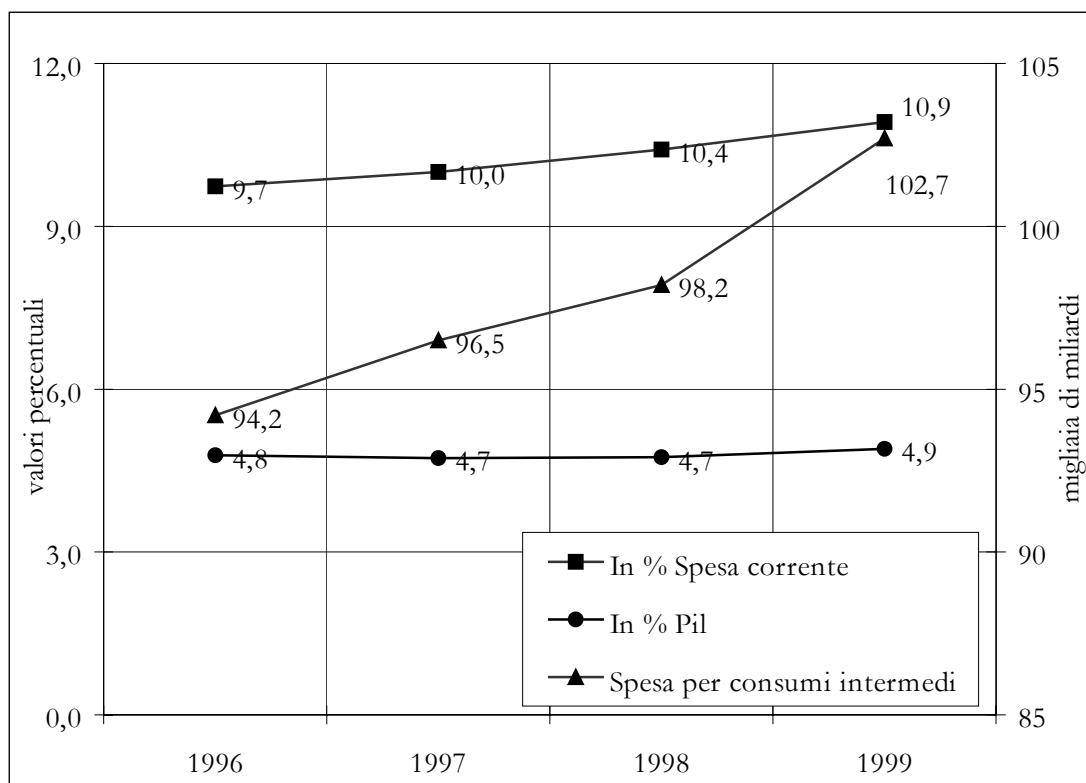
fonte: elaborazione da www.acquisti.tesoro.it

2. La spesa per consumi intermedi della PA ed il quadro normativo in Italia

2.1 La spesa

La spesa per l'acquisto di beni e servizi della PA ha registrato negli ultimi quattro anni un aumento contenuto ma costante, sia in termini assoluti sia in termini relativi sul Pil. In valori costanti è passata dai circa 94 mila miliardi del 1996, ai quasi 103 mila miliardi nel 1999 (grafico 3). Tra il 1996 ed il 1999 la quota di spesa per consumi intermedi¹⁷ nel conto consolidato della P.A. è passata dal 9,7 al 10,8 per cento delle uscite correnti e dal 4,8 al 4,9 per cento relativamente al Pil (grafico 3).

Graf. 3 *La spesa per l'acquisto di beni e servizi della P.A. al netto delle prestazioni sociali in natura*
in migliaia di miliardi di lire costanti (anno base 1998)

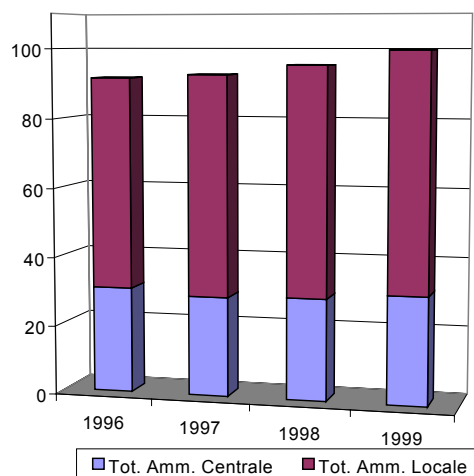


fonte: elaborazioni CTSP su dati tratti dalla Nota tecnica alla legge n. 388/00 (Legge Finanziaria 2001).

In particolare, nei quattro anni in esame il tasso medio annuo d'incremento per il totale dei consumi intermedi della PA è stato pari al 3 per cento (prezzi costanti 1998), tale evoluzione crescente ha interessato sia le amministrazioni centrali, sia quelle locali. Nello specifico la variazione percentuale tra il 1998 e 1999 è stata significativa e pari al 6 per cento per l'amministrazione centrale e al 4 per cento per quella locale (grafico 4) .

¹⁷ I consumi intermedi sono considerati al netto delle prestazioni sociali in natura; queste ultime nel 1999 ammontavano a circa 46.500 miliardi, pari al 5 per cento del totale delle uscite correnti delle P.A.

Graf. 2 L'andamento dei consumi intermedi della P.A. al netto delle prestazioni sociali in natura in migliaia di miliardi di lire costanti (anno base 1998)



fonte: elaborazioni CTSP su dati tratti dalla Nota tecnica alla legge n. 388/00 (Legge Finanziaria 2001).

La ripartizione della spesa tra amministrazione centrale e locale (tabella 2) evidenzia un contributo importante dell'amministrazione locale ai consumi intermedi: nel 1999 questo era pari a circa il 67 per cento (69.705 miliardi).

Tab. 2 Il conto consolidato della P.A. 1996-1999

totale consumi intermedi al netto delle prestazioni sociali in natura - miliardi di lire correnti

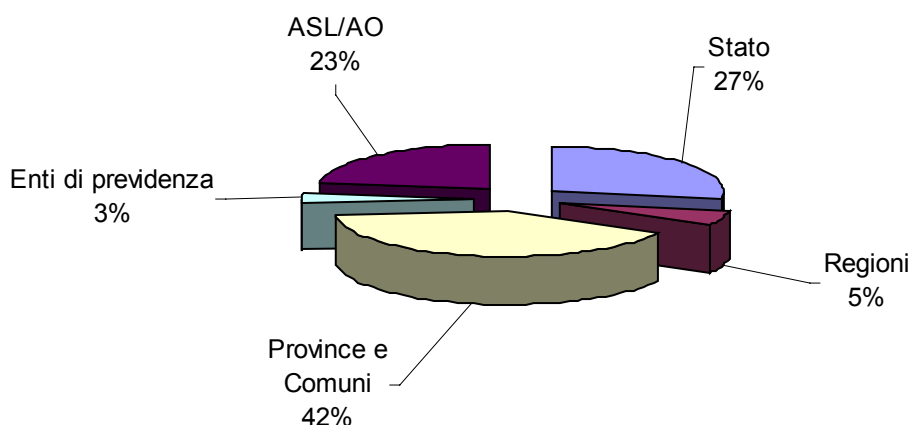
CONTO CONSOLIDATO DELLA P.A.				
	1996	1997	1998	1999
Stato (1)	21.418	20.823	22.409	24.936
CCDDPP (2)	3.999	2.880	2.430	2.207
Anas	405	549	530	512
Altri Enti econ. Naz	341	359	373	357
Enti di ricerca	1.320	1.350	1.433	1.356
Enti naz. di ass.	2.081	2.382	2.322	2.328
Totale Amm. centrale	29.564	28.343	29.497	31.696
Regioni	4.222	4.592	4.714	4.949
Province	2.829	2.855	3.023	3.380
Comuni	28.125	29.883	31.585	33.813
Altri Enti ec. loc.	1.054	1.237	1.398	1.450
Enti ass. locali	3.190	3.657	4.048	4.372
Az. sanitarie e osped.	18.620	19.522	20.229	20.740
Irccs e cliniche univ.	896	946	977	1.001
Totale Amm. locale	58.936	62.692	65.974	69.705
Enti di previdenza	2.420	2.824	2.721	2.930
Totale consumi intermedi	90.920	93.859	98.192	104.331

nota: (1) aggi di riscossione e accertamento entrate, provvigioni alla Banca d'Italia per BTP; (2) di cui convenzioni di risparmio postale.

fonte: Nota tecnica alla legge n. 388/00 (Legge Finanziaria 2001).

La divisione delle spese per “centri di spesa” consente di isolare ed evidenziare il contributo dei singoli centri all’ammontare complessivo: nel 1999 il 42 per cento della spesa della PA per l’acquisto di beni intermedi è attribuito a Comuni e Province, il 27 per cento allo Stato, mentre il 23 per cento alle Aziende Sanitarie ed Ospedaliere. Il contributo delle Regioni e degli Enti di previdenza è rispettivamente del 5 e del 3 per cento (grafico 5).

Graf. 5 *La distribuzione della spesa per l’acquisto di beni e servizi per centri di spesa 1999*
al netto delle prestazioni sociali in natura



fonte: elaborazioni su dati tratti dalla Nota tecnica alla legge n. 388/00 (Legge Finanziaria 2001).

Un’analisi dei conti consolidati di cassa dei vari settori consente di estrapolare ulteriori informazioni sugli andamenti della spesa per consumi intermedi¹⁸. Negli ultimi anni si registra un aumento dei pagamenti per beni e servizi per tutte le amministrazioni ed una crescita dell’incidenza di tali uscite sul totale dei pagamenti correnti. In particolare, tra il 1998 ed il 1999, la gestione di cassa del bilancio dello Stato ha fatto registrare maggiori pagamenti per acquisto di beni e servizi (1.463 miliardi)¹⁹.

¹⁸ Tale analisi, pur offrendo un’informazione indicativa sugli andamenti e tendenze della spesa in esame per i singoli settori, è tuttavia condotta con cautela poiché non consente di isolare la componente delle prestazioni sociali in natura e, come noto, adotta un “principio di cassa”, prescindendo dalla competenza economica delle uscite.

¹⁹ Ciò è imputabile tuttavia a più elevati pagamenti per gli aggi di riscossione.

Nello stesso periodo i pagamenti correnti delle Province e Comuni registrano un aumento pari a 3.853 miliardi (4,8 per cento) dovuto per ben 2.540 miliardi (7,7 per cento) a maggiori spese per l'acquisto di beni e servizi. Tra 1998 e il 1999 la spesa per acquisto di beni e servizi delle Regioni ha registrato un incremento notevole (7,4 per cento). In particolare tale ammontare, al netto degli oneri per liquidazioni di disavanzi pregressi, risulta cresciuto del 10,2 per cento.

Al fine di massimizzare l'efficacia del sistema delle convenzioni, che si analizzerà dettagliatamente nei prossimi paragrafi, risulta cruciale l'analisi della spesa anche in base ai prodotti e servizi acquistati dalla PA ed alle caratteristiche dei mercati di riferimento. In particolare, è rilevante procedere ad un'adeguata classificazione merceologica delle principali voci di acquisto della PA e all'individuazione dell'area di interesse delle possibili convenzioni da predisporre²⁰.

La suddivisione in classi merceologiche delle voci di spesa consente, poi, di suddividerle ulteriormente in componenti della spesa comune e della spesa specifica della PA²¹. Una ripartizione della spesa per consumi intermedi della PA secondo le categorie così definite, consente di fotografare una situazione di sostanziale predominanza della componente specifica: questa, infatti, nel 1999 è stata pari a 75.283 miliardi (72 per cento della spesa totale), mentre la spesa comune si assesta a circa 30.000 miliardi (tabella 3).

²⁰ L'art.60 della Legge Finanziaria 2001 prevede che la Consip debba avvalersi della collaborazione della CTSP e dell' ISAE per la definizione di un'appropriata classificazione merceologica delle principali voci di acquisto della PA, per l'individuazione dell'area di interesse da predisporre, in relazione alle diverse caratteristiche e condizioni dei beni, dell'offerta, delle forme e tecniche di aggiudicazione.

²¹ Dicesi spesa comune quella che include beni e servizi di cui si approvvigionano tutte o gran parte delle amministrazioni (come ad esempio la cancelleria o le fotocopiatrici), mentre per spesa specifica si intende quella relativa a tipologie merceologiche caratteristiche o a singoli beni e servizi connessi alle finalità e ai compiti istituzionali di determinate amministrazioni od enti (ad esempio macchinari sanitari).

Tab. 3 *La spesa per acquisto di beni e servizi della PA 1999*

miliardi di lire

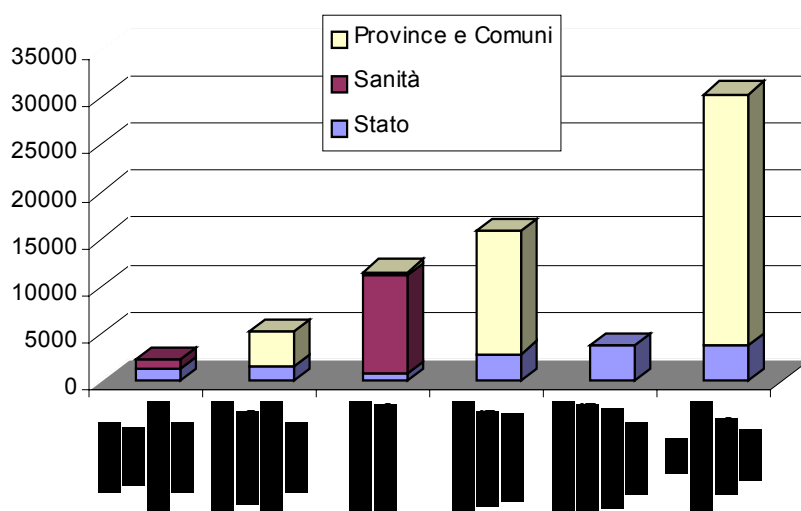
SPESA PER ACQUISTI BENI E SERVIZI DELLA P.A. PER CATEGORIA E AMMINISTRAZIONE 1999												
	<i>Amministrazione Centrale</i>				<i>Amministrazione Locale</i>						Enti di prev.	TOT
	Stato	<i>di cui Difesa</i>	Altri enti	Tot. Amm. Centrale	Regioni	ASL e AO	Province e Comuni	Università e enti diritto allo studio	Altri enti	Tot. Amm. Locale		
Spesa comune	4.765	1.467	2.610	7.375	560	10.387	5.486	2.539	1.300	20.272	1.402	29.048
Spesa specifica	20.171	9.033	4.150	24.321	4.389	26.806	15.254	1.692	1.293	49.434	1.528	75.283
Totale spesa	24.936	10.500	6.760	31.696	4.949	37.193	20.740	4.231	2.593	69.706	2.920	104.331

Fonte: Nota tecnica alla Legge 388/00, "legge finanziaria" 2001

In particolare, la spesa comune della PA è incentrata principalmente su tre segmenti di mercato: beni e servizi ad elevata numerosità di fornitori; beni e servizi in regime di oligopolio²² e beni e servizi forniti su specifica richiesta della PA²³. Le strategie di approvvigionamento variano, pertanto, sulla base del mercato in esame.

Di seguito riportiamo il quadro delle spese dettagliate per categoria/mercato della spesa specifica della PA (grafico 6).

Graf. 6 *La spesa specifica della PA nel 1999*



fonte: elaborazioni CTSP su dati tratti dalla Nota tecnica alla legge n. 388/00 (Legge Finanziaria 2001).

Una quota rilevante della spesa in beni e servizi dello Stato nel 1999 ha riguardato servizi caratterizzati da vincoli di fornitura (circa 3.700 miliardi) tra cui rientrano riscossioni e accertamento entrate. Per la Sanità i beni acquistati da un mercato in regime d'oligopolio costituiscono la quota più rilevante (circa 10.600 miliardi) della spesa specifica. Questi prodotti (farmaci e parafarmaci) sono caratterizzati dalla limitata standardizzazione, dalla frammentarietà della domanda, dalla scarsa

²² Relativamente all'energia elettrica la normativa attuale prevede la possibilità per le PA di consorziarsi per l'acquisto sul mercato. L'adozione di metodologie standard (disponibili on-line) per la definizione di parametri contrattuali ottimali consentirà ulteriori risparmi. La razionalizzazione dei processi e delle modalità di spedizione consentirà di ridurre decisamente il costo delle spese postali.

pianificazione del processo d'acquisto e dalla distribuzione non sempre efficiente. Infine, la parte più rilevante della spesa specifica (circa 13.000 miliardi) dei comuni e province ha interessato l'acquisto di servizi da mercati in regime di oligopolio.²⁴

Il *focus* originario del progetto di razionalizzazione delle procedure d'acquisto prevedeva un intervento su circa 5.000 miliardi annui di spesa comune a più ministeri nell'Amministrazione centrale.

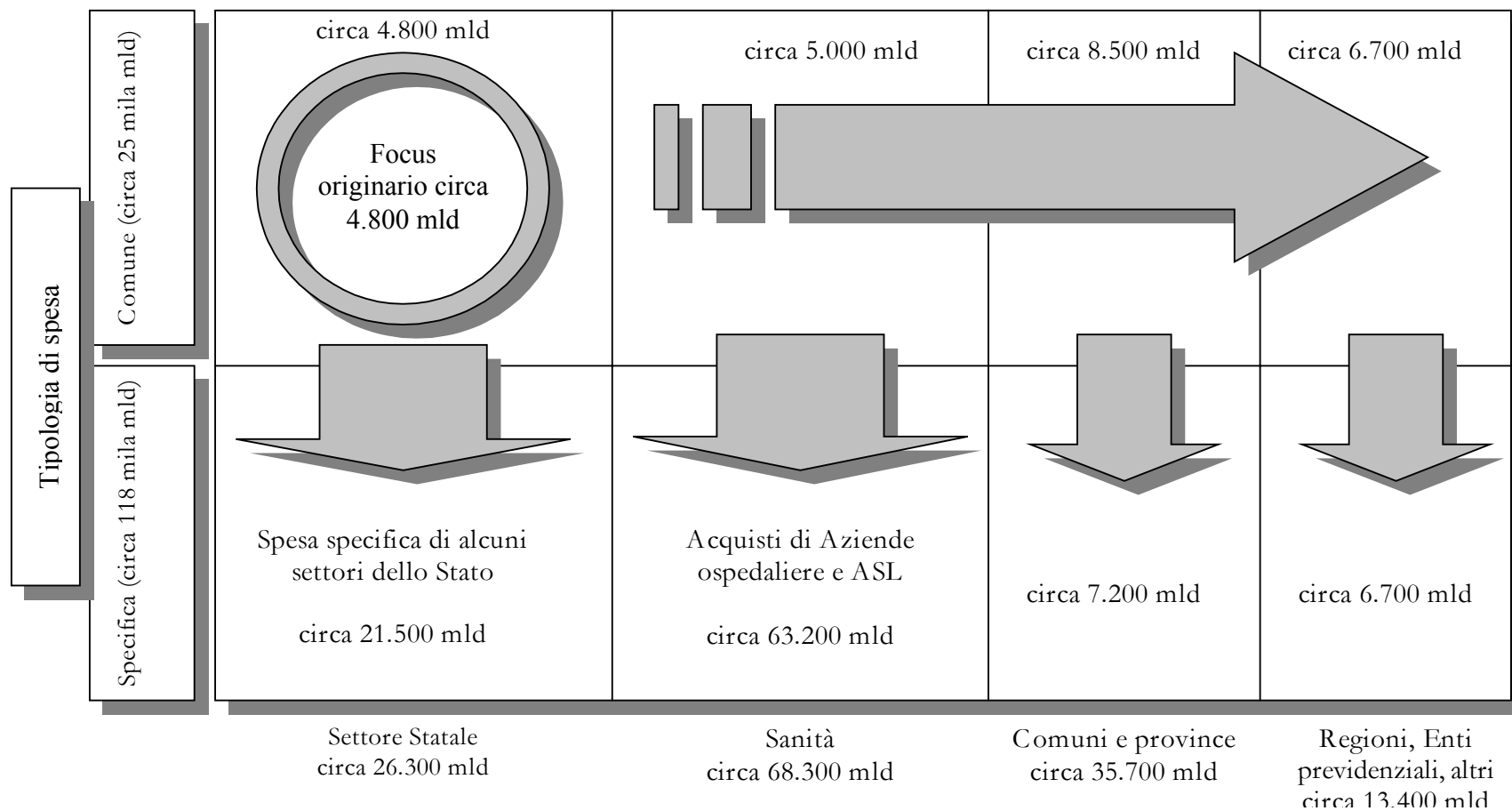
Gli ottimi risultati ottenuti in termini di risparmi hanno suggerito pertanto l'estensione del progetto a nuovi segmenti di spesa della PA (grafico 7): dall'obiettivo iniziale, che riguardava parte della spesa comune dello Stato (circa 4.800 miliardi), la seconda fase prevede lo sviluppo dell'applicazione del modello alle componenti della spesa comune delle amministrazioni periferiche e alla spesa specifica della PA centrale che costituiscono un ammontare rilevante (oltre 40.000 miliardi annui). In particolare, l'intervento sulla spesa del settore della Sanità porterà il modello ad agire su ulteriori 5.000 miliardi, per il comparto Comuni e Province su altri 8.500, mentre Regioni ed altri Enti rappresentano una ulteriore quota di circa 6.700 miliardi.

In una fase finale, di medio-lungo termine, saranno approntati interventi anche sulla spesa specifica di Sanità, Comuni e Province, Regioni ed altri Enti, per oltre 75.000 miliardi.

²³ Nel 1999 la spesa comune della PA così ripartita: 8.000 miliardi di beni e 16.000 miliardi di servizi/utenze acquistati su un mercato con elevato numero di fornitori, e 5.000 miliardi servizi/utenze in regime di oligopolio

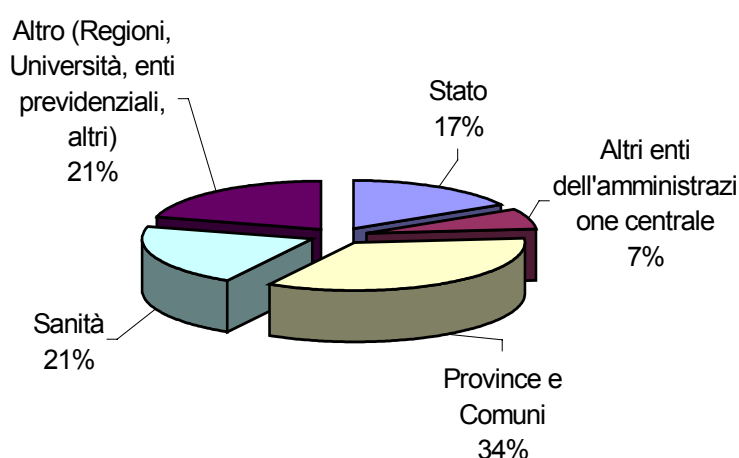
²⁴ I servizi acquistati dalla PA da un mercato in regime oligopolistico comprendono la nettezza urbana (con una spesa della PA pari a circa 9.300 miliardi), l'assistenza domiciliare e sanitaria (2.700 miliardi), la manutenzione dell'illuminazione (1.100 miliardi).

Graf. 7 L'estensione del nuovo modello di procurement verso nuovi segmenti di spesa della PA



La suddivisione in categorie merceologiche e tipologie di spesa è importante per meglio comprendere il funzionamento del nuovo modello di *procurement* cui, come detto, viene attribuito un ruolo chiave per gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica. A riguardo, i risparmi complessivi a pieno regime della riforma sono stimati annualmente in circa 7.200 miliardi. L'ammontare di risparmi per livello di governo si ripartisce come segue: si valuta che circa il 76 per cento dei risparmi previsti riguarderà le amministrazioni locali, mentre il 24 per cento di questi interesserà le amministrazioni centrali (grafico 8).

Graf. 8 *Risparmi complessivi a regime Legge Finanziaria 2001*

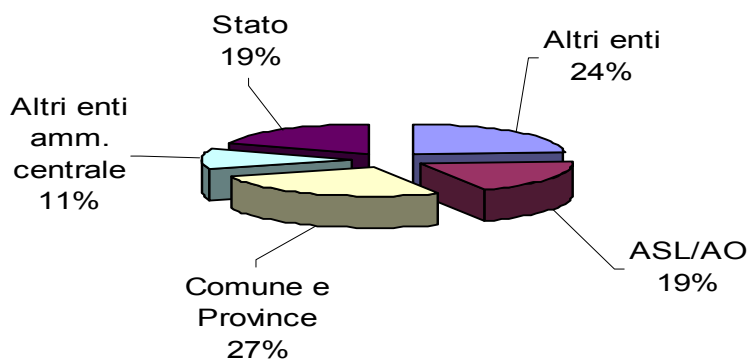


fonte: elaborazioni CTSP su dati tratti dalla Nota tecnica alla legge n. 388/00 (Legge Finanziaria 2001).

La porzione più rilevante di tale intervento riguarda, tuttavia, la parte comune della spesa²⁵ (con risparmi stimati del 18 per cento per l'amministrazione centrale e di circa il 41 per cento per l'amministrazione locale). Questo segmento di spesa offre importanti opportunità di risparmio in quanto i volumi aggregati di tutta la PA consentono significative "economie di scala" (grafico 9).

²⁵ In particolare, circa il 58 per cento (circa 4.200 miliardi) dei risparmi stimati deriverà dal componente comune della spesa, mentre il 42 per cento (3.000 miliardi) da quella specifica.

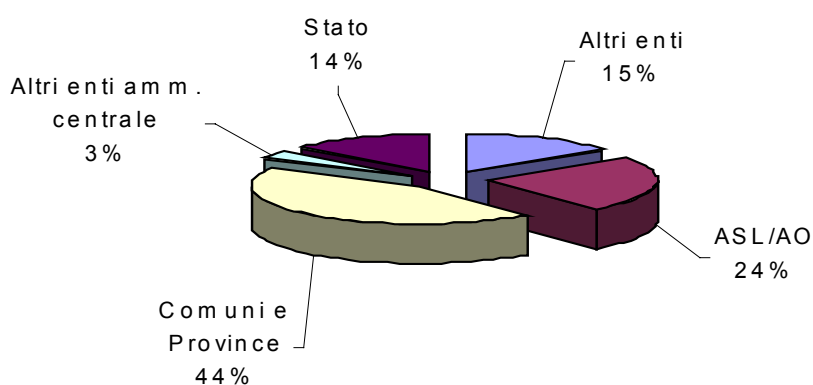
Graf. 9 I risparmi stimati per categoria di spesa comune



fonte: elaborazioni su dati tratti dalla Nota tecnica alla legge n. 388/00 (Legge Finanziaria 2001).

Nella Nota tecnica alla legge finanziaria 2001 si stima che le procedure di razionalizzazione, applicate anche ad alcune componenti della spesa specifica, consentiranno ulteriori risparmi del 7 per cento per l'amministrazione centrale e di circa 35 per cento per le amministrazioni locali (grafico 10). Si noti infine che, data la rilevanza della componente specifica della spesa per beni intermedi della PA, la generalizzazione a questa della procedura di contenimento della spesa, consentirà l'ottenimento d'ulteriori e significativi risparmi.

Graf. 10 I risparmi stimati per categoria di spesa specifica 2001



fonte: elaborazioni su dati tratti dalla Nota tecnica alla legge n. 388/00 (Legge Finanziaria 2001).

2.2 L'evoluzione della normativa

Le disposizioni contenute nella Legge n. 488/99²⁶ ("Legge Finanziaria 2000") e nella Legge n. 388/00 ("Legge Finanziaria 2001")²⁷ segnano un importante passo avanti nel processo riorganizzativo italiano delle procedure di *procurement* e ciò non solo in termini di "nuovo modello di gestione" ma anche relativamente al "peso", in termini di contributo al risparmio, che viene previsto. Il modello italiano si allinea così alle forme organizzative già operanti nei principali paesi dell'UE che presentano, come caratteristica comune *l'apertura al mercato privato e l'utilizzo di strumenti di e-procurement*.

Con la *Legge Finanziaria 2000* si effettua un radicale cambiamento con la scelta di un modello di *outsourcing*, che *delega la gestione dei processi di acquisto* a società di consulenza specializzate in rappresentanza dell'acquirente, e al sistema delle *convenzioni*. Tale sistema prevede che una società (nazionale od estera), selezionata con procedure competitive, si impegni ad accettare gli ordinativi di fornitura delle singole amministrazioni ai prezzi e alle condizioni previste dalle convenzioni stipulate con la società di consulenza delegata.

Le Amministrazioni Centrali e periferiche dello Stato sono quindi tenute²⁸ ad approvvigionarsi tramite le convenzioni (*tying*), mentre alle restanti PA è riservata la *facoltà di adesione (untying)*. Le convenzioni divengono, tuttavia, *importante punto di riferimento*: le amministrazioni a regime di *untying* che scelgono di non aderirvi, devono utilizzarle come parametri di qualità e di prezzo per l'acquisto di beni comparabili a quelli oggetto di convenzionamento.

La struttura del servizio è stata identificata con il *Decreto del Ministero del Tesoro del Bilancio e della Programmazione Economica del 24 febbraio 2000* nella Consip S.p.A., società di

²⁶ Legge 23 dicembre 1999, n. 488, "Disposizioni per la formazione del Bilancio annuale e pluriennale dello Stato".

²⁷ Legge 23 dicembre 2000, n. 388, "Disposizioni per la formazione del Bilancio annuale e pluriennale dello Stato".

²⁸ Costituiscono eccezione a tale obbligo per le pubbliche amministrazioni i contratti per acquisti e forniture di beni e servizi stipulati a seguito di esperimento di gara, in scadenza nel triennio 2000-2002 che possono essere rinnovati per una sola volta per un periodo non superiore a due anni e previa riduzione da parte del fornitore del corrispettivo di almeno il 3 per cento.

proprietà del Tesoro²⁹ e già concessionaria dei servizi informatici pubblici, a cui sono passate gran parte delle competenze del Provveditorato Generale dello Stato³⁰.

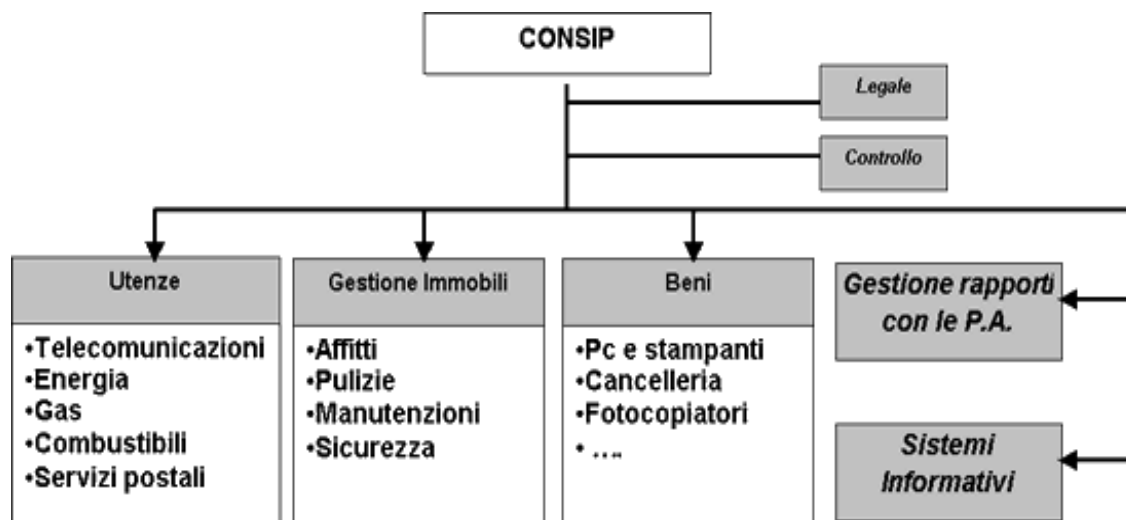
Tra i compiti della Consip rientra anche quello di rendere disponibile alle varie amministrazioni, usando le reti telematiche, un bollettino periodico per aggiornarle sullo stato di attuazione delle nuove misure.

Il decreto di cui sopra prevede che gli oneri per le attività della Consip facciano riferimento agli stanziamenti già previsti sulle unità previsionali indicate per la copertura delle spese relative ai rapporti in essere con detta società.

La struttura è snella e dimensionalmente ridotta³¹, coordinata e indirizzata da un Comitato per l'Area Convenzioni che comprende anche rappresentanti delle Amministrazioni. La funzione legale e di controllo è demandata ad uffici paralleli che svolgono competenze di supporto alle attività principali della società.

Le competenze per gli acquisti sono demandate, attraverso l'individuazione di tre macrotipologie di spesa, a tre Uffici: beni, gestione immobili ed utenze (grafico 11).

Graf. 11 L'organigramma della Consip



fonte: www.acquisti.tesoro.it.

²⁹ Il Ministero del Tesoro è titolare di una partecipazione rappresentativa dell'intero capitale sociale della Società tramite la Consap S. p. A.

³⁰ Il Provveditorato Generale dello Stato, istituito con Regio Decreto nel 1923, è in fase di ridimensionamento (il personale si è ridotto da 400 unità a 150 circa negli ultimi due anni). Ha oggi competenze che si limitano alla gestione del Poligrafico dello Stato (che è tuttavia in procinto di essere ceduto) e dei contratti ancora in essere. Si noti tuttavia che già nel 1997 il ruolo del Provveditorato Generale dello Stato risultava limitato alla gestione di meno del quattro per cento della spesa per l'acquisto di beni e servizi dello Stato.

³¹ Da un'intervista diretta con i responsabili dell'Area convenzioni della Consip si apprende che il personale è costituito da circa 30 unità, che possono salire ad un massimo di 40 considerando anche i consulenti esterni, con un budget annuo di circa 18 miliardi.

Consip, attraverso le proprie competenze e avvalendosi di studi e ricerche, acquisisce una serie di informazioni dettagliate sui mercati dell'offerta e della domanda della PA relativamente a determinati beni³² ed in seguito studia, valuta e propone le strategie per l'approvvigionamento, esegue analisi a valore aggiunto sui dati di spesa, progetta e realizza strumenti di *e-procurement*. Consente quindi che si realizzi un approccio unico al mercato.

Tale soggetto ha la competenza di concludere direttamente, per conto del Tesoro e delle altre amministrazioni, con terzi, fornitori dei beni o prestatori di servizi, le convenzioni e i contratti quadro per gli acquisti della PA definendone le condizioni (prezzo, quantità e servizi aggiuntivi): *interviene pertanto tra fornitori ed amministrazioni nella fase fondamentale della contrattazione*.

Una volta approvata la convenzione, il "cliente PA" definisce i fabbisogni ed i requisiti ed ottiene l'approvvigionamento relazionandosi direttamente con i fornitori con cui gestisce i pagamenti, giovandosi però del prezzo contrattato nella convenzione ed ottenendo quindi rilevanti risparmi.

I rapporti tra Ministero e Società sono definiti da un apposito accordo di servizio.

Alla Società è stato inoltre affidato (con effetto immediato) il compito di assistere le singole amministrazioni centrali e periferiche, nonché le *restanti PA*, nel pianificare e monitorare i volumi complessivi dei fabbisogni dei beni e servizi, definendo gli standard e le modalità per le analisi comparative interne ed esterne.

Per esplicare le proprie funzioni, è previsto l'utilizzo di tecnologie e soluzioni organizzative innovative attraverso strumenti dell'*information technology* al fine di provvedere al contenimento dei costi, alla semplificazione dei procedure di aggiornamento, all'innalzamento dei livelli di servizio.

In attuazione al Decreto suddetto la Consip S.p.A. ha avviato il sistema delle convenzioni con i fornitori prevedendo anche la possibilità di trasmissione in via telematica degli ordinativi di fornitura³³.

Il terzo tassello, dopo l'art. 26 della Legge Finanziaria 2000 ed il Decreto del 24 febbraio 2000, della riforma del sistema di acquisizione di beni e servizi nella PA, è costituito dalla *Circolare del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, n. 1, del 23 giugno 2000*. Tale Circolare descrive le modalità operative, sotto il profilo procedimentale, e le

³² I beni oggetto di convenzione nel corso del 2000 e le cui iniziative sono ancora attive, sono: la telefonia fissa, le fotocopiatrici, le centrali telefoniche, la telefonia mobile, le stampanti, i pc ed i desktop, la cancelleria. Le iniziative tutt'ora in corso riguardano i buoni pasto, i pc portatili, il software di produttività, le autovetture, i carburanti e gli affitti. Nel corso del 2001 si prevedono di attivare convenzioni per i combustibili, l'energia elettrica, il *global service* ed i servizi postali.

incombenze che le Amministrazioni sono tenute ad osservare per eseguire la procedura d'acquisto facente uso delle convenzioni stipulate dalla Consip S.p.A..

Le Amministrazioni Centrali, acquisita la comunicazione dell'avvenuta definizione delle convenzioni da parte della Consip S.p.A., provvederanno a definire i contratti di acquisto (ordinativi di fornitura) attraverso i titolari dei singoli centri di responsabilità amministrativa interessati³⁴. Gli ordinativi di fornitura saranno poi validati dall'Ufficio Centrale del Bilancio, attraverso la registrazione dell'impegno di spesa, necessario presupposto per la fase di pagamento da effettuarsi sulla base delle condizioni contrattuali previste.

Le Amministrazioni Periferiche, che operano in riferimento alla Legge n. 908/60, dovranno seguire lo stesso procedimento appena descritto, con l'intervento delle Ragionerie provinciali presso gli uffici dipartimentali del Tesoro, per l'assunzione dell'impegno ed il pagamento.

La Circolare si conclude con una sollecitazione alla necessaria partecipazione di tutte le PA al programma di razionalizzazione e con la richiesta di individuazione di referenti interni a ciascuna Amministrazione con responsabilità in termini di ottimizzazione dell'utilizzo delle iniziative (individuazione delle politiche di razionalizzazione di competenza, gestione della comunicazione interna e supporto del cambiamento).

Si vuole sottolineare che la stipula delle convenzioni da parte della Consip S.p.A. con i fornitori, non costituisce in sé un impegno di spesa per le Amministrazioni, che ne acquisiscono diritti ed obblighi solo al momento della stipulazione dei singoli contratti.

Il quadro della riforma è integrato con la legge 23 dicembre 2000, n. 388 (*Finanziaria 2001*), nella quale, attraverso gli articoli 52, 53, 58-63, si descrivono le modalità attraverso le quali verrà esercitato il controllo della spesa della PA.

Per ciò che concerne la riorganizzazione del sistema d'acquisto della PA, si vuole riportare l'attenzione in particolare su alcuni degli articoli sopra citati. L'art. 58, oltre a delegare la Consip S.p.A. per la stipula delle convenzioni, promuove, rimandando alla disciplina regolamentare, sia l'utilizzo di criteri di standardizzazione dei beni e servizi, sia l'utilizzo di strumenti elettronici e telematici per l'adeguamento dei sistemi contabili della PA finalizzati anche al monitoraggio della spesa e della domanda.

³³ Si pensi alla gestione dei cataloghi on-line per i fornitori convenzionati e per gli ordinativi delle pubbliche amministrazioni, di tali elementi si tratterà nel seguente paragrafo.

³⁴ Previa assunzione, attraverso l'intervento dell'Ufficio Centrale del Bilancio, dell'impegno di spesa sui pertinenti capitoli del proprio stato di previsione.

Relativamente agli enti decentrati di spesa, l'art. 59 ne promuove l'aggregazione al fine di elaborare strategie comuni di acquisto, standardizzazione degli ordini per specie merceologiche e stipula di convenzioni a carattere regionale o nazionale con la possibilità di adesione volontaria degli enti interessati. Viene reso più trasparente il processo attraverso la pubblicazione su internet delle convenzioni e dei prezzi relativi alle singole categorie merceologiche. Alle regioni, alle aziende sanitarie ed ospedaliere, agli enti locali e alle università che non aderiranno alle convenzioni, verranno applicate le disposizioni previste dall'art. 26 della Finanziaria 2000 e avranno l'obbligo di motivare eventuali condizioni e prezzi meno vantaggiosi. L'art. 59 promuove inoltre il collegamento in rete delle amministrazioni interessate, con criteri di uniformità ed omogeneità, per rendere più semplice il processo di informazione e accertamento sullo stato di attuazione della normativa ed i risultati conseguiti.

L'analisi dei mercati e dei prodotti e servizi acquistati dalla PA, per la massimizzazione dell'efficacia delle convenzioni e delle aggregazioni di enti e aziende, è prevista dall'art. 60 che delega la Consip S.p.A. di avvalersi per questo compito della Commissione tecnica per la spesa pubblica e dell'ISAE. L'art. 61, che promuove la costituzione di consorzi per l'acquisto di energia elettrica, nuove modalità per i servizi postali, e la riconversione degli impianti di riscaldamento.

3. Le caratteristiche del modello adottato in Italia

Nell'ambito della riforma del sistema d'acquisto di beni e servizi da parte della PA per la razionalizzazione della spesa del settore statale, cominciata con la Finanziaria 2000, il Governo italiano ha impresso una forte spinta all'introduzione di elementi dell'*e-commerce* attraverso un progetto basato su *tre principi*: promozione della *new economy*, autonomia della PA, semplificazione ed innovazione delle procedure di acquisto con l'allineamento alle realtà europee più avanzate. Come già specificato nell'analisi della normativa, in Italia si è scelto di delegare l'attività di approvvigionamento ad un soggetto esterno alla PA (la Consip) utilizzando un modello di *outsourcing*, con un regime proprietario privato in quanto l'agenzia di *procurement* è una S.p.A. (anche se il capitale è detenuto dal Ministero dell'Economia e Finanze) e con un regime di *untying*.

Nell'intervento il governo ha cercato di rispondere ad alcuni requisiti chiave come la razionalizzazione della spesa, il supporto alle amministrazioni, l'autonomia di gestione anche

per gli uffici periferici, l'utilizzo delle nuove tecnologie, il coordinamento e successivo monitoraggio della domanda e conseguentemente della spesa, la riduzione dei tempi di risposta.

Nonostante l'accentramento della gestione della domanda (e non degli acquisti), è osservato da più parti che l'autonomia dei soggetti della PA rimarrà garantita attraverso diversi elementi tra i quali: l'emissione diretta degli ordinativi di fornitura utilizzando ad esempio il catalogo *on-line*, la semplificazione procedurale, i tempi di risposta pressoché immediati da parte della Consip e dei fornitori, il controllo diretto sulla spesa, la gestione più trasparente del processo di pagamento.

La razionalizzazione della spesa avverrà attraverso una maggiore leva sui volumi, l'uso delle *best practices* del mercato, la possibilità di *benchmark* interni, l'approccio unico al mercato e l'utilizzo degli strumenti e tecnologie che si sono descritte.

Oltre a ciò attraverso l'utilizzo dell'*e-procurement* si mira ad una graduale eliminazione dei controlli formali, all'introduzione della firma elettronica, allo snellimento procedurale.

Il sistema deve comunque essere considerato ancora in una fase iniziale, una fase nella quale si sono stipulate le convenzioni per la PA nel cui ambito è possibile eseguire gli ordini su catalogo elettronico ed accedere via *internet* alle analisi sulla spesa (www.acquisti.tesoro.it). Attraverso la progressiva introduzione degli strumenti dell'IT menzionati si prevede di giungere allo sviluppo di ambienti di *market-place* e di nuovi metodi di selezione del contraente come le aste *on-line*³⁵. All'introduzione e consolidamento dei metodi più innovativi si affiancheranno i tradizionali metodi di *procurement* (come le gare tradizionali e le convenzioni singole e multiple).

Dal nuovo *modello* che si delinea emergono l'interattività, la trasparenza e l'efficienza amministrativa, come i tre elementi chiave del rapporto tra il "cliente PA", l'agenzia di *procurement* (Consip) ed i fornitori. L'*interattività* deriva dall'utilizzo di cataloghi elettronici per la vendita dei beni, dall'uso di database di documentazione e monitoraggio delle transazioni (con dati periodicamente inviati dai fornitori), dalla costituzione di *call center* dedicati³⁶. La *trasparenza* è un elemento che viene sviluppato proprio attraverso le pagine internet che favoriscono

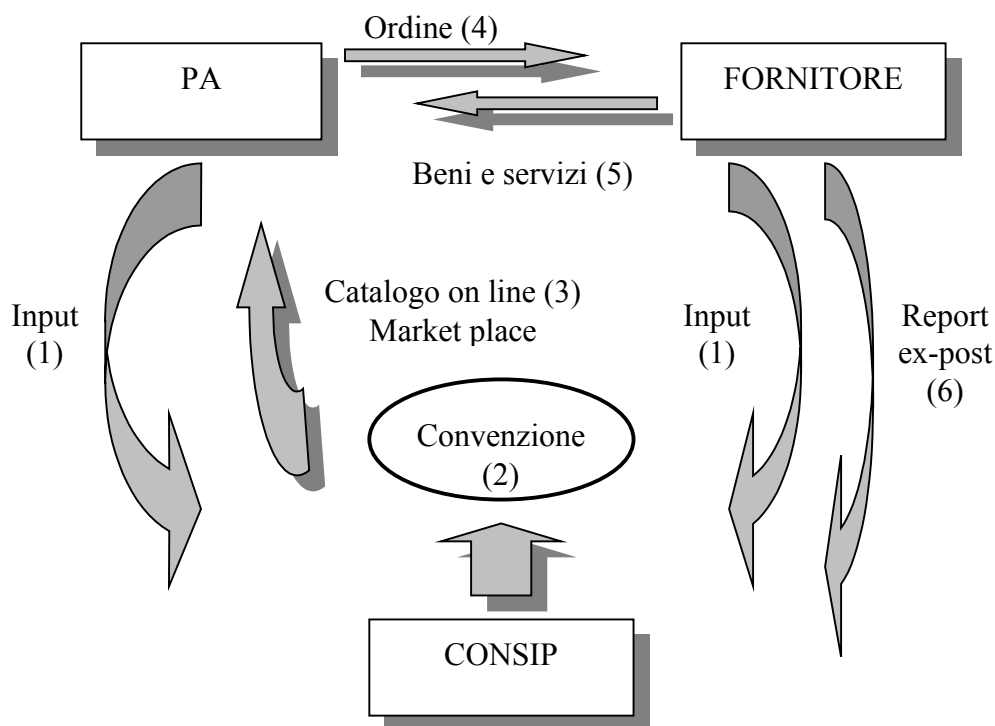
³⁵ In data 7 settembre 2001 si è disputata la prima *asta-on line* italiana per la PA. Consip ha proceduto all'acquisto di videoproiettori per conto di un'aggregazione di Università, nonostante il sistema ancora in via sperimentale, il risultato è stato decisamente positivo: si sono ottenuti risparmi di circa il 30 per cento rispetto ai prezzi di mercato con la partecipazione alla gara delle aziende leader del settore.

³⁶ Ogni convenzione impone al fornitore la creazione di un *call center* specifico, oltre a quello presso la Consip per i quesiti di carattere generale.

l'apertura al mercato rendendo disponibili in tempo reale informazioni aggiornate, tenendo gare elettroniche e favorendo l'approccio di tipo *market place*. Proprio le aste *on-line*, attraverso una personalizzazione del rapporto, consentono di ridurre il potere discriminatorio dell'utente e quindi il rischio di "cattura".

Richiamando il concetto di *interattività* tra i cinque soggetti agenti nel sistema di procurement, sviluppato nel paragrafo precedente, e limitandolo al "cliente PA", al fornitore ed alla Consip, si può descrivere l'interazione che si ha nel modello italiano (grafico 12).

Graf. 12 L'interazione tra i soggetti nel modello di procurement italiano



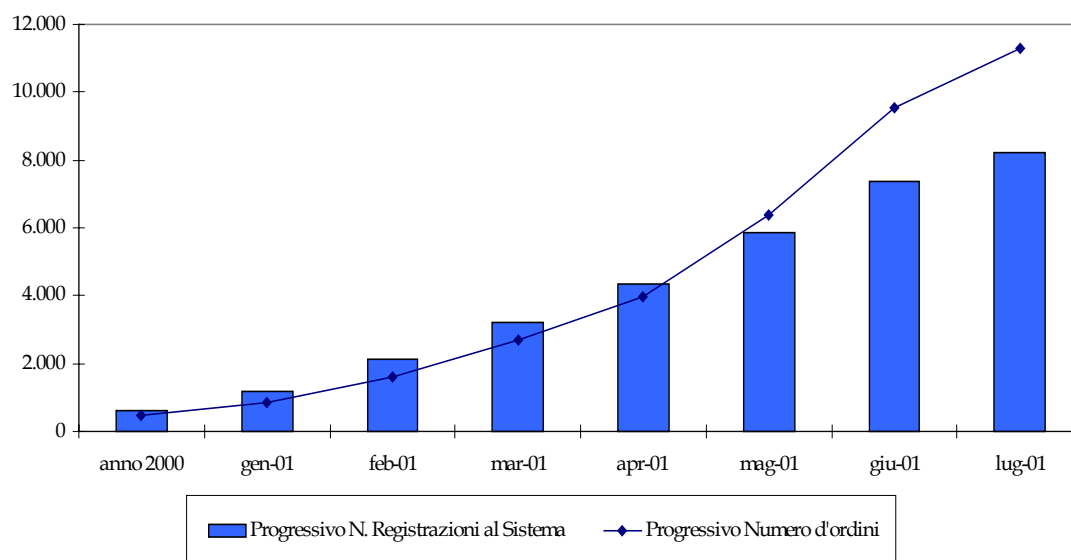
Il "cliente PA" ed il fornitore, attraverso una serie di input, forniscono alla Consip le informazioni indispensabili per la preparazione delle convenzioni, al fine di individuare le caratteristiche che un determinato bene o servizio deve avere per incontrare le esigenze del cliente. E' evidente che, nella definizione delle convenzioni, si tenderà ad andare incontro, nella scelta di beni o servizi, alle esigenze delle amministrazione che si trovano a voler effettuare ordini particolarmente onerosi. Una volta attiva, la convenzione diviene disponibile per i soggetti della PA che hanno aderito al sistema, attraverso *internet* per mezzo del catalogo *on-line*. Le fasi successive sono quelle dell'eventuale ordine da parte della PA al fornitore e

dell'invio di quest'ultimo dei beni e servizi richiesti a cui segue il pagamento³⁷. Se non si sono verificate eccezioni, nel qual caso la PA ricontatta la Consip, il fornitore invia un *report* periodico indicante i beni e servizi offerti ed i tempi di risposta, tale strumento diviene rilevante per la costruzione di una serie storica delle quantità ordinate per ciascuna convenzione attivata.

L'aumento dell'efficienza della PA raggiungibile attraverso questo modello è da non sottovalutare, anche considerando soltanto lo snellimento e l'aumento di rapidità dei processi dall'effettuazione delle gare ai pagamenti.

Questo modello ha indubbiamente trovato un crescente consenso tra i soggetti della PA, anche tra quelli non vincolati dalla normativa³⁸. Anche considerando l'obbligo di adesione ed il segmento temporale ridotto, il trend nettamente crescente della partecipazione al sistema delle convenzioni dal 2000, anno della riforma, al luglio 2001 è indicativo (grafico 13).

Graf. 13 *Il trend delle adesioni al sistema delle convenzioni, 2000 - 2001*



fonte: www.acquisti.tesoro.it

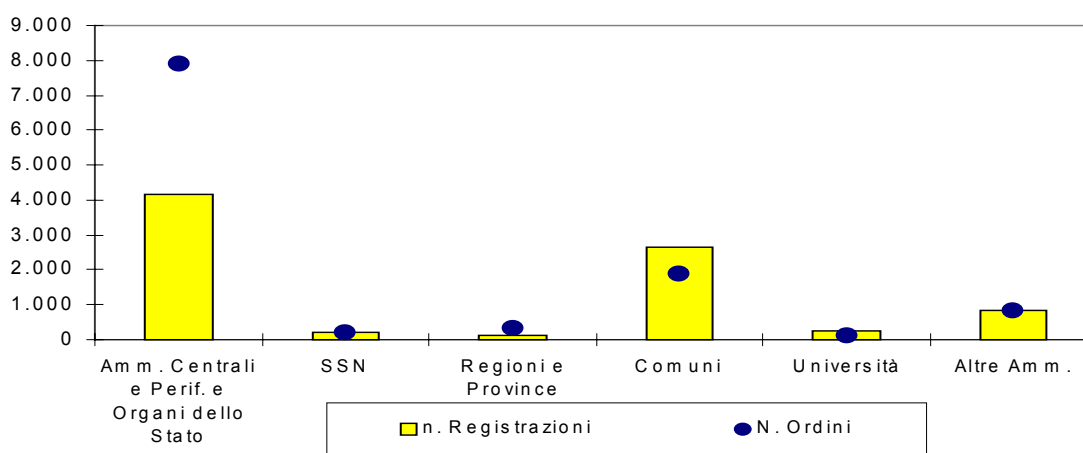
³⁷ Da segnalare che queste transazioni avvengono direttamente tra PA e fornitore, la Consip viene coinvolta soltanto nei casi di inadempienza o di ritardi nelle forniture.

³⁸ Leggi n. 488/99 e n. 388/00.

Per quanto riguarda la distribuzione delle adesioni tra i soggetti della PA, si nota che, a parte le amministrazioni centrali e periferiche per le quali è obbligatorio aderire al sistema delle convenzioni, i Comuni e le scuole (nell'insieme "Altre Amministrazioni") risultano essere molto sensibili ai risparmi di spesa ottenibili attraverso l'*e-procurement* (grafico 14). L'intervento significativo delle PA locali deriva soprattutto dal fatto che, evitando di indire e seguire le gare singolarmente, si riscontrano notevoli risparmi di tempo e denaro.

Il vantaggio di tale sistema va quindi analizzato essenzialmente a livello aggregato per i risparmi, le economie di scala e per la riduzione dei costi transattivi, nonostante in alcuni casi isolati possano essere registrati prezzi di fornitura inferiori a quelli ottenuti nella dimensione accentrata.

Graf. 14 *La distribuzione delle registrazioni e del numero di ordini per tipologia di amministrazioni*
 – luglio 2001



fonte : www.acquisti.tesoro.it

Un altro dato interessante è il numero degli accessi al sito del Ministero del tesoro per gli acquisti on-line della PA (www.acquisti.tesoro.it) che sono stati molto numerosi già dall'inizio del 2001. Tuttavia si deve segnalare come ancora la *e-mail* e l'ordine *on-line* siano strumenti non utilizzati appieno, a questi infatti gli "addetti ai lavori" preferiscono ancora le telefonate ai *call center* e gli ordinativi via fax³⁹. Tale elemento denota come, la piena efficacia

³⁹ Da un'intervista presso la Consip si è appreso che soltanto un 20 per cento degli ordini avviene *on-line*, il restante 80 per cento utilizza i sistemi tradizionali (ad esempio il fax).

del modello, sarà raggiunta anche attraverso una formazione dei responsabili per gli acquisti della PA che li renda anche più consapevoli delle potenzialità del sistema.

Si deve sottolineare peraltro che gestire un sistema così complesso non è affatto semplice. Oltre ai problemi che possono derivare dall'utilizzo delle nuove tecnologie, si sommano quelli del "rodaggio" della nuova organizzazione del sistema d'acquisto e soprattutto quelli relativi alla quantificazione dei beni oggetto delle convenzioni.

In particolare, per ciò che concerne la pianificazione dei volumi degli acquisti della PA, da cui dipende la determinazione della variabile quantitativa nelle convenzioni, non c'è ancora uno strumento (ad esempio un database nazionale) che sia in grado di fornire una stima del trend degli acquisti per un dato bene e pertanto si procede sulla base delle serie storiche degli ordini aggiustando le quantità per approssimazioni.

Su un totale di circa 30.000 punti acquirenti, cioè quelli che fino ad ora si sono definiti come "cliente PA", si sono registrati al sistema delle convenzioni meno del 20 per cento. Considerando un andamento delle adesioni al sistema in forte aumento, come si è verificato fino ad ora, senza uno strumento preciso sarà molto difficile determinare quantità ottimali per i beni oggetto delle convenzioni.

Una volta a regime, l'utilizzo dei metodi dell'IT (ad esempio la firma digitale, la verifica automatica dell'ordine, la moneta elettronica, ecc.) ed il controllo *off-line* delle sole eccezioni, potrà permettere di ridurre anche le inefficienze della PA derivanti dal momento del pagamento della fornitura, i cui ritardi causano spesso lievitazioni dei prezzi.

Infine, è utile ricordare come, nonostante l'obbligatorietà dell'adesione per alcuni soggetti della PA al sistema delle convenzioni (Amministrazioni centrali), non sia ancora previsto un controllo dell'effettivo utilizzo del "sistema Consip". La Corte dei Conti non prevede per il momento iniziative in tal senso e all'interno dei ministeri l'unica forma di controllo e "stimolo" è costituita dal meccanismo dei pagamenti: dal 15 gennaio 2001, ciascun Ufficio Centrale del Bilancio pone un vincolo all'erogazione di pagamenti per fatture inerenti beni o servizi oggetto di convenzione ma acquisiti al di fuori di queste⁴⁰.

⁴⁰ Intervista diretta presso U.C.B. Ministero del Tesoro, del Bilancio e della P.E., 21 febbraio 2001.

4. Conclusioni

Da quanto esposto risulta evidente la volontà di riforma del *procurement* della PA che può essere sintetizzata individuando i seguenti elementi chiave:

- 1) scelta di un modello di *outsourcing* con delega alla Consip S.p.A., a livello accentrato, della stipula di convenzioni (su prezzi e condizioni), con i fornitori di beni e servizi, valide per tutta la PA;
- 2) adeguamento delle PA centrali (*tying*) e adesione spontanea delle PA decentrate/locali (*untying*) alle convenzioni;
- 3) individuazione di *referenti* per la promozione dell'utilizzo delle innovazioni nel processo;
- 4) stimolo alla formazione di *aggregazioni* di enti e aziende;
- 5) promozione della *standardizzazione* della domanda;
- 6) promozione dell'uso di *sistemi informatici, dell'e-commerce e del collegamento in rete*;
- 7) maggiore *interrelazione* tra il Governo, la PA e gli enti decentrati e tra i soggetti protagonisti del modello;
- 8) promozione della *trasparenza* dei termini delle convenzioni e della *snellezza/rapidità* delle procedure di aggiudicazione e fornitura attraverso internet.

L'unificazione degli acquisti consente di realizzare un “approccio unico al mercato” e risponde all'esigenza di superare i problemi connessi alla polverizzazione dei centri di responsabilità della gestione delle risorse pubbliche⁴¹ e alle conseguenti inefficienze che ne derivano.

Al sistema delle *convenzioni, stipulate con procedure competitive*, viene attribuito un ruolo fondamentale per il raggiungimento ed il monitoraggio degli obiettivi di bilancio, sia per il contenimento ed il controllo della spesa, sia per lo snellimento delle procedure di acquisto⁴².

Il modello di funzionamento, anche per mezzo degli strumenti dell'IT, assicura il conseguimento di benefici connessi al coordinamento di spesa, alla rapidità d'azione e

⁴¹ Si evidenzia che della spesa in beni e servizi dello Stato del 1998, il 96 per cento è gestito da 187 centri di responsabilità amministrativa (G. Galeotti e M. Degni, 1997).

⁴² L'art. 26, comma 3, della Legge Finanziaria 2000, prevede che non sia richiesto per le convenzioni il parere del Consiglio di Stato. I contratti così conclusi (con l'accettazione di tali ordinativi) non sono sottoposti al parere di congruità economica.

all'autonomia delle Amministrazioni (alle quali permane chiaramente la competenza della definizione dei propri fabbisogni e quindi degli ordinativi d'acquisto).

La riorganizzazione del sistema d'acquisto, sia attraverso l'utilizzo dell'*e-procurement*, sia per l'effettivo impiego dei principi di aggregazione in consorzi e standardizzazione, non sarà né semplice né tanto meno realizzabile interamente nel breve termine. Tuttavia ciò consentirà la realizzazione di più durature sollecitazioni all'efficienza e all'efficacia del *procurement* e non dei meri tagli sulle spese. I risparmi ottenibili sin dal momento dell'attivazione della riforma diverranno tuttavia più consistenti e permanenti con il consolidamento nella struttura amministrativa delle procedure introdotte⁴³.

⁴³ Si prevede che la riorganizzazione degli acquisti porterà, una volta a regime, circa il sette per cento di risparmi annui sulla spesa delle PA (Nota tecnica Legge Finanziaria 2001). Come dato indicativo si vuole evidenziare che dall'utilizzo del nuovo modello si sono ottenuti risparmi medi del 30 per cento sui contratti stipulati rispetto al precedente sistema.

Bibliografia

Anton, J. e Yao, D.

1989 "Split awards, procurement and innovation", in *RAND Journal of Economics*, n. 30.

Bertini, L.

2000 *Il processo di integrazione del procurement militare in Europa*, Cemiss, Roma.

Bertini, L. e Sciandra, L.

2001 *La riforma degli acquisti della P.A: il nuovo modello di e-procurement e le sue potenzialità*, Commissione tecnica per la spesa pubblica, Ricerca n. 5, Ministero dell'Economia e Finanze.

Branco, F.

1999 *Procurement favouritism and technology adoption*, CEPR, Londra.

Brynjolfsson, E. e Kahin, B.

1999 *Understanding the Digital Economy*, MIT press, MA.

Cohen, S., DeLong, B. e Zysman, J.

2000 *Tools for thought: what is new and important about the "e-economy"?*, BRIE, Berkeley.

Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica

2001 *La manovra finanziaria per il 2001: l'Italia cresce in linea con gli obiettivi*, Bertini, L. e Catalano, G., Nota n. 5, Ministero del Tesoro, del Bilancio e della P.E..

2000 *Commento al disegno di Legge Finanziaria per il 2001 - Audizione alla V Commissione Bilancio della Camera dei Deputati*, Nota n. 7, Ministero del Tesoro, del Bilancio e della P.E..

1997 *Il controllo degli acquisti della P.A. e la riforma del Provveditorato Generale dello Stato*, (a cura di) Galeotti, G. e Degni, M., Raccomandazione n. 7, Ministero del Tesoro, del Bilancio e della P.E..

Consip S.p.A. (a cura di)

- 2000 *La spesa per beni e servizi della pubblica amministrazione: categorie di spesa e risparmi attesi*, Documento di lavoro, Ministero del Tesoro, del Bilancio e della P.E.
- Cooter, R., Mattei, U., Monasteri, P., Pardolesi, R. e Ulen, T.
- 1999 *Il mercato delle regole: analisi economica del diritto civile*, il Mulino, Bologna.
- Francois, J., Nelson, D. e Palmetier, D.
- 1996 *Public Procurement : a post-Uruguay Round perspective*, CEPR, Londra.
- Goldstein, A. e O'Connor, D.
- 2000 *E-commerce for development: prospects and policy issues*, OECD, Parigi.
- Grossman, S. e Hart, O.
- 1986 "The costs and benefits of ownership – A theory of vertical and lateral integration", in *Journal of Political Economy*, n. 94.
- Hart, O.
- 1989 "An economist's perspective on the Theory of the Firm", in *Columbia Law Review*, n. 89.
- Hoekman, B. e Mavroidis, P.
- 1995 *The WTO's Agreement on Government Procurement: expanding disciplines, declining membership?*, CEPR, Londra.
- Hoekman, B.
- 1996 *Multilateral disciplines on government procurement: what's in it for developing countries?*, CEPR, Londra.
- In-Gyu, K.
- 1997 "Government procurement and asymmetric rebate auctions", in *Economics Letters*, n. 54, luglio.
- Klemperer, P.
- 1999 *Auction theory: a guide to the literature*, Centre for Economic Policy Research, London.
- Koutsoyiannis, A.

- 1981 *Microeconomia*, Etas, Milano.
- Lorigiola, L.
2000 “Sportelli virtuali: sfida alla burocrazia”, in *Il Sole 24 Ore*, 18 dicembre.
- Mann., L., Eckert, S. e Cleeland, S.
2000 *Global Electronic Commerce: a policy primer*, Institute for International Economics, Washington DC.
- Marrelli, M.
1997 *Acquisto di beni e servizi nella pubblica amministrazione: esperienze straniere e proposte per l'Italia*, Commissione tecnica per la spesa pubblica, Ricerca n. 9, Ministero dell'Economia e Finanze.
- McAfee, R. e McMillan, J.
1987 “Auctions and bidding”, in *Journal of Economic Literature*, n. 25.
- Mechling, J.
2000 “E-commerce: e-government and procurement reform”, in *Atti del seminario E-government ed innovazione dei servizi della pubblica amministrazione* (a cura di) Ministero del Tesoro, del Bilancio e della P.E., Roma.
- Petretto, A.
1992 “Contratti di fornitura pubblica e concorrenza: una sintesi della letteratura teorica”, in *Economia Pubblica*, n. 3.
- Ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica
2000 *Esposizione economico-finanziaria ed esposizione relativa al bilancio di previsione*, Intervento 3 ottobre 2000, Camera dei Deputati.
- OECD
2000 *Local access pricing and e-commerce*, OECD, Parigi.
2000 *The OECD information technology outlook 2000*, OECD, Parigi.

- Salanié, B.
1997 *The economics of contracts: a primer*, The MIT Press, Cambridge Mass., USA.
- Shapiro, C. e Willig, R.
1990 “Economic rationales for the scope of privatisation”, in Suleiman E. e Waterbury, J. (a cura di), *The political economy of public sector reform and privatisation*, Westview Press, Boulder.
- Steinar, V.
1995 “Promoting fair competition in public procurement”, in *Journal of Public Economics*, n. 58, ottobre.
- Tirole, J.
1994 “The internal organization of government”, in *Oxford Economic Papers*, n. 46.
- United Kingdom P.M. Cabinet Office
1999 “*Modernising Government*”, White paper cm 4310, marzo.
1999 *Performance and innovation unit report*, www.cabinet-office.gov.uk/innovation/1999/commerce/index.htm.
- Vagstad, S.
2000 “Centralized VS decentralized procurement: Does dispersed information call for centralized decision-making?”, in *International Journal of Industrial Organisation*, n. 18, agosto.
- Verdier, T., Compte, O. e Lambert-Mogiliansky, A.
2000 *Corruption and competition in public market auctions*, CEPR, Londra.
- Wittig, W.
1999 “A strategy for improving public procurement”, in *9th International Anti Corruption Conference*, Papers IACC.
- Vickrey, W.
1961 “Counterspeculation, auctions and competitive sealed tenders”, in *Journal of finance*, n. 16.