

Acquisti, innovazione, Europa! **di Giorgio Pagano**

Relazione al Seminario di Astrid sui problemi dell'*outsourcing*, del *procurement* pubblico e dei contratti delle pubbliche amministrazioni per l'acquisto di beni e servizi
Roma, 10 marzo 2006

Lo scenario di riferimento delle norme sugli acquisti pubblici è cambiato. Molti sono stati gli accadimenti di natura giuridica ed economica-organizzativa che lo hanno modificato. Basti pensare alle direttive sul commercio elettronico e sugli appalti, a livello europeo, e alla modifica della Costituzione, presupposto per il processo di devoluzione in atto (prima e seconda fase), per comprendere che il sistema degli acquisti pubblici deve essere ripensato.

In questa sede, oltre ai presupposti citati, una menzione particolare merita l'attività del Legislatore che, oltre ai provvedimenti contenuti nelle manovre annuali di bilancio, ha provveduto con ulteriori provvedimenti d'urgenza a modificare i presupposti oggettivi e soggettivi dell'universo "acquisti, concorrendo a determinare una scenario sempre mutevole che non ha consentito di conseguire tutti i benefici attesi.

Infine, gli ingenti investimenti del passato in infrastrutture tecnologiche, alla luce dei nuovi scenari, probabilmente non occorrono più – e ove occorressero vi sarebbe il problema del reperimento delle risorse - ma si pone il problema della loro valorizzazione e del ritorno economico.

Tali considerazioni quindi necessitano di una riflessione complessiva più ampia che comprenda:

- i nuovi ambiti dell'agenzia centrale (Programma per la razionalizzazione degli acquisti del Ministero dell'Economia e delle Finanze); ovvero quali amministrazioni, o comparto di amministrazioni, servire e come;
- se, ed in che modo, andrebbero modificati gli strumenti telematici di acquisto (mercato elettronico, e gare telematiche in particolar modo) alla luce delle previsioni contenute nelle nuove direttive sugli appalti;
- l'evoluzione, in termini di integrazione di processo, dei sistemi gestionali delle amministrazioni rispetto ai processi d'acquisto;

al fine di prefigurare un nuovo modello di *procurement* – tendente all'e-procurement - più aderente al nuovo scenario prospettato.

Per una prima riflessione relativa al "target" di amministrazioni da "servire", occorre partire dai dati di spesa per consumi intermedi dell'universo "pubbliche amministrazioni". Un recente studio dell'ISAE (realizzato in un arco temporale di 8 mesi) su dati ISTAT riferiti al *conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni per l'anno 2004*, costruisce un quadro

complessivo piuttosto chiaro, anche se i dati forniti sono frutto di stime - non di valori accertati - ed andranno affinati nel corso di ulteriori studi.

Il dato stimato relativo alla domanda potenziale per le agenzie di razionalizzazione della spesa delle amministrazioni pubbliche è di **78.710** milioni di euro (aggregato di riferimento teorico).

Il grado di partecipazione alla spesa (valori percentuali) mostra un dato assai interessante:

- **amministrazioni dello stato** (esclusi Anas e foreste demaniali, altri enti economici, enti di ricerca, enti nazionali di assistenza ed enti di previdenza) **13.9%**
- **regioni, provincie e comuni 37.2%,**
- **Asl, ospedali, policlinici ed IRCSS 39,5%.**

Manca il dato relativo alle università – comunque incluso nel dato riferito allo Stato - mentre quello dei centri di ricerca è dello **0.9%**. Inoltre, dal panorama complessivo mancano, come sopra evidenziato alcune amministrazioni considerate amministrazioni centrali ma non “Stato” e gli enti assistenziali ed economici locali.

Ulteriori analisi condotte sul documento di bilancio dello Stato consentono di avere dati riferibili alla categoria dei consumi intermedi relativi all’acquisto di beni e servizi in maniera puntuale, anche se relativi al solo “comparto Stato”. Naturalmente vi è uno scostamento, seppur modesto, tra il dato di bilancio e quello contenuto nel conto economico consolidato. Infatti, il dato di bilancio per il 2004 relativo a spese per beni e servizi era pari a **13.633** milioni di euro, rispetto ai **14.000** milioni di euro circa del conto consolidato.

Escludendo le spese relative ad alcune categorie di beni e di servizi “non aggredibili” (es. armi o aggr. di riscossione) il dato diventa circa **7.000** milioni di euro (riferibile ai beni di consumo, alle pubblicazioni periodiche, ai noleggi, locazioni e leasing operativo, alla manutenzione ordinaria e riparazioni, alle utenze, servizi ausiliari e servizi di pulizie).

Purtroppo, la stessa analisi non risulta ipotizzabile per i comuni, le province, le regioni e le università. Pertanto, dovranno essere approfondite in futuro metodologie di quantificazione della spesa relativa ai vari comparti di amministrazioni al fine di consentire analisi puntuali per il supporto alle decisioni strategiche sui processi di acquisto.

Lo scenario “macro” appena descritto va confrontato con i dati relativi al Programma di razionalizzazione degli acquisti nella PA (Portale www.acquistinretepa.it - *flash report* 2004 e 2005) relativi all’utilizzo del sistema delle convenzioni per comparto di amministrazioni nello stesso anno, in uno scenario di completa facoltizzazione da parte di tutte le pubbliche amministrazioni.

Sebbene il 2004 costituisca un anno anomalo per il Programma (il riferimento è agli accadimenti normativi che hanno di fatto interrotto le attività relative al sistema delle convenzioni) il trend dei dati viene confermato anche nell'anno 2005:

- **utenti registrati totali** (giugno 2000 - dicembre 2004) circa **44.500**, di cui il **53%** appartenenti alle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato ed a seguire gli enti locali (35%), l'Università e scuole (9%) e la sanità (3%);
- **numero ordini** (anno 2004) circa **59.500**; il **57%** è effettuato dalle amministrazioni dello Stato seguono gli enti locali (29%), la sanità (10%) e l'Università e scuole (4%);
- **transato** (anno 2004), ovvero quanto effettivamente le amministrazioni hanno acquistato tramite il sistema delle convenzioni, circa **921** milioni di euro, il **57%** è relativo ad amministrazioni centrali e periferiche dello stato, poi gli enti locali (24%), la sanità (14%) e l'università e scuole (5%).

In un contesto come quello descritto - processi di devoluzione e ridefinizione dei rapporti istituzionali tra amministrazioni dello Stato e restanti amministrazioni, riduzioni di budget, nuove direttive sugli appalti - con l'ausilio dei dati evidenziati, il modello di una "centrale acquisti omnicomprensiva", come è attualmente il modello concepito dal Programma di razionalizzazione degli acquisti nella P.A., comincia a dimostrarsi poco efficace.

In più, la concezione di risparmio inteso come finora si è fatto, ovvero risparmio potenziale sulla base di meccanismi obbligo/benchmark, palesa tutte le difficoltà di conseguire, potendoli altresì monitorare, gli obiettivi prefissati. Semmai fosse necessario, occorre ribadire - a scanso di equivoci, molto spesso verificatisi - come lo strumento è potenzialmente un formidabile "acceleratore di spesa", che consente di acquistare meglio, ma non necessariamente di ridurre la spesa complessiva.

Il "nuovo" modello dovrà essere rivolto alle sole amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, ripristinando il carattere obbligatorio del sistema delle convenzioni e attivando iniziative riferibili esclusivamente alle categorie di spesa comune. Inoltre, in relazione alle categorie di spesa, indipendentemente dal meccanismo di adesione - obbligatorio o meno - sono ipotizzabili delle clusterizzazioni che consentono il conseguimento di obiettivi di risparmio effettivo o di riorganizzazione.

Ad esempio, non si comprende il motivo per non rendere obbligatorie le iniziative relative alla fornitura di servizi/utenze o combustibili (gas, energia elettrica, telefonia mobile e fissa, gasolio da riscaldamento, ecc.), o iniziative dove, attraverso meccanismi di controllo della domanda, sicuramente sono conseguibili risparmi (ad esempio, computer, stampanti, cancelleria,

fotocopiatori) o altri come servizi integrati (servizi integrato energia, Facility management, servizi integrati sicurezza) per i quali sicuramente vi è un miglioramento della qualità dei servizi e vengono conseguiti apprezzabili risultati economici nel medio periodo con possibilità di riorganizzare le strutture amministrative secondo formule più efficienti.

E' ipotizzabile far rimanere la facoltizzazione per le restanti amministrazioni, con l'obbligo di parametro qualità/prezzo, sapendo però che, ad esempio per la sanità o per gli enti locali, non vi saranno iniziative di spesa specifica.

Gli approvvigionamenti specifici andrebbero gestiti dalle amministrazioni acquirenti, possibilmente mediante aggregazioni *ad hoc*, sfruttando le potenzialità di un mercato di servizi in ASP in continua espansione, che consentirebbe di conseguire i medesimi benefici di una centrale acquisti "tradizionale" ed evitando, nel contempo, ingenti investimenti in infrastrutture tecnologiche. Un dato indicativo ai fini di una valutazione approssimativa: il costo di gestione annuo di una piattaforma, senza considerare l'investimento iniziale e le attività di *change-over*, si aggira tra i 3 ed i 5 milioni di euro.

A tal proposito, gli strumenti proposti in sede di direttiva sugli appalti - si pensi al dialogo competitivo, all'accordo quadro e alle aste on-line - creeranno una realtà molto dinamica, sempre più orientata ai fabbisogni delle amministrazioni, al fine di individuare le migliori condizioni di approvvigionamento, sia in termini di qualità che di prezzo.

Ciò sarebbe anche coerente con la devoluzione funzionale e finanziaria appena prospettata dai legislatori recenti.

Tuttavia, come dimostrano alcune esperienze locali (soprattutto a livello regionale, si pensi ad Intercent-Er in Emilia Romagna, CSI in Piemonte, Lombardia informatica, oltre alle prossime gare per acquisto di piattaforme in Calabria e Puglia - ad esclusione del modello della regione Sardegna) i modelli di *procurement* locali scelti finora hanno replicato quello del Ministero dell'economia e delle Finanze: affidare con procedura *in house* funzioni strumentali a società o consorzi interamente partecipati da pubbliche amministrazioni ed acquisire direttamente le piattaforme. Ciò, a discapito del mercato dei *provider*, i quali sono in grado di proporre significative esperienze nel mondo dell'*e-commerce* e dell'*e-procurement*, dei servizi *IT* (le piattaforme per intendersi) e dei servizi di *sourcing* più in generale che il loro mercato può offrire.

Al riguardo, già in alcune occasioni è stato citato il paradigma del *catching-up*: le esperienze dei "battistrada" dovrebbero "far scuola". Purtroppo, pur riconoscendo alcuni apprezzabili risultati alle realtà regionali, rimangono forti perplessità sulla reale efficacia di un modello come quello centrale mutuato per le amministrazioni locali o di comparto. Ancora del resto non è chiaro se tra le

realtà locali e quella centrale – prescindendo dalle collaborazioni iniziali – debba instaurarsi un rapporto indipendente, di complementarità o di concorrenzialità. Si pone pertanto un problema di ottimizzazione all'accesso da parte delle imprese e delle amministrazioni ai sistemi di *e-procurement* oramai esistenti: abilitarsi una sola volta, sapendo di esser riconosciuti in tutti gli altri contesti.

La proposta, peraltro formulata in più di una circostanza, resta quella di ripensare congiuntamente - lo Stato, le Regioni e gli enti locali – alla strategia complessiva sull'*e-government* ed in particolare sull'*e-procurement*, con una regia che veda coinvolti contemporaneamente il Dipartimento dell'Innovazione Tecnologica, (presso?) la Presidenza del Consiglio, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e, sarebbe auspicabile, la conferenza Stato- regioni.

Infatti, finora, l'utilizzo dei “finanziamenti a pioggia”, senza perseguire un approccio sistemico, ha portato ad una situazione “a macchia di leopardo” che sta accentuando il divario tra le amministrazioni che hanno già conoscenze e competenze ed altre non dotate di specifico know-how, sia all'interno dello stesso comparto di amministrazioni, sia tra comparti differenti. Per fare un esempio: il CNIPA oggi, secondo le norme vigenti, è una agenzia per gli acquisti informatici che impone l'obbligo di acquisto alle amministrazioni dello Stato; contemporaneamente, secondo le stesse norme, fornisce anche pareri di congruità tecnico-economica sulle gare del Programma di razionalizzazione degli acquisti per il quale non vi è più alcun obbligo. Vi sono delle incongruenze da sanare.

Quindi, perseverare su questa strada non agevolerà la crescita di una “società digitale” omogenea, per la quale colmare i gap che si stanno determinando sarà estremamente difficile.

Le considerazioni appena evidenziate dimostrano come - oramai – viene trattato il problema in un'ottica solamente transazionale che è alquanto limitata e circoscritta.

Per avviarsi verso un modello evoluto di *e-procurement*, che consenta anche la gestione della domanda “a monte”, nonché la possibilità di gestire fatturazione-consegna-pagamento “a valle”, oltre alle scelte sul modello di governo dell'*e-procurement*, occorrerebbe una strategia concertata sulla modifica dei processi interni alle organizzazioni.

Infatti, il modello ipotizzato necessita di una fase di integrazione di processo tra le organizzazioni che gestiscono i sistemi di contabilità pubblica (nell'ipotesi formulata il modello sarebbe riferibile alle sole amministrazioni centrali e periferiche dello stato) le amministrazioni-*buyers* e le organizzazioni che gestiscono la piattaforma di *e-procurement*.

Tale modello a tendere – ed è una cosa non da poco – dovrebbe avere come presupposto la modifica ed il miglioramento (si spera) delle procedure di Bilancio dello Stato. Infatti, dovrebbe

esser verificato il grado di attuazione della 94/97, e se siano effettivamente migliorati i processi di gestione del bilancio.

In conclusione, sinteticamente, il modello proposto potrebbe essere così descritto:

- 1) le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (escluse scuole ed università) obbligati al sistema delle convenzioni, agli eventuali accordi quadro ed al mercato elettronico della PA (circa 7.000 milioni di euro, che andrebbe depurato del dato riferito alle scuole e alle università. Le restanti amministrazioni sono obbligate al rispetto dei parametri prezzo/qualità;
- 2) integrazione dei sistemi informativi in essere con la piattaforma di e-procurement per le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato;
- 3) procedimentalizzazione dell'utilizzo degli strumenti telematici di acquisto;
- 4) individuazione di standards condivisi con i providers, per supportare le piccole e medie imprese ed il sistema di procurement in generale;
- 5) fruizione dell'offerta di servizi dei providers specializzati, oltre che dell'offerta pubblica.