

IL MERCATO ELETTRONICO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: UNA OCCASIONE DI INNOVAZIONE E TRASPARENZA

Leonardo Bertini¹

INTRODUZIONE

Elemento critico riconosciuto diffusamente è che la PA italiana eroga servizi e opera con l'attenzione mirata al rispetto formale delle regole e dei procedimenti amministrativi, avendo in parte perso di vista il suo obiettivo istituzionale che è quello di erogare servizi di qualità in tempi rapidi al cittadino a cui si aggiunge l'obiettivo del "fare sistema" tipico dell'era digitale. L'opportunità per l'Italia derivante dall'*eGovernment* (anzi *reGovernment*, *reengineering Government*) sta proprio nella gestione del cambiamento dell'impostazione pubblica verso una cultura di soddisfazione dell'utilizzatore finale.

Da questo punto di vista, ***l'eProcurement può essere il "cavallo di Troia" (o la killer application) per favorire il cambiamento nella PA***².

Primo, perché sintetizza tutti gli snodi critici tipici dei processi di *change management*: riorganizzazione delle strutture, integrazione e interoperabilità delle funzioni/servizi, reingegnerizzazione dei processi, formazione e crescita professionale delle risorse umane, revisione della normativa, introduzione di tecnologie, monitoraggio della spesa pubblica e dei risultati (mantenendo decentramento autonomia di spesa), controllo della qualità.

Secondo, perché è una tematica orizzontale a tutte le PA, dai confini e procedure ben note, quindi i risultati conseguibili hanno una più facile visibilità e un valore economico.

Terzo, il settore appalti appare favorito rispetto ad altri settori per promuovere questo processo di cambiamento perché ha anche la massa critica in termini di volume di spesa per sostenere l'innovazione. Gli appalti pubblici sono oltre il 16% del Pil³.

Infine, attraverso un aumento di efficienza degli appalti pubblici si possono ottenere risultati permanenti e consistenti relativi a risparmi di processo, *savings* (risparmi sui costi dei beni e servizi), esternalità positive in termini di innovazione degli strumenti come volano di innovazione nel mercato.

COS'E' L'E-PROCUREMENT, I VANTAGGI E LE CRITICITA'

Considerando tutta la cosiddetta **catena del valore della fornitura**, gli strumenti di *eProcurement*, cioè di ricerca-selezione-acquisto per via telematica, possono essere implementati dalla fase di manifestazione dell'esigenza, fino alla fase di gestione della fatturazione e pagamento. In particolare, se si considerano gli strumenti elettronici utilizzati dal lato pubblico per selezionare i propri contraenti, si può parlare di *ePublicProcurement*.

¹ Esperto di e-procurement e di politica industriale del settore aerospazio, sicurezza e difesa, è funzionario Consip, Membro della Commissione nazionale Open Source e docente a contratto. Coordinatore di www.concreta-mente.it mail to l.bertini@lycos.com

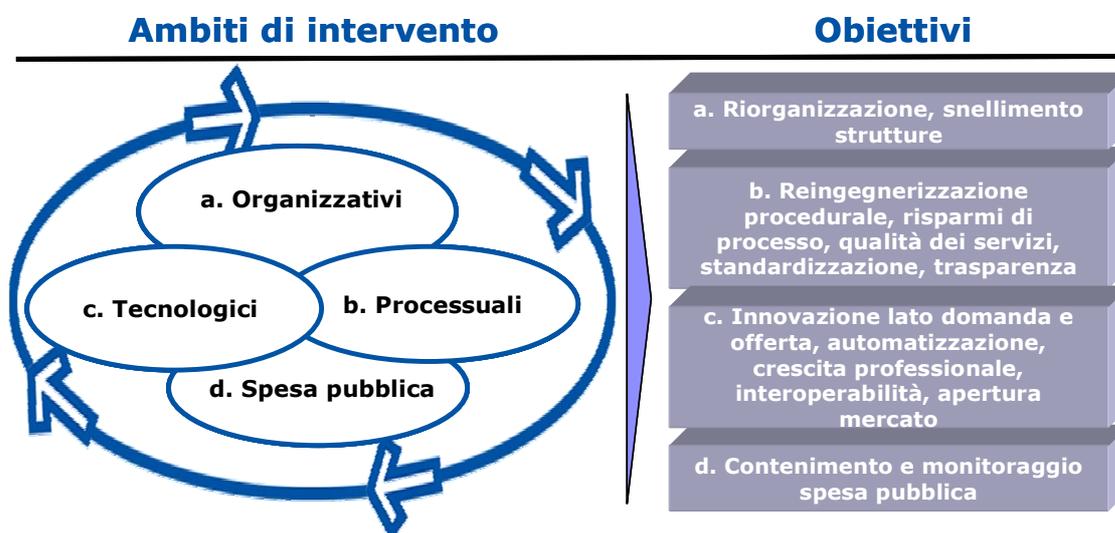
² Bertini, L. e Vidoni, A. "Il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione - MEPA: Scenario, funzionalità e linee di tendenza", in Quaderni Consip n. VI, 2007.

³ Comunicazione dalla CE al Consiglio, al Parlamento, al Comitato Europeo Economico e Sociale e al Comitato delle Regioni, Piano d'Azione per l'attuazione del contesto normativo per gli appalti pubblici elettronici, 2004.

L'eProcurement pubblico può essere definito come un **insieme di tecnologie, procedure, operazioni e modalità organizzative** che consentono la selezione e l'approvvigionamento di beni e servizi on line, grazie alle possibilità offerte dallo sviluppo della rete Internet e del commercio elettronico. L'e-proc pubblico risente, naturalmente, della diversa impostazione delle **fattispecie contrattuali legate al particolare ruolo che la Pubblica Amministrazione (PA)** svolge all'interno del sistema ordinamentale.

Pertanto gli ambiti di intervento sui quali possono avere un impatto importante l'introduzione degli appalti telematici all'interno di una struttura pubblica sono essenzialmente quattro: organizzativi, processuali, tecnologici, della spesa pubblica. La figura che segue sintetizza ambiti di intervento e obiettivi perseguibili con l'eProcurement con un approccio strategico di medio-lungo periodo.

Grafico – Una sintesi degli ambiti di intervento e degli obiettivi dell'eProcurement



A livello internazionale il tema eGovernment è divenuto ormai snodo centrale per la riforma delle amministrazioni⁴ e gli appalti telematici sono strumenti su cui anche a livello europeo si guarda con molta attenzione⁵ e in modo sempre più diffuso.

A livello italiano gli strumenti di *eProcurement* più utilizzati, sia nella PA Centrale (gestiti esclusivamente da Consip) e sia a livello regionale e locale (gestiti anche da agenzie acquisti ad hoc o dai dipartimenti delle amministrazioni), sono tre: **negozi elettronici, gare telematiche e mercati elettronici**.

A differenza di **gare telematiche e aste elettroniche** (procedure di scelta del contraente attuate on line per le quali sono possibili diverse tipologie di gara ad esempio busta chiusa con offerta economicamente più vantaggiosa) o **dei negozi elettronici** (*eShop* - strumenti "statici" di *eProcurement* che mettono a disposizione dei cataloghi on line già prenegoziati, sui quali vi è la possibilità di fare acquisti scegliendo le quantità e variando solo alcuni "optionals") gli

⁴ Bertini L. "Visioni e Scenari di eGovernment al 2011", www.concreta-mente.it

⁵ Per un'analisi comparata delle attività degli Stati Membri sul tema, si vedano gli studi dello *European Public Procurement Learning Lab* (a cui partecipano 27 paesi) coordinato da Consip, www.consip.it

eMarketplace sono senza dubbio lo strumento di *eProcurement* più innovativo, flessibile e completo.

Oltre a questi strumenti la Direttiva n. 2004/18 e il D. Lgs. n. 163/06 introducono in Italia i Sistemi Dinamici di Acquisto (***Dynamic Purchasing Systems***), ancora non utilizzati, definibili come un processo di acquisizione interamente elettronico per acquisti di uso corrente (con caratteristiche generalmente disponibili sul mercato), sempre accessibile ai fornitori ma limitato nel tempo (massimo quattro anni), con offerte indicative (con cataloghi on line) che possono essere dinamicamente migliorate. Questo strumento è utilizzabile anche per gli acquisti sopra la soglia di rilievo comunitario.

Si vuole evidenziare che **i benefici nell'utilizzo dell'eProcurement** sono interessanti lì dove c'è un approccio strategico, dove il *commitment* e gli obiettivi sono ben delineati, dove si è puntato sulla formazione e la gestione del cambiamento della funzione acquisti, dove si è ben comunicato con i propri fornitori.

Con particolare riferimento alla **trasparenza**, dalla diretta esperienza empirica, si ritiene che **l'utilizzo delle procedure telematiche di acquisto porti ad un suo tendenziale aumento** dovuto a vari elementi, in sintesi: 1) all'accesso ampio e uniforme alle informazioni senza discriminazioni; 2) alla standardizzazione delle procedure; 3) alla tracciabilità e monitorabilità di tutti i contatti, interazioni e scambi di documenti tra le parti; 4) alla minimizzazione dell'intervento discrezionale nelle fasi di valutazione (dovuto alla necessaria definizione *ex ante* dei punteggi tecnici oggetto di valutazione e dall'automazione del meccanismo di calcolo del punteggio tecnico-economico in sede di gara) .

Per quanto concerne il lato pubblico, i vantaggi dell'*eProc* sono sia imputabili direttamente agli strumenti *on line* in senso stretto, sia imputabili agli ambiti di intervento dell'*eProcurement* definito nella sua accezione più ampia.

Tra gli ulteriori vantaggi, che in ogni caso devono essere interpretati in un'ottica di sistema, si vogliono citare: l'accelerazione dei tempi di esecuzione delle procedure, la riduzione dei tempi del processo di acquisto, la riduzione degli oneri di gestione delle gare, la semplificazione dei processi, il monitoraggio diretto e costante della spesa pubblica, la crescita professionale degli addetti ai lavori, l'aumento della base potenziale dei fornitori, i risparmi di prezzo, la dematerializzazione della documentazione e la possibilità di attuare progetti di gestione documentale digitale.

Sia dall'esperienza sul campo sia da analisi a campione, emergono **una serie snodi critici che costituiscono vere e proprie barriere all'adozione dell'eProcurement nella PA** e una serie di falsi miti.

Tra gli **snodi critici** è importante evidenziare che oltre a barriere tecnologiche si riscontrano i le classiche problematiche derivanti da un incompleto ed efficace programma di *change management*⁶ nella PA, in particolare:

- 1) una visione strategica per l'*eProcurement* pubblico, che sia chiaramente ed efficacemente comunicata, che non dia adito a dubbi circa gli indirizzi di lungo periodo e che scoraggi la produzione di *stop and go* normativi che creano confusione sia nel lato della domanda che nel lato dell'offerta;
- 2) regolamenti attuativi;
- 3) una adeguata formazione ed un riconoscimento negli operatori pubblici di nuove qualifiche professionali (ad esempio l'*eBuyer*);

⁶ Si intende per gestione del cambiamento, cosiddetto *change management*, un insieme di azioni tese a creare consapevolezza, coinvolgimento, accettazione, coordinate da una leadership riconosciuta in base sia alle competenze e sia all'investitura. Tali obiettivi sono da raggiungere attraverso: formazione, informazione, sperimentazione, condivisione e valutazione.

- 4) una attività di monitoraggio, valutazione e di sistemi premianti per le PA e i dirigenti delle stesse che utilizzano tali strumenti;
- 5) il *digital divide* non è solo un concetto, ci sono effettive barriere tecnologiche (non tutte le PA sono dotate di una normale posta elettronica, solo un numero esiguo ha la firma digitale);
- 6) le piattaforme di *eProcurement* a volte non sono stabili e spesso non sono così semplici e intuitive da utilizzare;
- 7) il lato dell'offerta è restio ad entrare, soprattutto a livello locale per paura di maggiore concorrenza, se non lo vede chiaramente come un percorso obbligato nel lungo periodo per vendere alla PA.

Sempre da un punto di vista organizzativo e tecnologico si deve riconoscere che l'adozione di piattaforme di *eProcurement*, soprattutto se non *open source*, è costosa e soprattutto è ancor più costosa la gestione dei *backoffice* (database e gestione cataloghi *on line* dei fornitori). Le soluzioni proposte dalle centrali di committenza pubbliche ovviano però a questo problema offrendo soluzioni gratuite a tutte le PA. Certo sarebbe auspicabile condividere degli standard organizzativi e tecnologici per favorire l'interoperabilità dei dati ed evitare la creazione di barriere digitali nei mercati locali e tra livello centrale e regionale.

IL MERCATO ELETTRONICO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - MEPA

Si è detto che lo strumento più completo tra quelli tipici dell'*eProcurement* pubblico è l'*eMarketplace*. La Consip, per conto del Ministero Economia e Finanze, ha sviluppato il Mercato Elettronico della PA (MEPA)⁷. Il MEPA è uno strumento dinamico (cioè con la possibilità per i fornitori di abilitarsi, inserire e cambiare articoli, servizi e prezzi in qualsiasi momento) nel quale i prodotti ed i servizi sono presentati in cataloghi strutturati e descritti nel rispetto di formati standard. Gli acquirenti sono Amministrazioni registrate che possono effettuare, a seguito di una ricerca ed un confronto tra i prodotti, acquisti tramite ordini direttamente dal catalogo e richieste di preventivi. Un identico prodotto/servizio può essere venduto da più fornitori a condizioni diverse (come in un mercato reale) e non c'è una pre-negoziazione da parte di Consip.

Il MEPA si inserisce nel più ampio Programma di Razionalizzazione della Spesa Pubblica, avviato nel 2000, dal Ministero Economia e Finanze (MEF) a seguito dell'introduzione di un nuovo modello per l'ottimizzazione degli approvvigionamenti pubblici.

Un mercato digitale

In altre parole, il MEPA è un *mercato digitale*, in cui i Punti Ordinanti, costituiti dai soggetti autorizzati nell'ambito delle PA di appartenenza ad effettuare acquisti, possono ricercare, confrontare ed acquisire i beni ed i servizi proposti dalle aziende fornitrici "abilitate" a presentare i propri cataloghi sul sistema, in conformità a specifici bandi, pubblicati dalla Consip, per le diverse categorie merceologiche. Si tratta quindi di un mercato:

- **selettivo**, in quanto l'accesso e l'utilizzo è limitato a soggetti che hanno superato un processo di qualificazione basato sulla verifica del possesso di specifici requisiti;
- **specializzato**, in quanto rivolto a soddisfare le esigenze procedurali ed amministrative specifiche della funzione approvvigionamenti delle Pubbliche Amministrazioni e delle imprese che con queste instaurano rapporti di fornitura (caratteristiche degli atti, modalità di archiviazione, uso della firma digitale, ecc.);
- **basato su un catalogo di prodotti abilitati**, in quanto tutte le transazioni commerciali che si svolgono sul mercato hanno come oggetto beni/servizi offerti dai fornitori in

⁷ Per informazioni di dettaglio, anche in modalità di eLearning, si veda www.acquistinretepa.it

forma di catalogo e pubblicati sul sistema in seguito ad un processo di abilitazione gestito da Consip;

- utilizzabile esclusivamente per acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario.

I fornitori (dopo essersi abilitati tramite appositi bandi on line) possono scegliere dove vendere partendo da una dimensione locale (la propria provincia), verso contesti regionali, fino all'opzione di offrire i propri prodotti/servizi in tutta Italia. In tal senso il sistema è "flessibile" consentendo ambiti operativi di diversa estensione a seconda delle scelte (peraltro suscettibili di dinamici adeguamenti) e delle caratteristiche degli utenti (PA e Fornitori), che possono creare delle "viste geografiche" personalizzate (dalla singola provincia all'intero territorio nazionale) in base alle proprie esigenze e capacità.

Il MEPA pur rappresentando uno strumento di forte innovazione **non modifica le regole giuridiche e commerciali che caratterizzano il processo di acquisto delle PA**, in particolare resta centrale la relazione tra acquirente e fornitore, soprattutto nei contesti in cui la "localizzazione" del servizio assume una significativa rilevanza.

Le funzionalità

Oltre ad un motore di ricerca di prodotti e servizi e ad un sistema di archiviazione digitale, il Mercato Elettronico offre alle amministrazioni registrate la possibilità di **concludere contratti attraverso due diverse procedure di acquisto**:

1) l'ordine diretto: l'amministrazione può acquistare beni e servizi direttamente dai cataloghi dei fornitori abilitati al Mercato Elettronico. La pubblicazione del catalogo dei prodotti da parte del fornitore costituisce infatti una vera e propria offerta al pubblico riservata alle amministrazioni registrate al Mercato Elettronico;

2) la richiesta d'offerta (RdO): consente all'amministrazione di richiedere ai fornitori abilitati diverse e ulteriori offerte aventi ad oggetto tutti i prodotti ed i servizi abilitabili sul Mercato Elettronico, permette quindi di soddisfare specifiche esigenze. Più semplicemente, tale procedura può essere utilizzata per richiedere più preventivi sullo stesso prodotto/servizio a diversi fornitori, mettendoli in concorrenza tra loro e tentando di ottenere prezzi più vantaggiosi rispetto a quelli presenti a catalogo.

I benefici

I benefici specifici generati dall'utilizzo del MEPA, oltre a quelli generici derivanti dall'eProc, possono comprendere non solo risparmi di prezzo e di tempo realizzati all'interno del ciclo degli approvvigionamenti, ma anche cambiamenti che l'utilizzo dello strumento può produrre all'interno di una organizzazione.

Per quanto concerne la **riduzione dei costi di processo**, si sono condotte due analisi comparate tra il processo tradizionale di acquisto sottosoglia e il corrispondente processo sul MEPA.

Per la **prima analisi**, effettuata da Consip dal 2004⁸ su un campione di 7 amministrazioni, si sono seguiti tre passaggi: 1) schematizzazione del modello tradizionale di acquisto sotto soglia comunitaria per le Pubbliche Amministrazioni (**ingegnerizzazione del processo**); 2) **intervista di un campione** di Amministrazioni per rilevare *step* e tempi medi di esecuzione in minuti nel processo tradizionale di acquisto sotto soglia per ogni singola microattività; 3) **confronto tra i tempi** medi tra il processo di acquisto tradizionale ed il MEPA, considerando

⁸ Bertini, L., "Il MEPA: analisi dei risparmi nei processi di acquisto", working paper Consip, 2004.

per entrambi l'ipotesi di un utente altamente preparato, ricavandone i potenziali risparmi di processo. Dall'analisi effettuata su questo campione, si evidenzia un risparmio di processo potenziale derivante dall'utilizzo del MEPA di **circa 17 ore/uomo** (circa due giorni di lavoro) per ogni singola Richiesta di Offerta.

La **seconda analisi**, realizzata nel 2004-2005 dall'ASL di Viterbo, l'Università della Tuscia e Consip⁹, è stata volta a misurare, in termini più strutturati e dettagliati, i processi aziendali relativi al ciclo di approvvigionamenti della ASL stessa. Il progetto di ricerca è stato articolato in diverse azioni: mappatura dei processi tradizionali e innovativi di acquisto e gestione di beni; rilevazione, attraverso una serie di interviste, delle dimensioni (in termini di durata, impegno e costi) di tutte le singole attività componenti i diversi processi; verifica dei dati raccolti e reiterazione delle interviste ove necessario; creazione di un database nel quale organizzare i dati di processo rilevati; analisi dettagliata e confronto tra i dati raccolti per due processi omologhi tradizionale e innovativo. Da questa analisi si è anche calcolato il risparmio di processo non solo in termini di tempo ma anche espresso in valore, giungendo ad evidenziare un **risparmio medio del 58% sul numero di attività nel processo, del 98% sulla durata delle procedure, del 97% sul costo della procedura.**

Per quanto riguarda i **risparmi sul prezzo** ottenuti dalle PA, le caratteristiche del MEPA rendono tale valutazione particolarmente complessa. Infatti, l'eterogeneità e diversificazione di offerte di prodotti e servizi presenti sul MEPA, e la differente modalità di selezione (con ordini diretti da catalogo o con richieste di offerta), rende difficile definire un modello generale di analisi comparata tra i prezzi di acquisto spuntati sullo strumento telematico e quelli ottenuti dalle PA con altri metodi. Le continue e diverse occasioni di "rilevazione" della percezione (seminari, convegni, interviste, ecc.) di numerose Pubbliche Amministrazioni che hanno sino ad ora utilizzato il MEPA, portano tendenzialmente a confermare un effettivo beneficio economico in termini di riduzione dei prezzi, legato soprattutto all'apertura del mercato e alla conseguente maggior competitività e trasparenza. A conferma di ciò, in analisi compiute su *eMarketplace* nel settore privato si riscontrano risparmi ottenuti sui prezzi di beni/servizi di circa l'otto per cento¹⁰ rispetto ai sistemi di acquisto tradizionale. Tali stime sono rafforzate da una analisi comparativa compiuta da Consip¹¹ sui risparmi di prezzo effettuata su di uno stesso paniere di prodotti tra: a) il MEPA, b) una rilevazione Istat sugli approvvigionamenti pubblici, c) alcuni siti di *eCommerce*.

Il pieno sviluppo dei benefici sopra elencati richiede tempi medio lunghi, sia perché tendenzialmente i risultati ed i conseguenti benefici dell'utilizzo del Mercato Elettronico spesso non vengono percepiti subito dagli utenti ma tendono piuttosto a manifestarsi "a distanza" in corrispondenza con un maggiore dimestichezza nell'utilizzo, sia perché esistono ancora elevate difficoltà di carattere culturale, tecnico, legale/amministrativo da superare per una completa diffusione dello strumento.

È importante sottolineare che il Mercato Elettronico della P.A. - MEPA rappresenta una **spinta per l'innovazione** non solo della Pubblica Amministrazione, ma anche delle imprese, con particolare riguardo alle **piccole e medie imprese**. In questi anni di diffusione del MEPA, è emerso come il ricorso allo strumento abbia apportato dei benefici i termini di

⁹ Federici, T., "An integrated approach in healthcare e-procurement: the case-study of the ASL of Viterbo", atti della conferenza "E-Government: Towards Electronic Democracy: International Conference, TCGOV 2005", Bolzano, Springer, 2005.

¹⁰ "I prezzi si tagliano on line", il Sole 24 Ore, 31 marzo 2005, www.ilsole24ore.com, conferma anche il dato emerso da uno studio Consip su *eMarketplace* privati nel 2003.

¹¹ Bertini, L. "I risparmi di prezzo sul MEPA", Working paper Consip, 2004.

trasparenza, gestione del cambiamento e risparmi di processo non solo per le Pubbliche Amministrazioni ma anche per le imprese partecipanti.

Indubbiamente la partecipazione al MEPA rappresenta l'**attivazione di un nuovo canale** di relazione commerciale con la P.A. - a costi contenuti data la gratuità della partecipazione al Mercato Elettronico - e l'**ampliamento del mercato potenziale** nell'ambito della Pubblica Amministrazione, sia a livello nazionale sia territoriale.

Per le imprese del territorio, consente un **recupero di competitività** legato alla localizzazione e/o alla specializzazione dell'offerta che permette di evidenziare il valore e i servizi aggiunti garantiti dalle piccole e medie imprese locali.

Non bisogna poi dimenticare come le regole e le procedure prestabilite e condivise da tutti gli attori del Mercato Elettronico rappresentino una **garanzia di maggior trasparenza nelle procedure di gara**. All'interno delle logiche di mercato, la presenza dei fornitori sul MePA ha come effetto collaterale un'autoregolamentazione spontanea del sistema dell'offerta, in cui "tutti vedono e si confrontano con tutti", creando una maggiore correttezza nelle dinamiche competitive attraverso la trasparenza delle procedure.

Un ulteriore vantaggio per le imprese è costituito dalla possibilità del **continuo aggiornamento della propria offerta** grazie al dinamismo dei cataloghi. Ciò permette ai fornitori di attuare delle specifiche **strategie commerciali** volte ad esempio a smaltire overstock o saturare la propria capacità produttiva. Rispetto alle modalità di offerta tradizionali, il dinamismo del catalogo permette un aggiornamento costante dell'offerta e la possibilità di proporre in tempo reale promozioni sia in termini di prezzo che di nuove linee di prodotto. Tale possibilità viene utilizzata soprattutto in contesti merceologici caratterizzati da prodotti ad alta obsolescenza.

Sempre legata all'utilizzo delle tecnologie è la **diminuzione dei costi di vendita**, derivante dalla riduzione dei costi di intermediazione e di gestione dell'intero processo di vendita. Numerose sono state le aziende che hanno realizzato analisi puntuali delle voci di costo e dei risparmi derivanti dalla partecipazione a procedure di vendita effettuate attraverso il MePA.

Un ultimo punto che si vuole evidenziare è la **condivisione di documentazione e know how**. La "pacchettizzazione" di competenze commerciali, amministrative e merceologiche messe a disposizione sul MePA attraverso i cataloghi on line e la documentazione relativa ai bandi e modelli di capitolato personalizzabili rappresenta uno dei principali benefici introdotti dal MEPA sia per le imprese sia per le PA. La completezza e la chiarezza di tale documentazione supporta i fornitori nella formulazione dell'offerta e facilita la programmazione e la rendicontazione del servizio svolto con un forte impatto sulla qualità del servizio offerto. Inoltre, la possibilità per la PA di utilizzare capitolati tecnici e condizioni di fornitura, eventualmente personalizzabili sulla base di specifiche esigenze, favorisce una maggior attenzione verso standard di fornitura più elevati e una richiesta di maggior garanzia delle qualità delle forniture.

A fronte di quanto sopra, le imprese, soprattutto per le piccole imprese, devono superare alcune "difficoltà" quali: ostacoli tecnici, ostacoli di tipo culturale, ostacoli di tipo organizzativo.

Dal punto di vista "merceologico", cioè relativamente alla natura dei prodotti e dei servizi negoziabili sul sistema, il MEPA si qualifica come strumento di "general spending".

La selezione delle categorie merceologiche è finalizzata a soddisfare le esigenze di acquisto di beni e servizi maggiormente diffuse nella PA, offrendo un bilanciamento tra ampiezza (varietà delle tipologie di beni/servizi) e profondità (assortimento di prodotti/servizi nell'ambito della stessa tipologia) di gamma.

Le caratteristiche principali che rendono una categoria merceologica idonea all'attivazione sul MEPA sono: frequenza di acquisto complessiva medio-alta; bassa complessità delle specifiche, rilevanza "strategica" della domanda/offerta, complementarità con gli altri strumenti pubblici di acquisto (esempio convenzioni); prevalenza di ordinativi di importo inferiore alla soglia comunitaria; ampiezza dell'offerta in termini di numerosità dei fornitori.

Il consolidamento di un mercato elettronico richiede che si realizzi il cosiddetto "effetto network incrociato", ossia che si venga a creare un livello di popolamento dell'offerta e di utilizzo da parte della domanda in grado di sviluppare maggior partecipazione ed interesse da parte delle aziende e conseguentemente anche dalle PA.

In questi anni di diffusione dello strumento è emerso come lo **sviluppo della domanda rappresenti il fattore determinante per l'espansione del Mercato Elettronico**. Le imprese sono infatti fortemente reattive rispetto alla percezione del livello di diffusione ed accettazione dello strumento da parte delle PA.

Il Mercato Elettronico della PA in sintesi – dati al dicembre 2006

Strumento di e-public procurement	<i>Business to Government</i> (B2G) per acquisti sotto la soglia comunitaria (sotto 137.000 euro per le PA Centrali e 211.000 euro per le altre). Con firma digitale
Data di attivazione	2003
Struttura	Cataloghi on line organizzati secondo il Common Procurement Vocabulary, con schede tecniche e foto
Prodotti/servizi	Circa 240.000 articoli acquistabili con offerte al pubblico aggiornate 24h/24, varie merceologie
Imprese abilitate	Oltre 1.100 imprese tra cui soprattutto Pmi che vendono nella propria provincia
Pubbliche Amministrazioni registrate	Oltre 4.000 punti ordinanti di PA centrali e locali. Le Pa centrali sono tenute ad utilizzarlo dal 1° Luglio 2007
Transazioni annue	circa 11.500 acquisti, con un volume di oltre 38 milioni di euro
Funzionalità principali	Ricerca e confronto strutturato (comparazione automatica delle offerte), acquisto diretto, richiesta di offerta, archiviazione digitale delle offerte
Canone di utilizzo?	Gratuito per PA e imprese
Per abilitarsi	www.acquistinretepa.it

Fonte: Consip, Ministero Economia e Finanze.

CONCLUSIONI

Sia a livello europeo che internazionale, nel più ampio ambito dei piani di *eGovernment* o più semplicemente di razionalizzazione della spesa pubblica, *l'eProcurement* riveste ormai un ruolo chiave sia di ammodernamento e aumento di efficienza della PA sia di monitoraggio dei conti. L'importanza e l'impatto che gli strumenti telematici di acquisto possono avere deriva non solo dal fatto che gli appalti pubblici sono circa il 16 per cento del Pil (in media nei paesi UE), ma dai benefici che possono portare nei programmi di gestione del cambiamento della PA.

Il Mercato Elettronico della PA (MEPA) è indubbiamente uno degli strumenti di B2G più avanzati e riconosciuto come una *best practice* a livello europeo.

Come per molti progetti innovativi e relativamente giovani, oltre ai benefici apportati, molti sono gli elementi critici che rallentano la diffusione del MEPA.

In particolare si sono evidenziati: a) dal lato della domanda, oltre alle problematiche del *digital divide* (legate alla non adeguata diffusione di internet e della firma digitale), le inerzie degli utenti nella gestione del cambiamento da un punto di vista organizzativo e culturale; b) dal lato dell'offerta, una resistenza, soprattutto a livello locale, nel volersi mettere in gioco e confrontarsi all'interno di un sistema tendenzialmente più concorrenziale con il rischio di perdere le proprie consolidate "nicchie di mercato" e la scarsa propensione ad investire in *eCommerce* senza una chiara visione dei ritorni nel lungo termine.

Tra i benefici che il MEPA apporta, oltre a quelli tipici degli strumenti di *eProcurement* (tra i quali sopra a tutti la maggiore trasparenza), si vogliono enfatizzare i risparmi di processo in termini di ore/uomo rispetto ai sistemi tradizionali di appalto e la possibilità di avere un monitoraggio di dettaglio e costante della spesa pubblica (con conseguente possibilità di analisi comparata della spesa tra amministrazioni diverse).

Tra gli spunti teorici che l'esperienza ha portato ad evidenziare non vanno dimenticate le esternalità positive reciproche tra il lato della domanda e quello dell'offerta ed i rischi di segmentazione digitale dei mercati che una mancanza di interoperabilità tra sistemi di *eProc* può comportare.

Da quanto esposto, si comprende come strumenti di *e-procurement* quali il MEPA possano essere guida e volano per la promozione di un cambiamento organizzativo e procedurale nella PA che ha impatti ed offre opportunità non solo per il lato della domanda pubblica ma anche per quello dell'offerta.

Il quadro che è stato tracciato evidenzia quindi quanto sia divenuto strategico il ruolo del Mercato Elettronico della PA nell'ambito degli acquisti sotto soglia di tutta la pubblica amministrazione. Tale ruolo acquista ancora più valore alla luce dell'introduzione e dello sviluppo dei nuovi strumenti di acquisto previsti dal Codice dei contratti: gli Accordi Quadro ed il Sistema Dinamico di Acquisto.

In particolare il Sistema Dinamico di Acquisizione potrebbe ampliare, per alcune categorie merceologiche, l'offerta presente sul MEPA, permettendo alle PA di ricorrervi qualora l'aggiudicazione dei contratti debba avvenire attraverso delle procedure aperte (sia sotto che sopra soglia comunitaria). Inoltre il Sistema Dinamico di Acquisizione presenta un modello di funzionamento ed alcuni fattori critici di successo, molto simili a quelli individuati nell'ambito del MEPA, come ad esempio la necessità di garantire livelli adeguati di servizio del sistema di acquisto in termini organizzativi e tecnologici, la "terzietà" del gestore rispetto all'attività negoziale sviluppata dagli operatori sul sistema e l'efficienza complessiva del nuovo strumento in termini di costi/benefici.

Le competenze e le esperienze acquisite sul MEPA da tutti gli attori coinvolti, quali le PA, le imprese, le Associazioni di Categoria e Consip stessa, faciliteranno l'introduzione e l'utilizzo dei nuovi strumenti.

Lo sviluppo delineato potrebbe implicare un'evoluzione del ruolo di Consip da stazione appaltante a *market maker*: infatti, analogamente a quanto avviene per il MEPA, Consip non svolgerebbe un ruolo di "pura" stazione appaltante (come nel caso delle Convenzioni) ma piuttosto, in misura variabile a seconda dello strumento (MEPA, Accordi Quadro, Convenzioni, Sistemi Dinamici di Acquisizione) il ruolo di gestore di un mercato nel quale gli attori operano, dal punto di vista negoziale, con diversi gradi di autonomia e quindi con livelli variabili di personalizzazione dell'approvvigionamento rispetto alle proprie esigenze.

In tale ruolo e forte della consolidata esperienza progettuale e gestionale nell'attivazione di nuovi strumenti e modalità di acquisto, la "Centrale a livello nazionale" può assumere, nell'ambito del sistema a rete con le centrali di acquisto regionali e locali, un ruolo di servizio e di "facilitatore" contribuendo a promuovere un modello efficiente in cui le centrali stesse o gruppi di acquisto, oltre ovviamente alle singole PA, possano effettuare in modo semplificato e strutturato proprie procedure telematiche sia sopra che sotto la soglia.