



Dott.ssa

Lidia Capparelli

CONSIP S.p.A.

## La Razionalizzazione della Spesa delle Pubbliche Amministrazioni

Il progetto di razionalizzazione della spesa di beni e servizi per la pubblica amministrazione prende avvio con la legge finanziaria per l'anno 2000 che affidava al Ministero dell'Economia e delle Finanze, allora Ministero del Tesoro, proprio il compito di razionalizzare la spesa dello Stato tramite la Società CONSIP.

L'articolo 26 di tale legge prevede che il Ministero dell'Economia e delle Finanze attui il sistema delle Convenzioni, attraverso l'adesione obbligatoria delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (Ministeri e loro strutture territoriali) e quella facoltativa degli enti locali (Comuni, Province, Consorzi e Comunità montane) e degli altri enti pubblici.

Il progetto si basa su tre punti cardine:

- 1) definizione delle strategie di acquisto per la spesa comune del settore statale, ottimizzando costi e livelli di servizio;
- 2) garanzia delle competenze specialistiche e degli strumenti a supporto degli acquisti del settore statale;
- 3) utilizzo delle nuove tecnologie di e-procurement e promozione della diffusione delle stesse nel settore statale.

La definizione di strategie di acquisto comuni consente di ottenere importanti risultati in termini di volumi di spesa in convenzione e riduzione dei prezzi unitari. Il sistema delle convenzioni ha consentito inoltre significativi risultati in termini di semplificazione dei processi d'acquisto, miglioramento dei livelli di servizio e introduzione di strumenti innovativi per gli acquisti *on-line*.

Oggi, infatti, le PP.AA. hanno la possibilità di acquistare *on-line* e di soddisfare il proprio fabbisogno di beni e servizi attraverso l'emissione di un semplice ordinativo tramite web.

Gli obiettivi raggiunti a distanza di un anno:

- 1) attivazione di numerose convenzioni;
- 2) risparmio medio del 30% sui prezzi unitari d'acquisto;
- 3) oltre 11.000 utenti registrati al sistema delle convenzioni;
- 4) drastica semplificazione delle procedure d'acquisto.

Il progetto ha interessato, oltre la spesa comune, anche la spesa specifica della sanità, degli enti locali e delle università. A tutt'oggi sono state avviate alcune sperimentazioni pilota su questi comparti.

Tra le altre iniziative, attualmente è in corso di svolgimento una gara per la scelta del fornitore della piattaforma di e-procurement che, oltre alla definizione della piattaforma tecnologica, comporterà anche la gestione per tre anni della stessa, a dimostrazione del ruolo di *impresa di servizi* svolto da CONSIP.

La CONSIP quindi definisce le strategie di acquisto per ciascuna categoria merceologica, promuove il servizio, sviluppa i modelli. Tale ruolo sarebbe nullo senza il mercato dei fornitori. Non a caso lo schema di funzionamento prevede un'interazione tra tre attori principali: la Consip, i fornitori e le PP.AA..

CONSIP definisce le strategie di acquisto ed espleta tutta la procedura ad evidenza pubblica relativa alla scelta del contraente.

La normativa italiana prevede che, per importi sopra soglia, ci sia la possibilità di effettuare una competizione con il ricorso a procedure definite riguardanti l'emissione del bando di gara (gare aperte, gare ristrette, appalto concorso, trattative private, che rappresentano un *numerus clausus*, dal momento che si può ricorrere alla trattativa privata solo in presenza di eccezionali casi che sono stati individuati dal legislatore).

Una volta scelto il fornitore con le regole dell'evidenza pubblica, si instaura un rapporto diretto tra il fornitore e le Amministrazioni Pubbliche contraenti, attraverso l'emissione, da parte di queste ultime, di un ordinativo di fornitura per l'acquisto del prodotto o servizio in convenzione.

L'ordinativo può essere emesso, oltre che per posta ordinaria, via fax oppure via web: è questa l'enorme novità di processo nell'acquisto di beni e servizi, in quanto le pubbliche amministrazioni saltano tutte le fasi dell'evidenza pubblica beneficiando dunque di un'enorme semplificazione delle procedure di acquisto e di selezione del fornitore.

L'uso del fax è ancora molto diffuso, anche se ci sono alcune Pubbliche Amministrazioni che hanno utilizzato lo strumento del web in modo prevalente rispetto alla modalità cartacea (fax o posta ordinaria).

Il fornitore, da parte sua, attiva un collegamento con il sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze e predispone un accesso informatico in modo da verificare che la Pubblica Amministrazione emittente l'ordine d'acquisto si sia preventivamente registrata.

La registrazione al sistema delle convenzioni, a cui le PP.AA. sono tenute *a tantum*, è un'attività preliminare non sostituibile per poter procedere all'emissione degli ordini di acquisto. Trattasi dell'unico formale impegno da parte delle PP.AA..

Le linee di intervento del progetto richiedono azioni sui mercati di fornitura, sulla gestione della domanda e la realizzazione degli strumenti di supporto.

Analizzando il primo anno e mezzo di vita della Direzione, all'interno della Consip, dedicata agli "Acquisti in Rete della Pubblica Amministrazione", emerge l'utilizzo di un ulteriore strumento per la razionalizzazione della spesa, soprattutto in materia di acquisto di prodotti, quello dell'aggregazione della domanda, con la conseguente realizzazione di economie di scala.

La gestione della domanda è volta a porre un focus sui controlli dei consumi, sulla standardizzazione dei sistemi contabili, sui sistemi incentivanti e sulla gestione del cambiamento. Per le PP.AA., poter snellire un processo ampiamente burocratico, beneficiando del risultato ottenuto attraverso una società di servizio, implica anche la possibilità di focaliz-

zare la propria attenzione su attività che rappresentano il *core business* della funzione. In altre parole, delegando ad una società esterna il compito prefissato e attribuito dalla legge di scegliere il servizio o la fornitura maggiormente necessari al funzionamento delle PP.AA., al miglior costo possibile, in relazione ai livelli di servizio previamente definiti in base ai migliori standard di mercato, si ottiene il recupero di risorse interne da dedicare ad altre attività, altamente qualificanti, come la stima del fabbisogno e, soprattutto, il controllo ed il monitoraggio della spesa. Quest'ultima attività verrà semplificata attraverso la predisposizione di report, da parte di CONSIP, accessibili via internet a tutte le pubbliche amministrazioni ordinanti, che permetteranno il monitoraggio dei dati relativi alla spesa effettuata tramite il sistema delle Convenzioni.

Nel prossimo futuro è previsto il ricorso all'utilizzo di tecnologie abilitanti come le piattaforme di *e-procurement*. Nel mese di settembre 2001 è già stata esperita una prima asta on line. E' attualmente oggetto di studio di un gruppo di lavoro Consip la possibilità di prevedere nuovi sistemi di pagamento che siano in linea con le tecnologie e i sistemi di *e-procurement*.

Il ricorso a tecnologie che prevedono l'utilizzo del web per procedure di acquisto di beni e servizi richiedono necessariamente un adeguamento normativo. A tutt'oggi il sistema delle aste pubbliche è un sistema che prevede un forte vincolo da parte degli enti appaltanti in quanto quest'ultimo deve tenere traccia di tutte le scelte effettuate, dall'ente stesso e dalla commissione giudicatrice, in tutte le fasi della procedura.

Anche la fase di scelta del fornitore e l'operato della commissione di gara sono strettamente regolati da meccanismi procedurali fissati dalle norme.

Il sistema delle aste on-line e del *market place* locale implica ovviamente il ricorso a norme più snelle; anche la selezione del fornitore deve subire un'accelerazione altrimenti lo strumento utilizzato per generare innovazione diventa monco e parziale rispetto alla potenzialità di utilizzo.

Tali strumenti, le aste *on-line* ed il *market place*, non sostituiranno l'impianto attuale delle gare pubbliche, ma si inseriranno all'interno

del sistema come modalità aggiuntive per gli acquisti delle PP.AA..

Ci sarà un ampio utilizzo sotto soglia, con probabili semplificazioni anche sopra soglia, ma nell'attesa si continuerà a lavorare con i meccanismi attuali con l'aspettativa di una sempre maggiore semplificazione.

Una volta intervenuta la semplificazione normativa, è necessario il coinvolgimento del mercato dei fornitori per attuare un processo di innovazione che porterà benefici a tutti gli attori del processo di acquisto. Anche le PP.AA. dovranno fare la loro parte, tramite l'utilizzo di professionalità adeguate a guardare un obiettivo così importante come quello della innovazione di processo e della razionalizzazione della spesa pubblica.

La razionalizzazione della spesa non si concretizza solo con il risultato del risparmio economico e con la semplificazione delle procedure di approvvigionamento. Occorre anche evidenziare altri benefici e risparmi quali l'eliminazione dei costi indiretti di predisposizione delle gare, la stesura dei capitoli (parte preponderante nella preparazione dei documenti di gara), l'eliminazione del contenzioso di gara, fasi oggi interamente gestite da CONSIP.

Un altro obiettivo del medio periodo è rappresentato dalla liberalizzazione dei mercati che sicuramente sarà più matura e sostanzialmente truardata quando la piattaforma di e-procurement avrà raggiunto una concreta attuazione, stimata per la seconda metà del 2002.

Ad oggi sono state avviate iniziative di risparmio che interessano una spesa pari a quattordicimiliardi, sono state attivate molteplici Convenzioni su alcune tipologie di prodotti e servizi e per alcuni di essi si è giunti persino alla terza edizione della gara.

Tali convenzioni hanno interessato i seguenti prodotti/servizi: telefonia fissa, telefonia mobile, centrali telefoniche, macchine fotocopiatrici, stampanti, P.C. portatili, P.C. desktop, software di produttività individuale, materiale di cancelleria, erogazione di buoni pasto, carburanti, noleggio di autovetture.

Il raggiungimento dell'obiettivo della razionalizzazione si evince anche dall'analisi dei dati relativi alle adesioni delle pubbliche amministrazioni al sistema delle Convenzioni: sono oltre 11.000 gli utenti complessivamente regi-

strati al sistema, di cui il 60% è rappresentato da amministrazioni locali, quindi proprio da quegli utenti che non hanno alcun obbligo giuridico ad utilizzare il sistema delle Convenzioni, proprio a conferma del vantaggio del nuovo modello di approvvigionamento anche in ambito locale.

Ad oggi, su oltre 11.000 utenti, avvengono circa 100 registrazioni al giorno: questi dati rappresentano il 15% del potenziale stimato. Si è ancora lontani dal traguardo del completo utilizzo del sistema delle Convenzioni.

L'accesso al portale [www.acquisti.tesoro.it](http://www.acquisti.tesoro.it) conta 10.000 visite mensili e si riscontrano circa 2.500 contatti mensili al call center dedicato al sistema.

Navigando sul sito si possono ottenere ulteriori notizie sulle attività svolte e sull'evoluzione del progetto.

Il progetto ha come obiettivo la razionalizzazione della spesa comune delle PP.AA. e, in sequenza, della spesa specifica dello Stato.

La prima è stata distinta in: spesa comune del settore Stato e spesa comune degli altri Enti.

Qualche dato:

la spesa comune statale è stata stimata in £ 5.000 miliardi; la spesa specifica statale in £ 20.000 miliardi; la spesa della Sanità si suddivide in: spesa comune £ 6.000 miliardi; spesa specifica £ 16.000 miliardi; la spesa comune di Comuni e Province è pari a £ 10.000 miliardi mentre la spesa specifica è pari a £ 26/27.000 miliardi; la spesa comune delle Regioni, Enti previdenziali e altri enti è a sua volta suddivisa in: spesa comune £ 8.000 miliardi circa; spesa specifica £ 13.000 miliardi.

Altre nuove iniziative sono state avviate in settori quali la sanità, le università, le province.

Sono state lanciate aggregazioni, in ambito sanitario, in varie regioni tra cui il Piemonte, la Lombardia e l'Emilia Romagna, ha inoltre visto l'avvio un progetto per la gestione e la logistica del farmaco.

In ambito universitario sono state realizzate tre aggregazioni importanti, è stata aggiudicata la prima gara di asta on-line per l'acquisto di videoproiettori, di cui si è data ampia diffusione su tutti i quotidiani nazionali.

Per quanto riguarda i Comuni e le Province, sono state realizzate molte aggregazioni in varie regioni tra cui l'Emilia Romagna, la Lombardia e l'Umbria e si prevede a breve l'avvio di altri progetti.

In questa fase, attraverso il sito [www.acquisti.tesoro.it](http://www.acquisti.tesoro.it), le PPAA., una volta registrate, possono accedere ai cataloghi elettronici e scegliere il prodotto in convenzione che meglio rappresenti e soddisfi le loro esigenze.

Attraverso la nuova piattaforma tecnologica si potrà creare un sistema di market place elettronici, anche locali; si potranno svolgere costantemente aste on-line, mantenendo un forte utilizzo di cataloghi elettronici.

La presenza di nuovi modelli di e-business, all'interno del portale, non sostituirà le gare ad evidenza pubblica per tutti quegli acquisti che rappresentano la soddisfazione di un fabbisogno sopra soglia, ma integrerà il sistema coprendo in particolare gli acquisti di beni e servizi con dimensione locale.

Conclusivamente, si può ritenere che il sistema del Public E-Procurement arrechi alle PPAA. il vantaggio di avere un allargamento della base di offerta, la trasparenza dei prezzi e delle condizioni contrattuali, una maggiore programmabilità dei fabbisogni conservando al contempo la propria autonomia decisionale che si manifesta attraverso la determinazione del proprio fabbisogno e la quantificazione dell'acquisto in assoluta libertà.

L'esempio di CONSIP fa scuola anche a livello internazionale e l'aver portato innovazione all'interno delle PPAA., con strumenti usati soprattutto nel settore privato, porta a dare un grande impulso a tutto il settore pubblico: è come una rivoluzione copernicana nel sistema degli acquisti delle PPAA.

Tale sistema costituisce però un vantaggio speculare anche per il fornitore, perché comporta la trasparenza tecnico-economica dell'offerta, oltre all'ottimizzazione e alla riduzione dei prezzi nelle transazioni, con la sicurezza di poter contare su volumi sicuramente più elevati.

L'elevata consistenza dei volumi richiede che il fornitore abbia una capacità tecnico-economica tale da supportare tutte le esigenze delle PPAA.

Le critiche che oggi vengono mosse al sistema riguardano i requisiti tecnico-economici definiti da CONSIP, ritenuti troppo severi e quindi rivolti esclusivamente alle medio-grandi imprese. Questa ad oggi è una scelta obbligata dall'aggregazione della domanda.

Nel prossimo futuro, quando il sistema sarà a regime e la piattaforma disponibile, attraverso il market-place elettronico e le aste on-line, si costituiranno dei mercati locali, all'interno dei quali anche le piccole e medie imprese potranno interagire con le PPAA.

In tale direzione, nel breve termine vedrà la luce una nuova sezione del sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dedicata proprio ai fornitori.

Interloquire con i fornitori in maniera più consapevole, sollevare critiche, raccogliere suggerimenti, porre quesiti - e ricevere risposte - confrontarsi quindi su tutte quelle che sono le nuove strategie di acquisto firmate CONSIP, presto sarà realtà.