

E- procurement: i passi da compiere

di Davide Colaccino - 23 gennaio 2006

Publicato in “ASTRID – Rassegna” n. 2 del 2006

Premessa

Il valore del settore pubblico degli appalti è stimato in circa 1.429 miliardi di euro annui e rappresenta il 16 % del PIL dell’Unione Europea. Le procedure per l’aggiudicazione degli appalti pubblici sono operazioni complesse che richiedono un considerevole dispendio di tempo e di risorse. Un loro impiego inefficiente può causare, pertanto, forti perdite in termini di produttività.

La normativa nazionale e comunitaria favorisce l’uso degli strumenti informatici e telematici nell’ambito delle tradizionali procedure di gara, prevedendo l’istituzione di sistemi di approvvigionamento interamente gestiti mediante strumenti elettronici. Per “*electronic public procurement*” s’intende, appunto, l’approvvigionamento di beni e servizi attraverso l’utilizzo delle nuove tecnologie informatiche e telematiche. Il termine si riferisce a quell’insieme di tecnologie, procedure, operazioni e modalità organizzative, derivanti dall’*information communication technology*, che consentono di riorganizzare e semplificare la gestione dei processi di approvvigionamento delle pubbliche amministrazioni.

L’*e-procurement* è un elemento portante di un “sistema di *e-government*” e rappresenta uno dei temi emergenti nel processo di modernizzazione della pubblica amministrazione. Gli obiettivi l’adozione di tale modello consente di perseguire sono i seguenti:

- rendere le procedure di approvvigionamento più snelle e più rapide;
- razionalizzare le procedure contrattuali ad evidenza pubblica;
- aprire il mercato delle forniture ad una più ampia concorrenza;
- garantire il pieno rispetto dei principi di trasparenza e di *par condicio*;
- agevolare il monitoraggio della spesa pubblica;
- rafforzare l’innovazione nell’attività e nell’organizzazione delle singole strutture amministrative;
- migliorare l’uso delle risorse umane e strumentali;
- accrescere l’efficacia dei servizi resi agli utenti interni ed esterni;
- rafforzare la capacità competitiva delle piccole e medie imprese;

- ridurre la spesa complessiva della pubblica amministrazione attraverso risparmi diretti e di processo.

L'impiego degli strumenti di *e-procurement* è disciplinato sia dalla normativa comunitaria in fase di recepimento (le direttive n. 17 e 18 del 2004 prevedono l'utilizzo di strumenti telematici a supporti delle procedure di gara, i sistemi dinamici d'acquisto e le aste elettroniche) sia dalla normativa nazionale vigente (che regola il mercato elettronico e le gare telematiche, ai sensi del d.P.R. n. 101 del 2002). Il quadro normativo, considerevolmente arricchitosi negli ultimi anni, sembra, dunque, aver raggiunto uno stadio di sviluppo tale da consentire la piena operatività delle modalità elettroniche di approvvigionamento, ferma restando, ovviamente, la necessità di recepire la recente normativa comunitaria.

A dispetto dell'impianto normativo, ormai pressoché completo, non è seguito un pieno utilizzo dell'*e-procurement* tale da considerarsi "alternativo" alle procedure tradizionali d'approvvigionamento

L'attuale stadio di attuazione del quadro normativo rivela che le amministrazioni pubbliche hanno sviluppato procedure di *e-public procurement* dissimili, non integrate e spesso poco snelle, anche perché «contaminate» con elementi desunti dalle tradizionali procedure ad evidenza pubblica. Ciò nondimeno, sono emerse esperienze particolarmente positive, potenzialmente utilizzabili come esempi di *best practices*.

La sfera dell'amministrazione pubblica comprende enti e modelli organizzativi sempre più differenziati: amministrazioni centrali (ministeri, agenzie, autorità indipendenti, enti pubblici), regioni, enti locali (province, comuni, ecc.), enti sanitari (aziende ospedaliere, ASL, ecc.), Università, ecc. I contratti pubblici sono, di conseguenza, diversificati a seconda del tipo di ente: a fronte di tipologie di acquisti in larga parte comuni, ciascuna realtà ha poi esigenze specifiche fortemente eterogenee.

Un ruolo di primo piano, nella diffusione delle procedure telematiche d'approvvigionamento, è stato finora assunto dalla Consip s.p.a., che, su delega del Ministero dell'economia e delle finanze, ha avviato la sperimentazione e l'implementazione di diversi strumenti di *e-procurement* (*marketplace*, piattaforma di gare telematiche, negozi elettronici, cataloghi *on line*). Presso le amministrazioni centrali, le esperienze più significative si sono concretizzate in acquisti sul mercato elettronico predisposto della Consip e nell'espletamento di alcune gare telematiche. Non sono mancate, poi, iniziative assunte dalle autonomie locali, che progressivamente si sono dotate di propri *tools* per sviluppare sistemi di *e-procurement*: basti menzionare, tra le regioni, il Piemonte, la Toscana, l'Emilia Romagna, o, tra le province, Firenze, Livorno, Siena, Rimini, o ancora enti quali

l'ARPA, il CNR, l'ACI.

Tali esperienze, per quanto meritorie, non hanno dato luogo ad una effettiva integrazione organizzativa tra le amministrazioni, né ad un ben definito modello di approvvigionamento alternativo alle procedure tradizionali.

La conseguenza è che l'adozione delle procedure elettroniche d'appalto, nel settore pubblico, non è sinora «decollata». Lo dimostra la stima del «transato *on line*», che al momento è poco significativa, ed anzi assolutamente irrisoria se rapportata ai volumi di acquisto complessivi della pubblica amministrazione italiana.

L'effettivo raggiungimento degli obiettivi sopra menzionati presuppone un'azione volta a rendere più efficace l'implementazione dell'*e-procurement* nelle pubbliche amministrazioni. Manca, pertanto, un piano organico di attuazione che favorisca la definizione, il coordinamento e la messa in opera di obiettivi e strategie per informatizzare gli appalti pubblici

A tal fine, appaiono necessari cambiamenti regolamentari, istituzionali e organizzativi. Occorre, in particolare, una concreta strategia di attuazione degli indirizzi generali di “impiego” dell'*e-public procurement* ed un efficace coordinamento delle politiche di governo promosse ai vari livelli (europeo, statale, regionale, locale).

La sfida reale risiede non nella mera utilizzazione degli istituti di *e-procurement*, ma in un cambiamento complessivo dei processi e delle modalità delle procedure telematiche d'approvvigionamento.

In tale contesto, il vero banco di prova per la costruzione di un mercato degli appalti pubblici elettronici è rappresentato dall'attuazione del nuovo quadro giuridico in materia di *e-procurement*, delineato dalle direttive europee n. 17 e 18 del 2004. Tali direttive forniscono un quadro coerente per lo svolgimento di appalti pubblici telematici che siano aperti, trasparenti e non discriminatori. Tuttavia, un'inappropriata attuazione dell'*e-public procurement* comporta elevati rischi di frammentazione del mercato. Le barriere legali, tecniche e organizzative che potrebbero derivare dagli appalti *on line* sono una delle maggiori sfide da affrontare: una sfida che le amministrazioni pubbliche non possono fronteggiare in modo adeguato senza un disegno di implementazione adeguatamente coordinato.

Tale intervento, muovendo dall'analisi della normativa nazionale e comunitaria in materia di appalti pubblici elettronici e dell'esperienza fin qui maturata, potrebbe assumere la forma di un «piano strategico per l'implementazione dell'*e-public procurement*».

PIANO STRATEGICO: I PASSI DA COMPIERE

1. ATTUARE IN MODO CIRCOSTANZIATO LE DIRETTIVE 17 E 18 DEL 2004

Il nuovo quadro normativo offerto dalle direttive n. 17 e 18 del 2004 intende favorire, da una parte, l'uso degli strumenti informatici e telematici nell'ambito delle tradizionali procedure di gara; dall'altra, l'istituzione di procedure di acquisto interamente elettroniche (sistemi dinamici d'acquisto) e di sistemi di aggiudicazione interamente automatizzati (aste elettroniche). Tali direttive contengono disposizioni innovative rispetto al contesto normativo delineato nell'ordinamento italiano dal d.P.R. 4 aprile 2002, n. 101, "Regolamento recante criteri e modalità per l'espletamento da parte delle amministrazioni pubbliche di procedure telematiche di acquisto per l'approvvigionamento di beni e servizi" (gare telematiche e mercato elettronico).

Una pronta adozione delle nuove disposizioni previste dalle direttive 17 e 18 in materia appalti pubblici elettronici è essenziale al fine di evitare che sorgano barriere e che la concorrenza venga distorta. E', altresì, necessario un loro effettivo coordinamento con il d.P.R. n. 101 del 2002, al fine di evitare possibili "confusioni" tra le procedure da utilizzare. Interpretazioni erranee e contrastanti delle nuove regole possono, come detto, determinare una frammentazione del mercato. Sarebbero, perciò, necessarie norme regolamentari che specificino la portata delle prescrizioni cui devono conformarsi gli appalti elettronici.

2. INFORMATIZZARE LE PROCEDURE DI APPROVVIGIONAMENTO

La sperimentazione finora compiuta ha evidenziato che l'utilizzo dell'*e-procurement*, per essere pienamente efficace, deve essere integrale ed integrato. Il ricorso a procedure in parte cartacee e in parte telematiche da un lato, e l'utilizzo di tali procedure secondo modalità non integrate con i vari sistemi informativi, dall'altro, comporta rilevanti diseconomie e ritardi.

Nella prassi, l'utilizzo degli strumenti di *e-procurement* non ha prodotto la necessaria rivisitazione delle procedure d'approvvigionamento. I nuovi istituti di *e-procurement* sono stati applicati in fasi procedurali circoscritte. Di conseguenza, non ne sono state sfruttate a pieno le potenzialità ed individuate le implicazioni in termini di razionalizzazione e semplificazione delle procedure di appalto nel loro complesso. Anche laddove si è proceduto all'acquisto di beni e servizi tramite procedure telematiche (gare telematiche e mercato elettronico), non sono stati adeguati la struttura organizzativa ed i meccanismi di controllo e di contabilità esistenti. Inoltre, l'utilizzo di sistemi di *e-procurement* non è stato integrato con altri istituti volti alla informatizzazione dell'azione amministrativa: si pensi, ad esempio, alle possibili sinergie derivanti da un utilizzo integrato di fatturazione elettronica, firma digitale, pagamento tramite procurement card, contabilità informatizzata, archiviazione elettronica, protocollo informatico, ecc.

Le tecnologie informatiche offrono al settore pubblico nuove opportunità di utilizzo di soluzioni logistiche avanzate. L'approccio corretto verso l'*e-procurement* non può essere quello di concepire l'utilizzo di procedure telematiche negli acquisti come mero strumento tecnologico che, al più, facilita lo svolgimento delle procedure tradizionali e delle pratiche amministrative con esse consolidate. L'approccio corretto richiede l'elaborazione di procedure integralmente nuove: solo così è possibile valorizzare l'utilizzo degli strumenti informatici e telematici e promuovere una più moderna concezione delle procedure di approvvigionamento.

Nell'attuare le direttive n. 17 e 18 del 2004, sarà necessario informatizzare le varie fasi della procedura d'approvvigionamento attraverso l'ausilio di strumenti e processi elettronici e telematici e di vere e proprie piattaforme di *e-procurement*. Ciò renderebbe possibile la gestione *on line* dell'intera procedura, che, in ipotesi, potrebbe essere articolata nelle seguenti fasi:

- 1) pubblicazione *on line* dell'avviso di gara
- 2) presentazione e ricevimento delle offerte (anche attraverso l'utilizzo di cataloghi elettronici)
- 3) aggiudicazione attraverso asta elettronica
- 4) stipulazione del contratto
- 5) invio dell'ordinazione
- 6) fatturazione elettronica
- 7) pagamento con *procurement card*

Il catalogo elettronico potrebbe rappresentare lo strumento più idoneo ai fini della presentazione delle offerte elettroniche. Sarà necessario, a tal fine, predisporre, anche attraverso appositi regolamenti, tecniche comuni in grado di rendere omogenee le informazioni dei beni/servizi presenti sui cataloghi.

Per garantire il passaggio agli appalti elettronici, inoltre, sarà necessario integrare e informatizzare alcuni procedimenti amministrativi: non solo quelli direttamente connessi alle procedure d'appalto, ma anche quelli indirettamente connessi (come, ad esempio, le procedure di contabilità, di gestione e di controllo). In questo senso, l'avvio della posta certificata, l'utilizzo della firma digitale e del protocollo informatico, la creazione di reti della pubblica amministrazione, creano le condizioni per una integrale informatizzazione degli appalti pubblici.

3. COMPLETARE IL QUADRO GIURIDICO MEDIANTE GLI APPROPRIATI STRUMENTI DI BASE

La pubblicazione degli avvisi e dei bandi di gara sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana avviene ancora in formato cartaceo e secondo modalità costose, desuete e inadeguate a consentire una più ampia circolazione delle informazioni rilevanti. Occorre ricorrere a modalità alternative, del

resto ammesse dalla normativa: l'art. 24, co. 1, della legge n. 340 del 2000 ha stabilito, infatti, che "a decorrere dal 1° gennaio 2001, le amministrazioni pubbliche sono tenute a pubblicare tutti i bandi e gli avvisi di gara su uno o più siti informatici individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che stabilisce altresì le necessarie modalità applicative". Tale disposizione, nonostante la segnalazione del Garante della concorrenza del 02/02/2005 n. As 290, non ha trovato finora attuazione. Manca un provvedimento (d.P.C.M.) che individui i siti informatici per la pubblicazione dei bandi di gara e che finalmente consenta di realizzare un adeguato sistema informativo, in grado di garantire la trasparenza informativa necessaria e l'instaurazione di un confronto concorrenziale che sia il più ampio possibile.

L'utilizzo di processi informatici e telematici per la trasmissione degli avvisi di gara e di sistemi di codificazione degli appalti, come il c.d. CPV, consentirebbe un trattamento immediato delle informazioni e dei dati utilizzabili ai fini dei prospetti statistici degli appalti pubblici. Al riguardo, occorre considerare che le nuove direttive europee rendono obbligatorio l'uso del vocabolario comune per gli appalti pubblici (CPV), introdotto con il regolamento 2195/2002/CE.

Sul piano operativo, si segnalano alcune le priorità.

1. Individuare un sito informatico per la pubblicazione telematica degli avvisi di gara, al fine di gestire, mediante un sistema interamente elettronico, la raccolta e la pubblicazione degli avvisi di gara.
2. Assicurare l'effettivo utilizzo dei CPV negli appalti pubblici e l'effettiva raccolta dei dati ai fini dei prospetti statistici degli appalti pubblici..
3. Porre sullo stesso piano, nel concreto utilizzo, i mezzi elettronici e gli strumenti classici di comunicazione e di scambio di informazioni

Il nuovo sistema deve tener conto dei formulari *standars*, delle specifiche tecniche individuate a livello europeo dall'OPOCE (Ufficio delle pubblicazioni delle Comunità europee) e di una possibile interconnessione con il TED ("*Tenders Electronic Daily*"). E' superfluo sottolineare che, nella misura in cui saranno accresciute la trasparenza e la facilità di reperimento delle informazioni riguardanti gli appalti offerti sull'intero territorio nazionale (e, in prospettiva, nell'intero mercato dell'Unione Europea): a) aumenteranno le possibilità per le imprese di presentare offerte; b) si realizzerà un mercato concorrenziale aperto ad operatori non soltanto locali; c) ne deriveranno consistenti vantaggi anche per le stazioni appaltanti, in considerazione della maggior qualificazione e varietà dell'offerta.

4. COORDINARE I DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO

Le esperienze attuative fin qui maturate hanno evidenziato un problema di coordinamento tra le

iniziative assunte dai vari livelli di governo (europeo, nazionale, regionale e locale). Ad esempio, nel contesto esistente, oltre alla “piattaforma Consip”, cioè all’insieme di servizi offerti dalla Consip s.p.a. (predisposizione di convenzioni-quadro e negozi elettronici, organizzazione di un mercato elettronico e assistenza nell’espletamento di gare telematiche), proliferano un pluralità di piattaforme regionali e locali. Questa proliferazione dovrebbe servire a garantire servizi *ad hoc*, differenziati sulla base delle diverse realtà ed esigenze territoriali. In pratica, però, molto spesso accade che piattaforme diverse finiscano per fornire servizi identici, con conseguente duplicazione di servizi e degli investimenti connessi. Ferma restando l’importanza di individuare gli aspetti che possono essere lasciati alla libera determinazione delle singole amministrazioni, è necessario prevenire l’insorgere di barriere tra le diverse soluzioni di *e-procurement* adottate ai diversi livelli.

Appare, perciò, opportuno dar vita ad un sistema coerente di *e-procurement*, che eviti inutili e costose sovrapposizioni tra la piattaforma elaborata a livello centrale e le piattaforme locali, nonché tra queste ultime. Un adeguato coordinamento verticale – tra la Consip e le amministrazioni regionali e locali – e orizzontale – tra amministrazioni territoriali – consentirebbe di realizzare consistenti economie di scala. Naturalmente da tale dialogo non potrà essere escluso il settore delle imprese che partecipano alle gare pubbliche. E’ necessario, più in generale, attuare e garantire uno scambio di informazioni ed un coordinamento tra i diversi livelli amministrativi e i vari *stakeholders*.

Nel rispetto del riparto di competenze definito dal nuovo titolo V della Costituzione e in osservanza dei principi individuati dal governo centrale, si dovrebbe avviare una rete di coordinamento pronta a soddisfare le esigenze di integrazione operativa tra i vari livelli e tra i vari livelli e il settore privato.

Sarebbe importante, inoltre, istituzionalizzare, a livello comunitario, una sede di raccordo in materia di appalti pubblici elettronici, in modo da assicurare un costante monitoraggio diretto a prevenire l’insorgere di barriere, da una parte, all’interno del mercato comune e, dall’altra, a livello internazionale (dove occorre tener conto degli sviluppi ed impegni assunti in sede Omc).

Ai fini del coordinamento si dovrebbe istituire un “Comitato Strategico per l’e-procurement” formato dai rappresentanti delle istituzioni maggiormente coinvolte nel processo di introduzione e diffusione degli appalti pubblici elettronici. Il Comitato potrebbe definire un *Action plan nazionale* (sulla base del Piano d’azione per l’attuazione del quadro giuridico relativo agli appalti pubblici elettronici della Commissione Europea - Bruxelles, 13.12.2004) individuando gli obiettivi, il metodo, i ruoli, le responsabilità e il monitoraggio dei risultati. Il Comitato potrebbe essere istituito in ambito Funzione Pubblica, in stretta sinergia con i soggetti coinvolti: Ministero delle Economia e delle Finanze, Consip s.p.a., CNIPA per gli aspetti tecnologici, Conferenza Stato-Regioni, Dipartimento innovazione e tecnologia, Associazioni di categoria, e con le altre istituzioni attive in materia.

5. FAVORIRE L'INTEROPERABILITÀ

L'utilizzo di strumenti informatici e telematici inadeguati o di *standards* tra loro incompatibili potrebbe avere l'effetto di precludere il raggiungimento degli obiettivi sopra enunciati, creando vere e proprie barriere funzionali e tecniche sia sul lato della domanda che sul lato dell'offerta. L'adozione di soluzioni tecniche incompatibili potrebbe rendere impossibile l'accesso dei fornitori ai sistemi di appalti elettronici e scoraggiare la loro partecipazione a causa delle difficoltà supplementari o dei maggiori costi. Lo stesso effetto potrebbe essere determinato dal moltiplicarsi di piattaforme di *e-procurement* ai diversi livelli (comunitario, nazionale e territoriale) con *standards* diversi tra di loro. Nel definire i sistemi d'appalto *on line* bisognerebbe, perciò, ispirarsi all'idea che i mezzi di comunicazione e gli strumenti elettronici impiegati siano non discriminatori, facilmente accessibili ed interoperabili: in definitiva, tali da non limitare l'accesso degli operatori economici alla procedura d'appalto. Lo sviluppo delle varie procedure telematiche negli appalti pubblici non può avere l'effetto di restringere l'accesso degli operatori all'interno del mercato degli appalti pubblici.

Per garantire l'interoperabilità tra le diverse piattaforme, è opportuno elaborare *standards* e schemi comuni assumendo come parametro gli *standards* e gli schemi elaborati a livello europeo ed internazionale. Bisogna individuare soluzioni interoperabili attraverso il dialogo tra le diverse parti interessate sia a livello comunitario, nazionale, regionale e locale, sia nell'ambito del settore privato. I dispositivi elettronici, le c.d. "piattaforme di *e - procurement*", devono essere inquadrati in regole predefinite, per evitare che l'informatizzazione degli appalti pubblici sia guidata dall'industria tecnologica.

Bisogna garantire l'integrazione degli strumenti di *e-procurement* con i sistemi informativi utilizzati nelle pubbliche amministrazioni e nelle imprese. Inoltre, bisogna decidere di utilizzare mezzi e tecnologie compatibili con le tecnologie generalmente utilizzate in modo da non creare barriere tecniche per l'accesso agli appalti pubblici elettronici.

Infine, sempre al fine di evitare l'emergere di barriere elettroniche, le autorità pubbliche, nel redigere regolamenti e nel progettare i sistemi di appalti elettronici, dovrebbero basarsi sui risultati della verifica di impatto della regolazione. Oltre all'impiego dei metodi di analisi previsti dalla normativa (Air e Vir), si potrebbe pensare, in prospettiva, ad un sistema di "certificazione "sistemi *e-procurement*", volendo includere, come oggetto dell'attività di certificazione, sia le tecnologie e gli standard dei dati sia i modelli organizzativi e le regolamentazioni operative.

6. INCENTIVARE LA COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE E LO SVILUPPO DELLE COMPETENZE

Uno dei maggiori problemi rilevati nella prassi è l'applicazione selettiva della normativa esistente: alcune amministrazioni utilizzano le procedure telematiche d'approvvigionamento e altre no. La conseguenza è la seguente: il risparmio di processo viene realizzato solo da una parte del settore pubblico, senza che la diversa scelta compiuta dalle amministrazioni abbia un ragionevole fondamento. Non vi è dubbio che l'applicazione selettiva delle norme in materia di *e-procurement* dipenda da una mancanza di consapevolezza e di informazione (tra le amministrazioni e le imprese che partecipano alle gare pubbliche) circa i benefici di questi nuovi strumenti. Se la razionalizzazione e la semplificazione delle procedure non sono accompagnate da una adeguata formazione dei soggetti chiamati a gestirle e da incremento della capacità di risposta delle amministrazioni e delle imprese, il rischio è che le innovazioni normative non portino a conseguenze apprezzabili in termini di risparmio nei costi diretti e indiretti.

E' necessario, perciò, dar vita ad un sistema di comunicazione istituzionale che consenta una più ampia diffusione delle *best practices* e delle conoscenze in materia. Si tratta di attivare una vera e propria *governance* strategica del sistema, in un'ottica complessiva di coordinamento e integrazione tra tutti i livelli istituzionali, di comunicazione capillare, di una buona politica per il reclutamento e la formazione del personale pubblico, di un corretto ed efficace controllo di gestione finalizzato ad evitare lo spreco di risorse.

Ciò richiede una campagna di informazione e di formazione indirizzata sia al settore pubblico sia al settore privato (fornitori). A tal fine può essere utile una combinazione di diversi canali e metodi di comunicazione (tali canali e modalità potrebbero essere costituiti, per esempio, da internet, pubblicazioni, seminari, incontri informativi, pubblicità).

Per lo sviluppo delle competenze necessarie potrebbe essere utilizzato un portale nazionale (come ad esempio il portale della Consip www.acquistinretepa.it) che offra una guida e gli strumenti necessari per l'attuazione dell'*e-procurement* nel settore pubblico.

Ciascuna amministrazione, inoltre, deve predisporre strutture e professionalità che siano in grado di combinare l'utilizzo delle nuove tecnologie con il rispetto dei principi giuridici e la soddisfazione delle specifiche esigenze della macchina amministrativa.