

E-procurement nell'Università*

Alessandra Villa

Dalla continua ricerca dell'efficienza e della razionalità nell'impiego delle risorse, la revisione della funzione acquisti nelle università in vista della diffusione di soluzioni operative *web-based* esterne (le convenzioni e il mercato elettronico sviluppati da Consip per conto del Ministero dell'Economia e delle Finanze) e interne (centrali di acquisto).

SOMMARIO: 1. Introduzione; 2. Le strategie di acquisto; 3. Alcuni risultati; 4. Conclusioni

1. Introduzione

Nell'ambito del sistema universitario, le procedure informatiche di acquisto si sono consolidate in due fasi.

In una prima fase, corrispondente grosso modo ai primi anni del presente decennio, hanno trovato spazio considerazioni legate alla convenienza economica e alla qualità delle procedure. Si è puntato alla massimizzazione dei risparmi in termini di spesa, semplificazione ed efficienza del processo di acquisto¹.

Nella seconda metà del decennio in corso, invece, sulla scorta delle esperienze maturate, si sono affinate soluzioni gestionali coerenti alle specificità del sistema universitario con particolare riguardo ai vantaggi (non solo economici) derivanti dalla gestione aggregata delle attività cosiddette di *sourcing* (analisi di mercato, reperimento della documentazione, redazione dei capitolati, gestione delle gare, ecc.).

2. Le strategie d'acquisto

Le strategie d'acquisto hanno da subito preso in debita considerazione le peculiarità del sistema universitario. Si tratta, dell'elevata frammentazione dei processi di acquisto, della numerosità dei punti ordinanti, della disomogeneità delle procedure, dell'accentuata diversificazione dell'*output* (didattica, ricerca, servizi di supporto), dell'esistenza, anche per gli aspetti gestionali, di canali di finanziamento che richiedono differenti modalità di utilizzo e di rendicontazione. In questo contesto, si è ricorsi alle convenzioni per l'acquisto di beni *standard* (o standardizzabili); alle gare telematiche per le apparecchiature tecnico – scientifiche e strumentazione di laboratorio; al *market place* per acquisti di spesa contenuti (generalmente sotto – soglia comunitaria).

I vantaggi conseguiti possono essere valutati in termini di prodotto e di processo². Dei primi si riferisce nel paragrafo 3 del presente lavoro. I secondi, invece, riguardano la semplificazione delle attività preliminari e precedenti l'acquisto, la riduzione dei tempi e degli adempimenti amministrativi, l'eliminazione di alcuni rischi di contestazione sull'acquisto³.

* Articolo elaborato per il Gruppo di studio Astrid *Public procurement e modello Consip* coordinato da Luigi Fiorentino. Versione definitiva.

1 I. Fabbro, *E-procurement: un passo verso una pubblica amministrazione che lavori meglio e costi meno*, Università di Bologna, 9 maggio 2005, in <<www.forumpa.it>>.

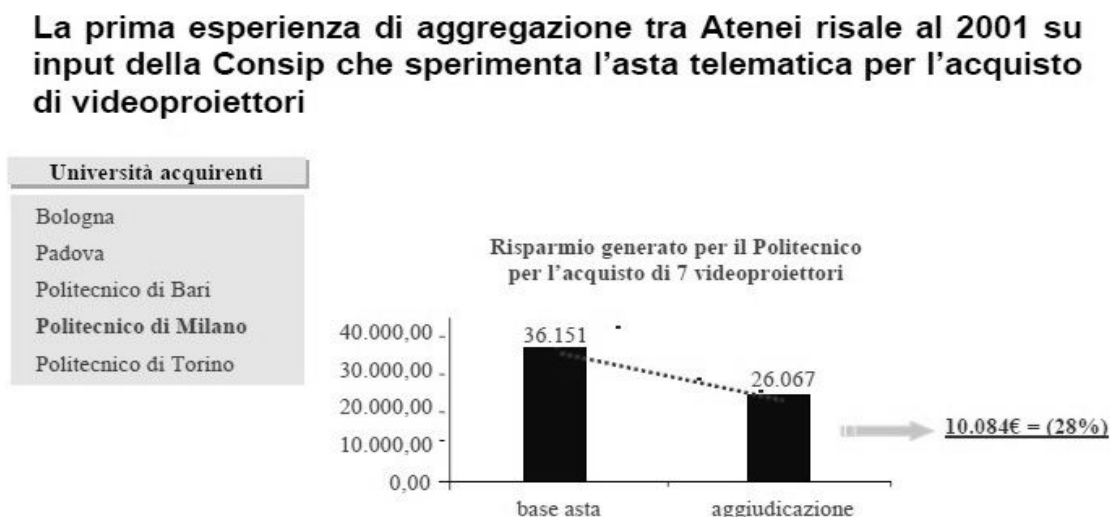
2 L. Bertini, A. Vidoni, *Il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione – MEPA. Scenario, funzionalità e linee di tendenza*, Quaderni Consip, 2007, n. 6, p. 42, in <<www.consip.it>>.

3 L. Fiorentino, *La riforma delle procedure d'acquisto delle pubbliche amministrazioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2001, n. 1, p. 82 ss.

3. Alcuni risultati

L'avvio, nella prima metà del presente decennio, di procedure informatiche per l'acquisto ha visto la realizzazione di importanti e condivise iniziative. Fra queste, uno specifico progetto, intrapreso, nel 2001, da un apposito Comitato istituito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze riferito a tutto il sistema universitario che ha fissato i principi cardine cui si sono, poi, rifatte le successive iniziative⁴ (v. tabella 3.1.).

Tab. 3.1. *La prima esperienza di aggregazione tra università*



Fonte dati: A. Marrese, Seminario sul tema *E-procurement*, Università di Ferrara, Ferrara, 15 maggio 2006, in www.codau.it

Venivano, in quella sede, individuati quali obiettivi da perseguire l'incremento dell'economicità degli acquisti, il miglioramento dei livelli di servizio dei fornitori, la semplificazione dei processi, la diffusione di nuove tecnologie di *E-procurement*, la facilitazione dell'accesso al mercato di fornitura da parte delle imprese, la promozione di iniziative di aggregazione della domanda.

In questo ambito, sempre agli inizi del decennio in corso, la realizzazione di gare telematiche ha comportato la gestione congiunta di acquisti da parte di alcuni atenei.

⁴ Con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze è stato istituito un Comitato strategico per la promozione di più aggregazioni di università. Il progetto avviato nel 2001 comprendeva la partecipazione del MIUR, della CRUI, del CODAU. In questo ambito fu istituito un gruppo di lavoro formato da alcune università con lo scopo di sperimentare nuove procedure di acquisto aggregate e proporre nuovi modelli organizzativi che potessero meglio rispondere all'obiettivo della riduzione della spesa per gli acquisti di beni e servizi.

Tab. 3.2. *Il Comitato strategico per la promozione di più aggregazioni di università (2001) : le prime aggregazioni*

Il 45% delle Università italiane sono già coinvolte con la Consip in progetti specifici di varia natura



Aste telematiche	Università di Bologna, Padova, Milano, Torino, Politecnico di Bari, Politecnico di Milano
Portale	Università di Bologna, Trento
Sperimentazione marketplace	Università di Bologna, Trento, L'Aquila, Politecnico di Milano, La Sapienza di Roma
Global Service	Università La Sapienza di Roma, Università di Ancona
Mobili ed arredi didattici	Università di Bologna, Padova, Genova, Milano, Siena, Politecnico di Bari
Ufficio e-procurement	Politecnico di Milano e Università di Bologna
Gestione dei Fabbisogni	Università Tor Vergata di Roma
Incontri informativi/formativi	Tor Vergata-Roma, IUAV-Venezia, Bologna, Macerata, Reggio Calabria, Lecce, Verona, Milano, Basilicata, Cagliari, Trieste, Milano Bicocca, Foggia, Piemonte Orientale, Catania, Ancona, Genova, Aquila, Pisa, Padova, Federico II Napoli, Roma 3, Tor Vergata Roma, Ferrara, La Sapienza Roma, Politecnico Milano, Torino, Sissa Trieste

Fonte dati: Consip, Programma per la razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi, *Programma Università*, in www.consip.it.

Per prime, le università di Bologna, Padova, i politecnici di Milano, Torino, Bari tramite la modalità della trattativa privata plurima (asta *on line-round* unico) hanno aggiudicato l'acquisto di video proiettori con un ribasso del 27,89% rispetto all'importo a base d'asta.

Ancora, l'aggregazione tra le università di Bologna e Padova e il politecnico di Bari ha reso possibile la realizzazione di una gara telematica, tramite trattativa privata plurima (asta *on line-round* unico) con criterio di aggiudicazione al prezzo più basso per l'acquisto di cappe chimiche con un risparmio del 31,42% rispetto all'importo a base d'asta⁵.

Invece, nella seconda metà del presente decennio, con l'entrata in vigore della l. n. 191/2004 (che ha ripristinato l'integrale funzionamento di Consip) si è realizzata l'istituzione del Comitato di coordinamento per la razionalizzazione degli acquisti delle università e degli enti di ricerca⁶. Detto Comitato, riprendendo le tematiche ed i principi già espressi dal precedente⁷, si è proposto la creazione di un *network* di università, su base volontaria, anche allo scopo di creare aggregazioni di acquisti.

Sempre, nella seconda metà del decennio in corso, il politecnico di Milano, l'università Milano e Milano-Bicocca hanno formalizzato la loro aggregazione con la sottoscrizione di un apposito Protocollo di intenti le cui finalità sono state individuate nello sviluppo di strumenti telematici di acquisto (gare telematiche), nell'aggregazione di voci di spesa strettamente connesse e funzionali alla realizzazione di acquisti telematici per il conseguimento di economie di scala, nell'incremento dell'efficacia e dell'efficienza delle procedure amministrative. A valle della sottoscrizione di detto

5 I. Fabbro, *E-procurement*, cit.

6 Decreto Ministero dell'Economia e delle Finanze, 28 ottobre 2005.

7 V. nota 4.

Protocollo, la gara telematica per l'acquisto di materiale igienico sanitario e servizi connessi ha comportato uno sconto del 22,20% sui singoli prezzi unitari messi a base d'asta. Ne è conseguito un risparmio complessivo di oltre 167 mila euro. Invece, l'acquisto di materiale librario in forma aggregata sulla base di una gara tradizionale ha coinvolto il politecnico di Torino, le università di Trento, Genova, Camerino, Insubria, Modena e Reggio Emilia, Padova, Siena ed ha comportato, per libri stranieri ed italiani, uno sconto sul prezzo di copertina del 20%⁸.

Particolarmente significativa, anche per la comprensione dell'approccio procedurale seguito e per le ricadute culturali conseguenti, è la testimonianza resa dall'università di Siena in tema di acquisto di arredi⁹. Il caso in questione riguardava il completamento degli arredi da collocare presso la nuova sede di alcuni dipartimenti e le facoltà di ingegneria e di lettere e filosofia. L'ateneo ha proceduto in modo sistematico ed univoco all'acquisto degli arredi didattici e d'ufficio, coinvolgendo i presidi delle due facoltà ed i direttori di dipartimento. Gli incontri di lavoro hanno consentito il vaglio delle diverse esigenze e la valutazione delle richieste per giungere, così, ad un ordine comprensivo di tutti gli arredi necessari per più di 500 postazioni.

L'esame dei parametri qualitativi ed economici riferiti alle convenzioni del programma in essere ha dimostrato i vantaggi connessi al ricorso a tali contratti. Le aziende vincitrici della gara erano considerate, anche con riferimento a precedenti esperienze di acquisto, imprese *leader* del settore e da tempo garanzia di un buon rapporto qualità/prezzo. La spesa complessiva è stata pari a circa 415 mila euro.

Tab. 3.3 *Stima dei risparmi ottenuti*

Tipologia fornitura	Risparmio % (media fornitori nazionali)	Stima
Sedute per ufficio	32,60	27.598,22
Arredo operativo	36,45	61.772,07
Arredo semidirezionale	28,50	6.258,42
Arredo aule	32,60	37.929,81
Audiovisivi	16,60	24.792,46
Risparmio generato		158.350,98

Fonte dati: C. Bruni, G. Meconcelli, *Le convenzioni sugli arredi*, Testimonianza resa dall'università di Siena, in www.acquistiinretepa.it.

Ai risparmi sopra descritti, vanno aggiunti, come opportunamente evidenziato nella propria testimonianza dall'ateneo senese, i risparmi relativi alle cosiddette attività di *sourcing* (analisi di mercato, documentazione, allestimento dei capitolati, gestione della gara, spese di pubblicità, ecc.).

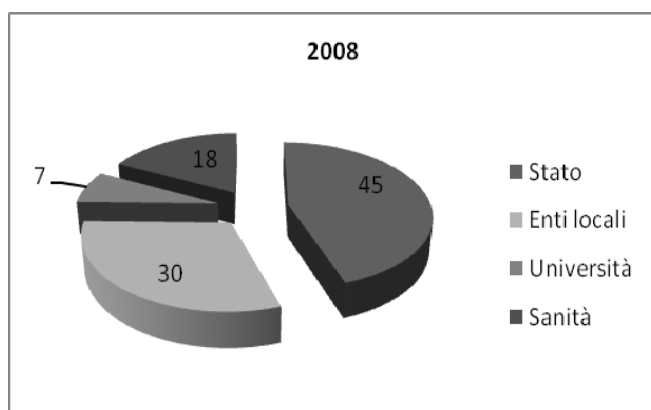
Con riferimento, invece, ai comparti descritti nelle tabelle sottostanti, le convenzioni gestite nel 2008 sono state complessivamente 86, di cui 20 attivate nell'anno per un volume di spesa di euro 11.929 milioni¹⁰.

8 A. Marrese, Seminario sul tema *E-procurement*, Università di Ferrara, Ferrara, 15 maggio 2006, in <<www.codau.it>>.

9 C. Bruni, G. Meconcelli, *Le convenzioni sugli arredi*, Testimonianza resa dall'università di Siena, in <<www.acquistiinretepa.it>>.

10 Consip, Rapporto 2008, Roma, in <<www.consip.it>>.

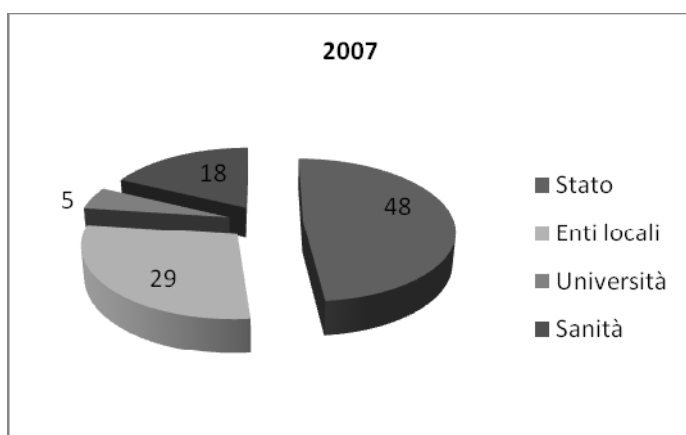
Tab. 3.4. *La suddivisione percentuale della spesa per le convenzioni nell'esercizio 2008*



Fonte dati : Ministero dell'Economia e delle Finanze

Le università, nel 2008, hanno affrontato un volume di spesa superiore del 2 per cento rispetto al 2007.

Tab. 3.5. *La suddivisione percentuale della spesa per le convenzioni nell'esercizio 2007*



Fonte dati: Ministero dell'Economia e delle Finanze

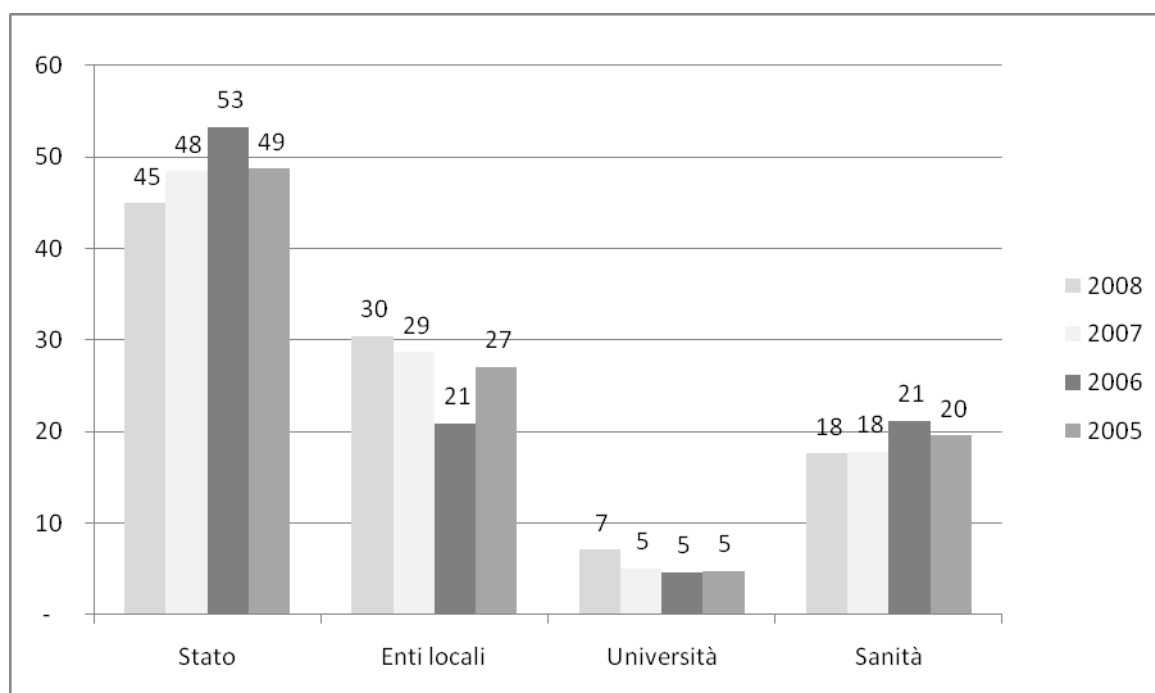
Rimanendo in ambito universitario, il sistema delle convenzioni ha consentito un notevole margine di risparmio. Nel dettaglio: telefonia fissa 58%; computer portatili 48%; fax 44%; fotocopiatrici 39%; stampanti 39%; centrali telefoniche 30%; carburanti extra rete 20%; cancelleria 15%; autoveicoli 15%; carta in risme 10%; carburanti in rete 10%; energia elettrica 10%; buoni pasto 9%¹¹.

Con specifico riferimento a singole esperienze, il ricorso a convenzioni per la telefonia fissa ha comportato per l'università di Bologna risparmi nella misura del 57% rispetto all'anno precedente; per le fotocopiatrici l'università di Padova e Padova hanno conseguito risparmi nella misura del 42% sul costo di noleggio annuo; le università di Catania e Pavia hanno conseguito un risparmio del 29 % sul costo di acquisto di PC portatili¹².

11 Consip, Programma per la razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi, *Programma Università*, in <<consip.it>>.

12 Consip, Programma per la razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi, *Programma Università*, cit.

Tab. 3.6. La suddivisione percentuale della spesa per le convenzioni negli esercizi finanziari (dal 2005 al 2008)



Fonte dati : Ministero dell'Economia e delle Finanze

La tabella 3.6. pone in evidenza l'andamento della spesa per i comparti descritti nell'ultimo quadriennio ed evidenzia per il sistema universitario un *trend* costante, interpretabile come convinta conferma al ricorso a strumenti e procedure informatiche per l'acquisto di beni e servizi.

4. Conclusioni

L'affermazione di strumenti e procedure informatiche per l'acquisto di beni e servizi può essere apprezzata per diversi motivi.

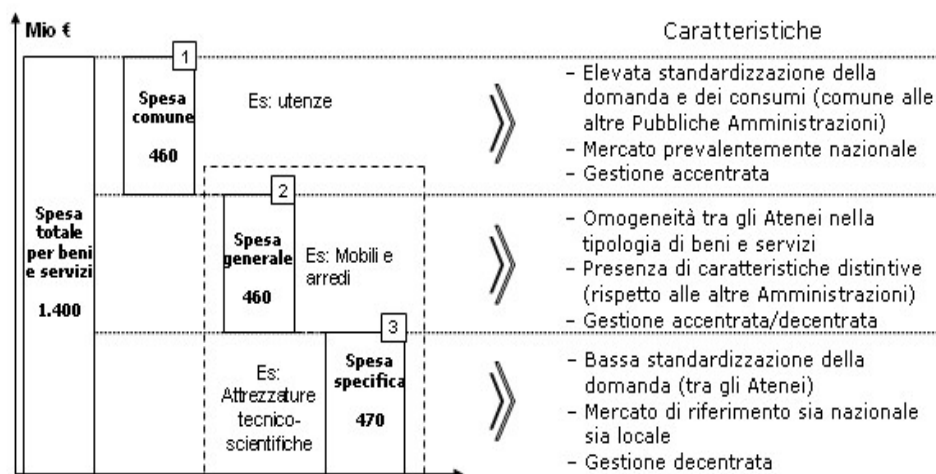
In primo luogo, per le risposte rese alle specificità del sistema universitario (tab. 4.1.). Le università, si è visto, si caratterizzano per una elevata frammentazione del potere decisionale, per un *output* particolarmente diversificato (riferito alla didattica e alla ricerca), per modalità di finanziamento plurime che ammettono differenti modalità di utilizzo e di rendicontazione.

La gestione in forma congiunta delle procedure d'acquisto ha posto in luce diversi aspetti positivi e ad alcune criticità. Indubbiamente, ha contribuito a conferire maggiore potere contrattuale alle università (quale effetto connesso alla concentrazione della domanda), comportato una razionalizzazione delle procedure di gara (convergenti in un'unica struttura), sollecitato l'orientamento al mercato (soprattutto in settori particolarmente specializzati, quali quelli dei beni librari e tecnologici, a titolo esemplificativo).

Per contro, la diversità dei modelli organizzativi, le difficoltà (e per certi profili anche la resistenza) di standardizzazione delle procedure di acquisto non hanno sempre positivamente inciso il ricorso alle procedure in questione.

Tab. 4.1. *Le specificità del sistema universitario e gli strumenti dedicati*

La spesa delle Università presenta un elevato grado di specificità e richiede quindi l'attivazione di iniziative e strumenti dedicati



Fonte dati: Consip, Programma per la razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi, *Programma Università*, in www.consip.it.