

LA RIFORMA DEL *PUBLIC PROCUREMENT* TRA CENTRALIZZAZIONE E INNOVAZIONE TECNOLOGICA. UN'ANALISI ECONOMICO-EVOLUTIVA

di Mita Marra

Introduzione

Il presente lavoro adotta le lenti interpretative economico-evolutive per analizzare l'impianto e i meccanismi di coordinamento che sottendono la politica di riforma del sistema degli acquisti introdotta nella pubblica amministrazione italiana a partire dalla fine degli anni '90. Sulla base dei risultati dello studio qualitativo condotto nel 2004 (vedi nota metodologica in appendice), l'analisi di carattere evolutivo esplora in che modo i meccanismi di coordinamento mutano nel tempo, influenzando le percezioni e le cognizioni degli agenti. L'interpretazione del coordinamento come processo in continua evoluzione suggerisce di focalizzare l'attenzione sulla complessità del disegno della politica di riforma del *public procurement*, in cui confluiscono esplicitamente e/o tacitamente preferenze valoriali e tratti culturali tipici dei contesti istituzionali/amministrativi e socioeconomici¹. In tale prospettiva, i meccanismi di coordinamento co-evolvono con gli obiettivi e gli strumenti della politica di riforma secondo traiettorie culturali, istituzionali e socioeconomiche che non possono essere anticipate *ex ante*, ma che emergono nel corso in cui la politica dispiega i suoi effetti.

Ad esempio, i meccanismi di coordinamento che si sono succeduti nell'esperienza di *e-procurement* tra il 2001 e il 2003 sono da un lato coercitivi e

Una versione preliminare di questo lavoro è stata presentata alla XVIII Riunione Scientifica della Società Italiana di Economia Pubblica (SIEP), 15-16 settembre 2006, Pavia. Sono particolarmente grata a Mark Abramson e Jonathan D. Breul dell'IBM Center for the Business of Government di Washington DC che hanno finanziato e pubblicato la ricerca sulla riforma del sistema degli acquisti in Italia (www.businessofgovernment.org).

¹ Considerare le politiche economiche in una dimensione di mutamento trascende la rappresentazione statica del coordinamento, evidenzia i vincoli alla conoscenza (Witt, 2003), la razionalità limitata del decisore (Simon, 1957; Lindblom, 2001) e le posizioni ideologiche degli agenti (Hirschman, 1984), favorendo l'apprendimento dall'esperienza.

centralistici e dall'altro volontari e decentrati. Tuttora, essi permangono come opzioni che coesistono, confliggono e talora si integrano a vicenda. Da un sistema coercitivo e centralistico, attraverso le convenzioni quadro nazionali, si è passati ad un meccanismo di coordinamento informale, basato sul mutuo aggiustamento tra agenzia centrale di *procurement* e amministrazioni locali. Il decentramento non è il frutto di una deliberata devoluzione della funzione di approvvigionamento alle amministrazioni locali e regionali, né è il risultato delle ricadute tecnologiche sul funzionamento delle strutture amministrative. Il sistema attuale è il risultato di un insieme di fattori economico-politici, normativi, tecnologici e gestionali nonché di alcuni effetti inattesi o almeno non attribuibili ad una chiara scelta intenzionale.

Secondo l'approccio evolutivo, la riforma svela aspetti controversi: persegue, da un lato, la logica delle economie di scala nella centralizzazione delle condizioni d'acquisto; fa leva, dall'altro, sull'avanzamento tecnologico per aumentare la produttività delle amministrazioni al fine di conseguire i vantaggi delle economie di scopo. Questo articolo mette in evidenza tali contraddizioni e delinea le forme di coordinamento che intervengono nell'ambito del settore pubblico in un contesto istituzionale multi-livello, individuando i vincoli cui singolarmente e come sistema, la pubblica amministrazione italiana è soggetta (Ouchi, 1980; Powell e DiMaggio, 1991; Milgrom e Roberts, 1992; Witt, 2003; Eggerston, 2005; Metcalfe e Foster 2004). In tal senso, l'approccio economico evolutivo come metodo di analisi della politica economica e dei relativi meccanismi di coordinamento offre una prospettiva dinamica che supera i tradizionali approcci teorico-concettuali, in particolare in tema di *public procurement*.

Una consistente letteratura economico-giuridica esamina, infatti, gli aspetti regolamentari delle iniziative di riforma del sistema degli acquisti e dei contratti pubblici, da un punto di vista normativo, tralasciando l'analisi delle conseguenze sull'organizzazione e sulla gestione delle soluzioni operative adottate a livello di singole amministrazioni o sistemi di amministrazioni centrali e/o regionali/locali. Da una prospettiva analitica, la teoria economica sui costi di transazione ha dominato la riflessione in termini di efficienza dei processi di produzione dei beni e servizi sia pubblici che privati. Attraverso la teoria dei giochi sono state analizzate le relazioni contrattuali, in cui acquirenti e fornitori giocano ruoli vincolati dalla mancanza di informazioni, dalla razionalità limitata e dall'opportunismo, evidenziando problemi di rischio morale, selezione avversa e corruzione (Cox *et al.*, 1995; Mougeot e Naegelen, 2005).

Diversamente, da una prospettiva di politica economica, sono stati esaminati gli effetti che le politiche «discriminatorie» di *procurement* producono nel sistema produttivo. La presenza dello stato in alcuni settori strate-

gici, come ad esempio, la difesa, può favorire imprese più grandi o imprese nazionali rispetto a concorrenti più competitivi esteri, mutando i confini e le dimensioni di settori chiave dell'economia di un paese (Cox *et al.*, 1995; Cox, 1996; Evenett e Hoekman, 1999; Tendler, 1997; Weichnrieder, 2001; Li e Geiser, 2005). Tale approccio non si occupa di valutare, però, l'impatto di tali politiche sul rendimento delle organizzazioni pubbliche e, quindi sull'efficienza del sistema e sulla qualità delle forniture. In ultimo, ma non meno rilevante, la crescente letteratura sull'ICT si è occupata dell'adozione e della gestione delle tecniche digitali nonché delle ricadute sulla produttività. Questo filone di studi esamina non solo le iniziative di riforma, ma anche la gestione dei progetti di *e-government*, lasciando sullo sfondo l'analisi dei fattori istituzionali, organizzativi e politici del sistema pubblico di approvvigionamento. Si tratta in prevalenza di analisi di natura aziendalistica, che prendono in considerazione le caratteristiche dell'*e-procurement* in relazione all'*e-commerce* (Chen, 2003), da cui emergono le difficoltà di trasferire modalità di funzionamento del settore privato al settore pubblico. Molteplici obiettivi e non solo la minimizzazione dei costi motivano l'adozione di piattaforme di *e-procurement* in ambito amministrativo.

Benché rilevanti a cogliere aspetti chiave del funzionamento delle organizzazioni e del loro impatto nell'ambiente in cui operano, tali approcci teorici non sono in grado di render conto dell'evoluzione dei processi di cambiamento, di intercettare le innovazioni e l'emergere di fattori relazionali, di affrontare la complessità dei sistemi politico-economico-istituzionali (Metcalf, 2004) soggetti ad incertezza. L'approccio evolutivo aiuta, invece, ad infondere maggiore realismo nella riflessione teorica sul coordinamento, in quanto consente di intercettare comportamenti imitativi (Witt, 2003) sia a livello individuale sia a livello organizzativo ed istituzionale, che possono favorire il cambiamento cognitivo che prelude al cambiamento istituzionale ed economico (North, 2005). L'approccio evolutivo permette di proporre una prospettiva che componga l'analisi dinamica delle relazioni (Bovaird, 2006) che intervengono nell'ambito del settore pubblico in un contesto multi-livello con l'individuazione dei vincoli cui singolarmente e come sistema la pubblica amministrazione italiana è soggetta (cfr., Powell e DiMaggio, 1991; Ouchi, 1980). Tali considerazioni evidenziano la multiforme natura della rete delle amministrazioni pubbliche che reagiscono in maniera eterogenea e differenziata ai segnali di cambiamento delle *policies*.

L'obiettivo di questo lavoro è, quindi, duplice. In primo luogo, l'analisi intende far luce sui nessi causali implicitamente assunti nell'impianto logico della riforma. Partendo dall'osservazione dell'operare delle istituzioni, che attuano le politiche economiche, è possibile intercettare quei fattori che complicano i nessi causali lineari, contribuendo, in tal modo, al policy learning.

Secondo l'approccio evolutivo, la «risposta creativa» che una politica può suscitare scardina i nessi di causalità lineare, riconosce e valorizza gli aspetti cognitivi e motivazionali (Witt, 2003; Metcalfe, 2004), promuovendo forme inedite di apprendimento che modificano l'impianto delle politiche economiche e la loro *governance*.

In secondo luogo, è obiettivo del lavoro far emergere la rilevanza del livello mesoeconomico nei processi di coordinamento delle politiche pubbliche ed in particolare delle politiche economiche. Le politiche introducono, infatti, novità economico-politico-istituzionali – la *novelty* con termine inglese – in grado di suscitare processi di cambiamento a livello micro e a livello macro (Ranis *et al.*, 2003). In altri termini, l'innovazione che una politica innesca può dare impulso a cambiamenti comportamentali, che, a loro volta, attraverso meccanismi di propagazione ed effetti di agglomerazione nei mercati e/o nei sistemi istituzionali esistenti provocano variazioni significative a livello macro. Ad esempio, su impulso della verifica della spesa per beni e servizi promossa con la riforma del 2001, il monitoraggio e il controllo della spesa per gli acquisti a livello di singole amministrazioni o sistemi locali di amministrazioni può consentire di aggregare le informazioni relative agli investimenti e contenere la spesa pubblica a livello nazionale. Analogamente, l'adozione nelle amministrazioni locali più dinamiche ed efficienti degli strumenti tecnologici e informatici può, attraverso il supporto e l'assistenza tecnica fornita dall'agenzia di *procurement* centrale, diffondersi progressivamente su tutto il territorio nazionale permettendo di ottenere significativi guadagni di efficienza e ridurre sprechi, spesa occulta e corruzione.

In tal senso, le istituzioni e le amministrazioni pubbliche non sono un tutto unico ed indifferenziato soggetto alle stesse sollecitazioni politico/amministrative e suscettibile di rispondere uniformemente in ogni circostanza in modo standardizzato e prevedibile. In tale contesto, l'adozione e l'adattamento di una nuova regola significa innovare il funzionamento ordinario delle organizzazioni. La «propagazione» di tale regola dipende dai processi di comunicazione attraverso i quali la conoscenza tacita e codificata (Nonaka, 1994) dei nuovi schemi comportamentali e delle nuove opzioni di scelta si diffonde nell'ambito del sistema. Inoltre, dipende dalla effettiva scelta della nuova opzione: la nuova regolarità introdotta deve, cioè, essere intenzionalmente adottata per cui le forme concrete in cui si dipana il coordinamento possono attivare meccanismi di propagazione del cambiamento desiderato con effetti macroeconomici.

Il presente lavoro è organizzato nel modo seguente. Il primo paragrafo delinea l'evolversi della riforma, puntualizzando le fasi salienti della recente trasformazione del *public procurement*. Il secondo paragrafo ricostruisce la logica della riforma, mettendo in evidenza i risvolti controversi dell'imposta-

zione concettuale adottata. Il terzo paragrafo esamina i problemi di coordinamento emersi in corrispondenza dell'obbligatorietà delle nuove procedure di acquisizione. Il quarto e quinto paragrafo analizzano come si sono modificate le forme di coordinamento per venire incontro alle esigenze delle amministrazioni e dei fornitori. Il sesto paragrafo propone le conclusioni.

1. *L'evoluzione della riforma*

In Italia, a partire dalla fine degli anni '90, è stata avviata la riforma del sistema degli acquisti di beni e servizi della PA. CONSIP è al centro della politica di riforma intrapresa. Come società per azioni controllata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze dei governi Amato e Berlusconi, CONSIP riceve l'incarico di ridisegnare le procedure elettroniche per facilitare i processi di acquisto, rendendoli immateriali, più celeri ed efficienti. A partire dal 2000, l'impegno della società nella trasformazione del sistema degli acquisti della PA si è concentrato sull'obiettivo di contenimento della spesa pubblica. Con il Programma di razionalizzazione della spesa², si era prevista una riduzione della spesa per beni e servizi della PA in misura pari a 3,7 milioni di euro nel 2003 e 7,9 milioni di euro nel 2006³ attraverso le convenzioni nazionali, cioè, contratti quadro per le forniture di ampie dimensioni, suddivisi in lotti geografici o per caratteristiche tecniche dei prodotti e servizi forniti. Una componente essenziale di un programma così ambizioso è l'introduzione dell'*e-procurement* – cioè, un sistema di procedure elettroniche di acquisto al fine di ridurre i costi delle transazioni, abbreviare i tempi del ciclo di *procurement* e standardizzare la qualità delle forniture in tutta Italia.

Per stipulare le convenzioni quadro, CONSIP *i)* valuta la domanda aggregata delle amministrazioni a livello nazionale, *ii)* invita i fornitori a formulare proposte contrattuali per le forniture richieste, *iii)* sceglie le migliori condizioni contrattuali per la quantità di beni e servizi domandati a livello nazionale, *iv)* imposta la piattaforma elettronica per eseguire le operazioni di acquisto *on line*. Stipulata la convenzione, CONSIP non è responsabile del rapporto contrattuale che si viene ad instaurare tra le singole amministrazioni e i fornitori. Per i propri ordinativi, le amministrazioni acquirenti stipulano autonomi contratti di fornitura con le imprese selezionate nelle convenzioni

² Introdotto con la finanziaria del 2000 (L. 488/1999).

³ Il Programma per la razionalizzazione della spesa pubblica ha stabilito per le spese di approvvigionamento che sia la spesa prevista sia la spesa erogata dovevano diminuire in aggregato per tutte le amministrazioni.

ma non possono modificare i termini di riferimento stabiliti da CONSIP a livello nazionale.

La legge finanziaria del 2000 stabilisce che le convenzioni quadro riguardano principalmente la spesa standard e solo alcune forniture comprese nell'ambito della cosiddetta spesa specifica⁴. La necessità di contenere la spesa conduce, però, ad un ampliamento dell'applicazione delle convenzioni comprendendo non solo un numero maggiore di categorie specifiche di beni e servizi, ma anche un numero maggiore di centri di spesa. La vera rivoluzione interviene con la legge finanziaria del 2002, che rende obbligatorio per quasi tutte le amministrazioni statali a tutti i livelli di governo, l'adesione alle convenzioni al fine di razionalizzare i processi di spesa. Nel 2001, le amministrazioni che dovevano attuare le procedure CONSIP erano i ministeri, le ASL e le università. Nel 2002, l'obbligo si estende alle province, ai comuni, alle comunità montane e ai consorzi di enti pubblici locali. Se i beni e i servizi richiesti erano disponibili sul catalogo elettronico, tutti i centri di spesa dovevano rifornirsi attraverso tale procedura. Inoltre, i contratti che superavano i 50.000 euro dovevano essere negoziati attraverso gare d'appalto e avvisi pubblici al fine di ridurre la spesa occulta nelle contrattazioni private e garantire trasparenza, pubblicità e maggiore competizione nei processi di acquisto.

In tale contesto, CONSIP è chiamata a supportare le amministrazioni acquirenti nell'attuazione delle procedure telematiche, sostituendosi ad esse quando la loro capacità amministrativa fosse inadeguata ad eseguire l'intero processo di *e-procurement*. La piattaforma tecnologica si basa su un portale (www.acquistinretepa.it) che abilita tutte le operazioni di acquisto in via telematica. Inizialmente, il portale offriva solo il catalogo elettronico, attraverso il quale le amministrazioni potevano acquistare beni e servizi compatibili con i requisiti del Programma di razionalizzazione della spesa. In seguito, con le gare telematiche e il *marketplace* – una sorta di centro commerciale virtuale in cui più fornitori espongono i loro cataloghi elettronici – si è ampliata non solo la gamma di prodotti disponibili ma anche il numero di fornitori da cui approvvigionarsi.

Nell'agosto 2003, sotto la pressione del generalizzato «malcontento» delle

⁴ Non tutte le spese erano ricomprese nell'ambito delle convenzioni nazionali. Nel 2000, il Programma di razionalizzazione della spesa pubblica evidenziò due tipi di spese che dovevano essere razionalizzate mediante le convenzioni quadro: 1) la spesa comune: vale a dire, la spesa per beni e servizi le cui caratteristiche sono le stesse per la maggior parte delle amministrazioni pubbliche (ad esempio, cancelleria, servizi telefonici e buoni pasto); 2) la spesa specifica: vale a dire, per beni e servizi di un settore in particolare (ad esempio, gli aghi per aziende sanitarie e laboratori chimici universitari) oppure relativa a diversi livelli dell'amministrazione pubblica (ad esempio il catering e la gestione delle risorse).

amministrazioni e dei piccoli fornitori (cfr. par. 5), la legge finanziaria abroga l'obbligo delle convenzioni. La maggior parte delle amministrazioni torna a negoziare liberamente i contratti di acquisto, con l'unico vincolo di confrontare sistematicamente le condizioni contrattuali con le condizioni offerte nelle convenzioni. Le amministrazioni pubbliche possono quindi scegliere di aderire alle convenzioni stipulate a livello nazionale oppure negoziare autonomamente le condizioni di approvvigionamento entro il limite di prezzo imposto dalle convenzioni⁵. Dal sistema centralizzato delle convenzioni quadro si passa ad un regime decentrato – simile ma non identico allo *status quo ante* – in cui le amministrazioni aderiscono alle convenzioni o selezionano autonomamente i propri fornitori nonché gli strumenti informatici che meglio rispondono alle loro esigenze, ricorrendo alla consulenza e all'assistenza tecnica di CONSIP per lo sviluppo di tecnologie informatiche e per la gestione di complessi processi di acquisto.

Chiamata in causa direttamente per il fallimento dell'opzione centralistica⁶, CONSIP ha cominciato a ripensare al suo approccio, accogliendo le richieste delle amministrazioni e coinvolgendo le organizzazioni sindacali e le altre associazioni di categoria nella negoziazione delle convenzioni. L'attenzione di CONSIP è attualmente incentrata sul funzionamento di determinati settori amministrativi (ad esempio il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca) al fine di fornire assistenza specifica nella stipula e nell'attuazione dei contratti e per controllare la qualità e i tempi di consegna delle forniture⁷. In breve, CONSIP svolge un ruolo più orientato all'innovazione mettendo a disposizione delle amministrazioni competenze tecnico-informatiche e capacità manageriali nella gestione di rilevanti progetti di acquisto⁸.

⁵ La legge finanziaria del 2004 ha stabilito i parametri di qualità e prezzo imposti dalle convenzioni cui le amministrazioni dovevano riferirsi prima di autorizzare una nuova spesa.

⁶ Nonostante le feroci critiche ricevute, il modello CONSIP ha ricevuto anche inaspettati riconoscimenti. A livello internazionale, il modello della CONSIP ha suscitato grande interesse all'interno e all'esterno dell'Unione Europea (in particolare in Austria, Francia, Cipro, Polonia, Giordania e Turchia). Nell'ambito dell'iniziativa «EU Public Procurement Learning Lab», che comprende 29 istituzioni di *public procurement* appartenenti agli stati membri, i candidati dell'UE e la Norvegia, la tendenza verso un sistema di *procurement* più centralizzato si è diffusa notevolmente.

⁷ CONSIP ha avviato alcune iniziative che mirano ad acquisire una conoscenza più approfondita delle diverse fasi del ciclo di *procurement* nei settori pubblici. Ad esempio, nel 2003, il progetto sponsorizzato dal MEF per la gestione della domanda richiedeva a CONSIP di stabilire gli standard per il consumo dei servizi di telecomunicazione terrestre, del gas per il riscaldamento e della gestione delle risorse all'interno del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

⁸ Anche a livello politico e regolatorio, i passi intrapresi per modificare i processi di acquisizione, testimoniano il graduale adattamento delle procedure di *e-procurement* alle specifi-

A livello locale e di singole amministrazioni, dal 2003 in poi, la situazione si presenta particolarmente differenziata. La maggior parte delle amministrazioni sono tornate al loro *business as usual* ricorrendo alle tradizionali operazioni di approvvigionamento. Esse, ovviamente, necessitano di sostegno e assistenza tecnica *ad hoc* per gestire i contratti di ingenti dimensioni mentre le realtà comunali e regionali più dinamiche hanno cominciato a sviluppare nuove modalità di approvvigionamento, creando, in alcuni casi, una propria agenzia di supporto al *procurement*, cioè una versione locale di CONSIP, insieme a nuovi portali, collegati o meno all'agenzia e a CONSIP⁹. Questi ultimi operano come centri commerciali telematici, attraverso gare online e tramite il cosiddetto *e-commerce*. Libere di organizzare e gestire i propri processi di acquisizione, le amministrazioni più efficienti hanno investito sul know-how tecnologico che hanno acquisito durante il regime obbligatorio di *e-procurement* centralizzato. L'esperienza di CONSIP, la sua conoscenza profonda dei processi di acquisto e la competenza tecnologica nel campo dell'informatica e della merceologia non sono «evaporate» con il processo di decentramento. Le competenze e le conoscenze tacite e codificate trasmesse sono risultate utili allorquando le organizzazioni hanno potuto scegliere le modalità di acquisto e i fornitori che si adattavano meglio alle proprie esigenze. Più in generale, si sono moltiplicate in tutta Italia le iniziative di *e-government* che modificano rapidamente le modalità di diffusione delle informazioni e di erogazione dei servizi pubblici resi ai cittadini, alle imprese e ad altre amministrazioni¹⁰. Il resto del capitolo analizza come e perché la trasformazione del *public procurement* è andata incontro a tali fasi alterne.

2. *Economie di scala vs. economie di scopo*

Gli obiettivi della riforma degli acquisti della pubblica amministrazione consistono nell'accrescere l'efficienza dell'offerta di beni e servizi resi dal set-

che esigenze amministrative, evolvendo da un coordinamento iniziale coercitivo, gerarchico ed impersonale verso soluzioni più flessibili, di mutuo aggiustamento sia formale che informale.

⁹ Sono molteplici le piattaforme di *e-procurement* realizzate a livello locale e regionale. Tali iniziative, sviluppate in ambiti e secondo modelli diversi, rappresentano un panorama significativo nello sviluppo dell'*e-procurement* in Italia. Si veda, per esempio, Cesari (2003) sul Progetto Intercent a cura della Regione Emilia Romagna, la piattaforma *e-procurement* delle Regioni Marche e Piemonte (disponibile sul sito www.acquistinretepa.it) e il caso della provincia di Salerno nella Regione Campania nell'Italia del sud (Marra, 2004).

¹⁰ Le regioni più avanzate hanno superato la fase di realizzazione del sito Web che offre informazioni in modo statico per fornire una vasta gamma di servizi interattivi (Osimo, 2004).

tore pubblico e razionalizzare la spesa impiegata per acquisire materiali e risorse necessarie al processo di produzione. La motivazione principale che sottende gli interventi di riforma del *public procurement* non è solo un fallimento di mercato, causato dalla presenza di un monopsonio nella struttura del mercato delle imprese che riforniscono la PA – come sarà evidenziato più oltre (Cox *et al.*, 2004). In realtà, la riforma del sistema degli acquisti mira ad aumentare la produttività (Gomory e Baumol, 1992) delle organizzazioni pubbliche attraverso l'acquisizione di beni e servizi utili alla PA nell'erogazione dei servizi pubblici. Tuttavia, due approcci differenti e talora divergenti improntano la politica di riforma del *public procurement* avviata in Italia nel 2000.

Il primo approccio considera l'amministrazione come erogatrice di beni e servizi e promuove la centralizzazione degli acquisti attraverso il rafforzamento dei controlli sulla spesa pubblica. Si tratta di una politica orientata all'offerta, i cui fattori determinanti sono le modalità in cui si producono i beni e servizi resi dalla PA, la qualità degli stessi ed il livello di produttività raggiunto dal settore pubblico (Gomory e Baumol, 1992). In tale prospettiva, la centralizzazione dei processi di acquisto ha l'obiettivo di sfruttare le economie di scala e ridurre i costi di transazione (Tendler, 1997). Il sistema delle convenzioni quadro consente di ridurre il prezzo unitario dei beni e servizi acquistati per ingenti ordinativi¹¹, uniformare la qualità degli acquisti su tutto il territorio nazionale ed evitare la frammentazione e gli sprechi di risorse pubbliche nelle pratiche delle amministrazioni locali. Nello stesso tempo, attraverso le convenzioni si contengono i costi delle transazioni per le gare d'appalto e per le negoziazioni condotte tramite procedure private – tradizionalmente utilizzate per commesse di piccole dimensioni e per accelerare i processi di acquisto – e con le operazioni elettroniche si rendono più trasparenti le decisioni di spesa. L'*e-procurement* consente di *i)* semplificare e standardizzare i processi di acquisto, *ii)* ridurre i tempi del ciclo di approvvigionamento, *iii)* diminuire gli errori materiali nei documenti cartacei e *iv)* abbattere i costi per la risoluzione delle dispute legali¹².

¹¹ Secondo una stima su un campione di spesa impegnata ed erogata dalle amministrazioni pubbliche all'inizio del 2003, le forniture acquistate dalla PA ammontavano a un totale di 15.036 milioni di euro, con un risparmio medio stimato dal MEF rispetto al 2000 pari al 21 per cento, cioè 3.196 milioni di euro (MEF, 2004).

¹² È da sottolineare che i risparmi previsti nella spesa pubblica riguardavano solo i costi unitari di beni e servizi e non la spesa pubblica complessiva. La spesa delle amministrazioni, quindi, potrebbe aumentare malgrado gli sforzi di CONSIP di ridurre i prezzi unitari di beni e servizi acquistati in convenzione. In effetti, il controllo del Ministero dell'Economia, della Giustizia e della Difesa effettuato dalla Corte dei conti per gli esercizi 2000, 2001 e 2002 non ha riscontrato l'attesa diminuzione, a causa principalmente della difficoltà di controllare la spesa delle amministrazioni locali. Poiché i ministeri e gli enti locali non avevano creato un

Ulteriori risparmi indiretti di spesa sono altresì attesi attraverso il cosiddetto «effetto benchmarking», confrontando, cioè, la qualità e il prezzo autonomamente negoziati con le condizioni contrattuali stabilite nelle convenzioni. Le amministrazioni possono in tal modo migliorare nel tempo la selezione di fornitori più competitivi ed affidabili, attraverso un graduale processo di apprendimento¹³. La politica di riforma è orientata ad innescare processi concorrenziali su scala nazionale. Centralizzare il *procurement* significa, infatti, consolidare i contratti attraverso l'aggregazione della domanda interna e ricercare le migliori condizioni di prezzo e di qualità disponibili sul mercato per le forniture richieste.

Tuttavia, nelle circostanze in cui esistono economie di scala nell'offerta, non è possibile giungere ad una condizione di equilibrio tra domanda e offerta (Milgrom e Roberts, 1992). Secondo Pagano (2006), CONSIP agisce come il banditore walrasiano che mira a far incontrare domanda e offerta a livelli di efficienza e di scala più elevati. Come mostrato dalla figura 1, la presenza di economie di scala dà luogo ad una curva di offerta discontinua. Una volta fissate le condizioni contrattuali, i fornitori non saranno disposti ad erogare i beni e i servizi richiesti ad un prezzo inferiore a quello stabilito nelle convenzioni. La domanda aggregata, invece, si ipotizza sia nulla in corrispondenza di prezzi più elevati. Ciò implica, che se dovesse eccedere l'offerta, si renderebbe necessaria una nuova convenzione a condizioni contrattuali diverse.

Esiste quindi l'esigenza di un coordinamento che nel caso in esame è stato assegnato a CONSIP. La premessa logica di tale teoria è che CONSIP goda di informazioni qualitativamente e quantitativamente più accurate delle singole amministrazioni locali nella scelta dei fornitori, tali da diminuire i ri-

sistema di raccolta di informazioni sulla spesa, non esistevano dati disponibili per poter confrontare il livello della spesa prima e dopo l'introduzione delle convenzioni. Un'altra difficoltà era rappresentata dalla diversa composizione degli articoli e delle linee di bilancio, che hanno reso impossibile rintracciare i risparmi per categorie di beni e servizi simili acquistati in vari anni. Ad esempio, il Dipartimento per la giustizia minorile del Ministero della Giustizia nel 2002 riportò un aumento generalizzato nella spesa in quanto la propria linea di bilancio includeva costi per l'affitto di veicoli che precedentemente non venivano considerati nello stesso capitolo di bilancio. Attualmente, i ministeri sono orientati verso un controllo sistematico dell'approvvigionamento, in modo da produrre informazioni affidabili in tempi relativamente brevi.

¹³ Secondo CONSIP (2004), attraverso il sistematico confronto dei parametri di qualità e prezzo stabiliti nelle convenzioni, il risparmio ottenibile è stimato pari all'81 per cento per i servizi di telefonia mobile, al 68 per cento per i servizi di telefonia terrestre, al 35 per cento per i computer portatili, al 25 per cento per i desktop, il 30 per cento per le stampanti e al 32 per cento per le fotocopiatrici.

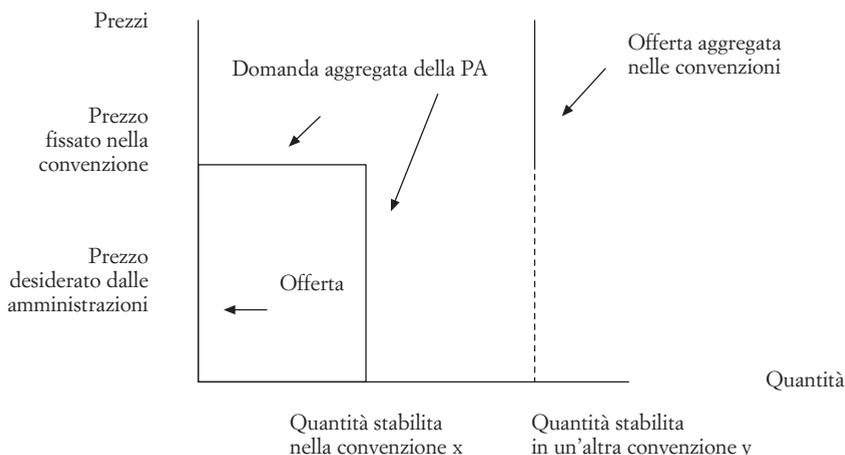


FIG. 1. Economie di scala e offerta discontinua.

Fonte: Adattato da Milgrom e Roberts (1992).

schi di azzardo morale e selezione avversa nei processi contrattuali (Williamson, 1993). In realtà, non solo esistono problemi pratici di aggregazione della domanda in quanto è difficile predire i fabbisogni complessivi della PA e la domanda è risultata molto più differenziata di quanto CONSIP avesse immaginato. Inoltre, come evidenziato dalla ricerca condotta, esistono gli effetti distorsivi o avversi che emergono ai livelli intermedi dell'amministrazione (Goodman, 2001; Feldman, 2002) e rispetto al mercato delle forniture pubbliche (cfr. in particolare i paragrafi 3 e 5).

A fronte dell'approccio basato sulle economie di scale, il secondo approccio che sottende la riforma in esame ruota intorno al concetto di economie di scopo. In tale prospettiva, l'*e-procurement* è una fonte di innovazione che consente alle organizzazioni di funzionare in modo diverso realizzando complessi servizi pubblici. La riforma «tecnologica» mira a facilitare l'adozione di complessi servizi integrati attraverso la costruzione di reti e partenariati, e a riqualificare le competenze e le capacità delle risorse umane preposte a tale compito attraverso il decentramento delle decisioni di acquisto tramite la valutazione delle prestazioni (Parker e Hartley, 1997). In tal senso, l'obiettivo del cambiamento tecnologico consiste nel poter produrre e sfruttare le economie di velocità, permettendo alle amministrazioni di accelerare i tempi di acquisto e di rendere più rapido l'intero processo di produzione di beni e servizi pubblici.

Un sistema efficiente di *procurement* genera, infatti, economie di scopo o di varietà, ovvero è possibile produrre più beni congiuntamente ad un costo inferiore rispetto a quelli che sarebbero sostenuti in aggregato da un insieme

di amministrazioni ciascuna delle quali ne producesse uno solo (cfr. Milgrom e Roberts, 1992). Attraverso l'*e-procurement* è possibile acquisire molteplici servizi integrati, come ad esempio, la gestione degli spazi degli immobili o le forniture per le attività di ricerca e sperimentazione scientifica, che permettono di ottenere incrementi di produttività ed erogare prestazioni complesse, di interesse generale, ad alto valore aggiunto e continuative nel tempo. Si pensi alle scuole, agli ospedali, alle aziende sanitarie locali, alle università, ai commissariati di polizia, ai tribunali, alle regioni, ai comuni che producono beni e servizi come l'istruzione, la salute, la ricerca, la giustizia, l'ordine e la sicurezza nazionale, la protezione ambientale e lo sviluppo locale ed internazionale. Dotandosi di un sistema informatico all'avanguardia, un ospedale è in grado, ad esempio, di realizzare una pluralità di prestazioni diagnostiche e terapeutiche anche molto diverse tra loro. Lo stesso dicasi per un'università impegnata nella didattica e nella ricerca o per un laboratorio dedicato ad esempio alla sperimentazione di metodiche cliniche per debellare il cancro o per decodificare la struttura umana del DNA.

Le decisioni di acquisto non sono, quindi, soltanto l'esito di una relazione deterministica basata sulla considerazione dei costi di transazione e sulle economie di scala, ma la conseguenza di capacità interne e di obiettivi strategici organizzativi. Lo scopo del *procurement* non è solo quello di minimizzare i costi, ma è soprattutto quello di massimizzare i benefici di un'organizzazione (Parker e Vayda, 2000). In tale prospettiva, la PA è, innanzitutto, fruitore piuttosto che erogatore di servizi e la funzione di acquisto è strumentale alla acquisizione di tecnologie e di risorse e competenze complesse ed innovative utili a loro volta nella produzione ed erogazione dei servizi pubblici. Le soluzioni tecnologiche digitali per il *procurement* delle amministrazioni richiedono, però, capacità di gestione, di programmazione e coordinamento (Cox *et al.*, 1998). Si tratta, quindi, di sviluppare competenze specifiche da considerarsi come input, a loro volta suddivisi tra una serie di prodotti ancora da produrre. Il nuovo sistema porterà dei vantaggi solo nel tempo, quando l'amministrazione imparerà come utilizzarlo in modo corretto, perfezionando i propri metodi e adattando le proprie funzioni al fine di trarre pieno vantaggio dalla tecnologia.

Si comprende, quindi, che la compresenza di due approcci, non necessariamente contrastanti, accentua, da un lato, le esigenze di razionalizzazione della spesa per gli acquisti attraverso le economie di scala del sistema delle convenzioni. Dall'altro, promuove processi di riorganizzazione amministrativa e decentramento delle capacità strategiche di programmazione e valutazione delle prestazioni. Questo fenomeno è in parte da ricondursi all'ampiezza dei comparti pubblici coinvolti, alle dimensioni finanziarie programmate in termini di spesa aggregata per gli acquisti e, dunque, al potenziale impatto che

le economie di scala possono determinare sui livelli di produttività della PA italiana e, in ultimo, agli effetti a catena che l'innovazione tecnologica e gestionale attraverso le economie di scopo possono innescare sul miglioramento della qualità dei servizi resi ai cittadini.

Entrambi gli approcci richiedono che lo sviluppo dell'*e-procurement* si articoli attraverso un'azione di coordinamento a vari livelli di amministrazione e su molteplici piani – finanziario, amministrativo, gestionale, tecnologico, normativo, economico e commerciale. In primo luogo, CONSIP è chiamata a coordinare il livello centrale con le singole amministrazioni per mettere in atto le nuove procedure di approvvigionamento e per programmare la spesa pubblica entro i tetti finanziari stabiliti dal governo, nonché adattare i nuovi strumenti informatici alla normativa italiana ed europea. In secondo luogo, a livello di amministrazione nasce l'esigenza di coordinare le operazioni informatizzate rispetto alle dinamiche e ai bisogni interni. In terzo luogo, è necessario coordinare i rapporti con i fornitori nella fase di selezione attraverso la valutazione della qualità e del livello delle forniture. Ultimo ma non meno importante è il coordinamento con i fornitori nella gestione delle relazioni contrattuali, che è strategica per realizzare servizi pubblici più efficienti ed aumentare la produttività delle amministrazioni. La rimanente parte del paper è dedicata all'analisi di tali problematiche di coordinamento.

3. *Aspetti controversi del coordinamento centralizzato*

L'architettura del sistema di *procurement* introdotto con la riforma comprende tre attori ben distinti che sono chiamati a cooperare vicendevolmente: CONSIP, le amministrazioni e i fornitori. In tale sistema, il supporto alle operazioni di *e-procurement* fornito da CONSIP e le effettive operazioni di acquisto sono espletate da soggetti amministrativi diversi: le due funzioni di acquisto e di assistenza devono, però, coordinarsi non solo reciprocamente ma anche rispetto all'erogazione materiale delle forniture. I centri di spesa acquistano presso i fornitori che si sono aggiudicati le commesse negoziate a livello nazionale da CONSIP, che a sua volta deve assicurarsi che le amministrazioni acquirenti aderiscano alle convenzioni e acquistino i beni e servizi di cui hanno bisogno presso i fornitori prescelti. In ultimo, i fornitori selezionati si devono impegnare a garantire l'erogazione dei beni e servizi come stabilito nelle convenzioni. Esiste, evidentemente, un problema di coordinamento in termini di assegnazione degli incarichi e delle responsabilità e di formulazione delle procedure di attuazione (Milgrom e Roberts, 1992).

Nella fase di stipula delle convenzioni, la relazione tra CONSIP e le amministrazioni si esaurisce nella rilevazione dei fabbisogni interni e nella comu-

nicazione della disponibilità delle forniture negoziate centralmente. Il coordinamento è impersonale in quanto non coinvolge le amministrazioni locali nella negoziazione delle condizioni contrattuali in risposta alle loro specifiche esigenze ed è centralizzato in quanto condotto direttamente da CONSIP su base nazionale. L'investimento di CONSIP nella negoziazione delle convenzioni quadro è considerevole, ma una volta stipulata la convenzione, i processi di acquisto sono decentrati e, almeno in teoria, garantiti dall'adesione – obbligata o volontaria – da parte delle amministrazioni alle condizioni contrattuali stabilite centralmente.

Per CONSIP, i costi fissi del coordinamento sono legati alla fase della stipula; i costi variabili nella fase di attuazione delle convenzioni dipendono dalla diffusione delle informazioni sulle forniture disponibili attraverso le convenzioni e dalla capacità di CONSIP di «convincere» le amministrazioni che le nuove modalità di approvvigionamento non sono né più costose né più gravose rispetto alle procedure tradizionali. I costi variabili sono, quindi, significativi al fine di assicurare almeno il numero di ordinativi necessari ad assorbire l'offerta minima accettabile per i fornitori. I costi variabili diminuiscono man mano che le amministrazioni aderiscono alle condizioni contrattuali stabilite centralmente fino a coprire l'intera offerta disponibile. Ovviamente nel regime obbligatorio, l'aspettativa è che i costi variabili diminuiscono ancora più rapidamente.

Nell'impostazione di tale riforma, meccanismi centralizzati e coercitivi si combinano con meccanismi più o meno volontari e decentrati. A prescindere dall'obbligatorietà, lo schema della riforma presuppone una risposta cooperativa e decentrata delle singole amministrazioni nell'aderire alle convenzioni ed acquistare i beni e i servizi di cui hanno bisogno. Le condizioni contrattuali delle convenzioni rappresentano una sorta di «prezzi», degli standard di riferimento specificati *ex ante*. Le amministrazioni acquirenti scelgono di acquistare o meno la quantità di beni o servizi in relazione alle loro dotazioni finanziarie ed ai loro bisogni operativi. Nonostante sia condizionata nello schema delle convenzioni, tale decisione sollecita le amministrazioni ad ingaggiare una relazione contrattuale con i fornitori selezionati ed introduce un meccanismo di coordinamento di scambio di mercato al fine di raggiungere livelli di efficienza complessiva del sistema pubblico più elevati.

Dai risultati della ricerca condotta, la reazione da parte delle amministrazioni appare ambigua e talora contraddittoria. Nel 2003, secondo i dati CONSIP (2004), il grado di adesione delle amministrazioni alle convenzioni mostra una copertura media del 90 per cento, calcolato come il rapporto tra numero di convenzioni applicate e centri di spesa ordinanti – 40.911 richieste ricevute contro 45.609 centri di spesa ordinanti (CONSIP, 2004). I settori aderenti alle convenzioni sono i ministeri, buona parte del sistema sanitario

a livello centrale e locale, le università e le amministrazioni centrali. In linea con l'obbligatorietà delle convenzioni, il settore pubblico italiano tra il 2001 e il 2003 si è orientato progressivamente verso un sistema centralizzato di approvvigionamento (CONSIP, 2004) ¹⁴.

La massiccia adesione registrata dai dati sin qui riportati nasconde un'accettazione passiva delle convenzioni, che maschera, a sua volta, una vera e propria riluttanza verso le procedure obbligatorie di *procurement* – sintomo dell'insoddisfazione rispetto ad alcuni aspetti del nuovo sistema di acquisti, delle difficoltà di adattamento alle nuove procedure e dei tradizionali problemi di inefficienza generalizzata dell'amministrazione. Sulla base delle interviste condotte, si possono stilizzare tre tipi di comportamenti che delineano la risposta della PA italiana al modello di coordinamento CONSIP. In primo luogo, emerge che le amministrazioni non erano affatto inclini a sostituire i propri fornitori locali con i pochi grandi produttori o distributori nazionali selezionati da CONSIP. Alcuni dipendenti pubblici, non a conoscenza dei nuovi provvedimenti sul *procurement* e preoccupati della responsabilità personale negli appalti pubblici, hanno evitato di eseguire gli acquisti, bloccando la funzione di approvvigionamento, con ovvie ripercussioni negative sulle normali funzioni amministrative. In tali circostanze, il problema riscontrato è legato ad una debolezza delle capacità gestionali delle amministrazioni, impreparate a mutare il proprio sistema di acquisti in maniera così radicale.

Inoltre, la complessità della tecnologia, l'incertezza e il rischio legato ai grandi progetti di acquisto hanno scoraggiato l'adozione dell'*e-procurement* come una concreta opportunità per migliorare il processo di approvvigionamento ¹⁵. In altre circostanze, non si è fatto ricorso alle convenzioni in quanto le esigenze delle amministrazioni acquirenti non potevano essere soddisfatte attraverso il catalogo elettronico o nella quantità e nei tempi necessari. Ciò valeva, ad esempio, per le scuole, i centri di ricerca, gli ospedali, le aziende sanitarie. Poiché il materiale didattico nonché i prodotti sanitari, chimici, medici e chirurgici non erano compresi nelle forniture delle convenzioni mentre gli articoli di cancelleria non erano forniti in maniera regolare e

¹⁴ Dall'esordio del programma di *e-procurement* nel gennaio 2000 fino al dicembre 2003, si annoverano 61 convenzioni nazionali, che comprendono più di 35 categorie di beni e servizi di largo consumo – come ad esempio, telecomunicazioni, fotocopiatrici, stampanti, computer, software, computer portatili, veicoli da noleggio, cancelleria da ufficio, buoni pasto, gas e benzina.

¹⁵ In risposta, CONSIP ha cercato di diffondere linee guida e buone pratiche per lo sviluppo e la gestione dell'*e-procurement* ed avviare una serie di iniziative di *e-learning* che miravano ad informare e formare i dirigenti sui requisiti del Programma di razionalizzazione della spesa pubblica in tutta Italia.

continuativa, le amministrazioni richiedevano frequentemente delle deroghe al regime obbligatorio delle convenzioni. In questi casi, il problema non è la mancanza di capacità gestionale ad attuare le nuove procedure di *e-procurement*, ma la limitata flessibilità del sistema nel soddisfare le esigenze di singole amministrazioni o di specifici settori amministrativi. L'adattamento delle nuove procedure ai bisogni delle amministrazioni centrali e locali era necessario per superare la standardizzazione e la rigidità dell'offerta¹⁶.

In ultimo, nella maggioranza dei casi, riconoscendo gli effettivi risparmi per le forniture standard, le amministrazioni acquirenti hanno addirittura aumentato la propria spesa. Ad esempio, se per un computer erano preventivati 1.000 euro e nelle convenzioni il prezzo fissato per quell'articolo era di 500 euro, l'amministrazione finiva per comprare due computer, spendendo l'intera dotazione di bilancio a disposizione senza alcun risparmio di spesa. In questo esempio, il problema è di natura culturale. Le amministrazioni non massimizzano il proprio profitto come le organizzazioni private e il *procurement* non viene considerato come una funzione strategica per l'erogazione dei servizi pubblici. Esaminando attentamente le pratiche di *procurement*, la prima caratteristica che viene evidenziata dalle interviste condotte con gli impiegati pubblici è la reputazione relativamente sfavorevole di chi è preposto alla funzione degli acquisti tra i vari profili professionali esistenti nell'amministrazione. Una conseguenza di questa percezione è che l'acquisto non è considerato come un'attività strategica delle amministrazioni contrariamente a ciò che accade nel settore privato. Quindi, i criteri che improntano la funzione di approvvigionamento non sono guidati da pratiche commerciali e i dipendenti pubblici non adottano il «punto di vista del consumatore» quando scelgono e acquistano beni e servizi per l'amministrazione.

In realtà, come indicato in figura 2, la funzione di approvvigionamento comprende non solo la negoziazione delle condizioni contrattuali, ma anche la rilevazione dei fabbisogni interni, la gestione dei contratti, la valutazione della qualità dei prodotti e la misurazione del rendimento. Per deformazione «burocratica», le amministrazioni tendono a concentrarsi solo sulla negoziazione contrattuale, in cui è necessario applicare le regole e le procedure prestabilite per gli appalti e i contratti pubblici (Cox *et al.*, 1998). Si trascura, invece, l'importanza degli investimenti intangibili, quali il coordinamento e la comunicazione, su cui CONSIP avrebbe potuto offrire competenza tecnica, commerciale e gestionale. L'assistenza fornita da CONSIP non è stata, infatti,

¹⁶ CONSIP ha iniziato, quindi, a sviluppare le aste telematiche e il *marketplace* elettronico – vale a dire, un negozio virtuale – per offrire alle amministrazioni acquirenti una più vasta gamma di prodotti ed incrementare il numero di fornitori tra cui scegliere.

Amministrazione	CONSIP	Amministrazione
Rilevazione dei fabbisogni Pianificazione strategica Programmazione finanziaria Certificazione dei fornitori Piattaforma di e-procurement	Definizione delle condizioni contrattuali Gara d'appalto Valutazione delle offerte tecniche ed economiche Aggiudicazione del contratto	Gestione del contratto Valutazione della qualità Verifica delle condizioni contrattuali Misurazione del rendimento

FIG. 2. Fasi del processo di approvvigionamento.

sufficiente a superare le debolezze organizzative e gestionali e i problemi «tecnologici» della maggior parte delle amministrazioni italiane. In tali circostanze, è necessario un cambiamento radicale del modo in cui le amministrazioni effettuano le attività di approvvigionamento, selezionano e gestiscono le risorse umane adibite a tale funzione e valutano le prestazioni ottenute.

L'origine dell'inefficienza risiede nella mancanza di coordinamento tra CONSIP, amministrazioni e fornitori nella gestione dei contratti. Il ruolo di CONSIP nei processi di acquisto si limita, infatti, alla negoziazione centralizzata delle convenzioni, tralasciando sia le fasi che precedono sia le fasi che seguono le operazioni di *procurement* in senso stretto. Secondo lo schema della riforma, le singole amministrazioni acquirenti non condividono con CONSIP il rischio legato alla qualità scadente dei beni e servizi acquisiti, ai ritardi nelle consegne o alla frode perpetrata da parte dei fornitori selezionati nelle convenzioni. Se un articolo risulta difettoso, non esiste alcun sistema di controllo e di *feedback* che segnala a CONSIP l'impresa «inadempiente» da non invitare nel successivo round di convenzioni. Ne consegue, che il problema della selezione avversa dei fornitori nelle convenzioni nazionali permane in quanto manca un momento di verifica e di controllo a livello centrale¹⁷.

Le singole amministrazioni sono chiamate a gestire direttamente il rapporto contrattuale con fornitori, che non scelgono e con cui non hanno instaurato alcun rapporto di fiducia basato sull'esperienza pregressa. Esse devono imparare a gestire le relazioni commerciali, padroneggiare le procedure informatiche, verificare le caratteristiche tecniche e valutare il rendimento complessivo delle operazioni di acquisto. Se le amministrazioni acquirenti non gradiscono il prezzo o la qualità dei prodotti acquistati, non possono

¹⁷ Cfr. Tandler (1997) per un'esperienza di riforma del *procurement* in Brasile.

né modificare le condizioni del contratto, né cambiare fornitore. Non sono, inoltre, abituate né a contestare né ad applicare le clausole civili e penali incluse nei contratti in caso di prestazioni scadenti, di frode o di ritardi nelle consegne. Manca, in sostanza, anche a livello decentrato di singola amministrazione un meccanismo di valutazione (March e Simon, 1958) che induca i fornitori a rendere conto della qualità dei beni e servizi resi e solleciti le amministrazioni a chiederne conto consapevolmente – in un sistema orizzontale di reciproca *accountability*, come in un mercato. La carenza di coordinamento esistente tra istituzioni centrali e locali e all'interno delle singole amministrazioni spiega come e perché CONSIP abbia gradualmente modificato le modalità di interazione con le amministrazioni. Al fine di adattare la tecnologia dell'*e-procurement* alle esigenze e alle pratiche amministrative e per renderla compatibile con i requisiti legislativi e normativi esistenti, CONSIP ha adottato modalità di coordinamento più negoziali, informali e interpersonali, come è esaminato nel prossimo paragrafo.

4. *Il coordinamento decentrato favorisce l'innovazione tecnologica*

I diversi livelli di compatibilità e complessità degli strumenti di *e-procurement* hanno notevolmente plasmato i rapporti tra CONSIP e PA. La compatibilità è uno dei principali fattori che spiega il grado di adozione delle tecnologie informatiche; la complessità, al contrario, crea barriere per la comprensione e l'utilizzo della tecnologia. Nei primi due anni di applicazione del Programma di razionalizzazione della spesa pubblica, CONSIP ha realizzato le convenzioni attraverso i *link* sul sito Web e il catalogo elettronico. I *link* venivano utilizzati per le convenzioni che non facevano ricorso al catalogo elettronico ma utilizzavano le procedure tradizionali e miravano, quindi, ad informare le amministrazioni acquirenti delle forniture disponibili a livello nazionale. Con l'aumentare delle convenzioni e dei beni e servizi introdotti nelle convenzioni, il catalogo elettronico è diventato il metodo prevalente per rendere immediatamente disponibili le forniture nazionali.

Il catalogo elettronico implica un ridotto sforzo di coordinamento e transizione, senza la necessità quindi di adattare lo strumento alle caratteristiche specifiche delle amministrazioni acquirenti. Inoltre, è compatibile con le procedure tradizionali e si rivela *user-friendly*. Le amministrazioni accedono al catalogo su Internet, selezionano l'articolo desiderato e specificano la quantità richiesta al prezzo fissato nelle convenzioni. Il che spiega anche perché è stato reso obbligatorio per tutta la PA italiana.

Il catalogo elettronico è meno compatibile con le esigenze più sofisticate di servizi integrati e attrezzature high-tech, come ad esempio la gestione delle

risorse, gli strumenti di diagnostica e le forniture per la ricerca scientifica. In tali circostanze, lo strumento non si presta a un utilizzo flessibile, personalizzato e adattabile al contesto. Ad esempio, le scuole possono acquistare articoli di cancelleria di base tramite il catalogo elettronico, ma non possono acquistare materiali didattici. Per adattare le tecnologie di *e-procurement* alle esigenze specifiche delle amministrazioni, CONSIP ha sviluppato le aste telematiche¹⁸ e il *marketplace* elettronico.

Per le gare telematiche, il grado di complessità che caratterizza i rapporti tra amministrazioni e fornitori cresce con il livello di personalizzazione e le dimensioni dei contratti, rendendo più complessa la definizione delle condizioni contrattuali e la gestione dei contratti veri e propri. Il livello di compatibilità è legato alla capacità delle amministrazioni di valutare tecnicamente l'offerta e di gestire il processo di determinazione dei prezzi. In queste circostanze, CONSIP offre assistenza tecnica per l'impostazione delle aste telematiche e per la definizione dei requisiti tecnici e finanziari che i fornitori devono soddisfare per partecipare alla gara. Con le gare telematiche, quindi, il coordinamento tra CONSIP, amministrazioni e fornitori avviene durante il processo di attuazione e comporta un significativo coinvolgimento di CONSIP nella realizzazione dell'asta telematica. CONSIP può addirittura impostare l'asta e condurla in nome e per conto dell'amministrazione. Il processo di mutuo aggiustamento informale implica, quindi, elevati costi variabili per CONSIP, ma assicura una selezione più accurata dei fornitori attraverso la definizione dei requisiti contrattuali e la gestione delle iterative procedure telematiche.

Il *marketplace* elettronico consente alle amministrazioni pubbliche di scegliere i prodotti da una serie di fornitori certificati. Da un punto di vista tecnico, si tratta di un luogo virtuale in cui la domanda e l'offerta si incrociano per tutti gli acquisti al di sotto della soglia finanziaria stabilita dell'UE (cfr. nota precedente). È un metodo adatto per le categorie di beni acquistati in piccole quantità e con una certa regolarità. Il *marketplace* elettronico si basa su una procedura selettiva, che può essere eseguita solo dagli utenti autorizzati. Mentre i fornitori devono essere certificati da CONSIP, le amministrazioni devono ricevere un *login* e una *password* e firmare gli ordini in modo digitale. Una volta iscritte, le agenzie acquirenti possono ordinare

¹⁸ Le aste sono obbligatorie per i contratti che superano la soglia dell'UE (€ 160.000 per le agenzie centrali e € 250.000 per tutte le altre agenzie pubbliche) e possono essere eseguite immediatamente. CONSIP supporta due modelli di asta telematica, vale a dire l'asta inversa (in cui si stipula in contratto al prezzo inferiore con le offerte immediatamente visualizzate) e l'asta multiparametrica o di tipo *weighted-score* (in cui si stipula il contratto al miglior valore, comprendendo aspetti diversi e non solo il prezzo).

direttamente i prodotti utilizzando i cataloghi elettronici oppure inoltrando una richiesta di offerta.

Il *marketplace* elettronico introduce alcuni meccanismi di mercato nel processo di acquisto e offre maggiori gradi di libertà alle amministrazioni. Attraverso la richiesta di offerta, le amministrazioni acquirenti hanno la possibilità di negoziare i prezzi e le condizioni contrattuali. Un *marketplace* elettronico maturo con un numero elevato di fornitori consente di scegliere tra più imprese certificate e di ottenere le informazioni necessarie per assumere una decisione strategica di acquisto. Potenzialmente, questa procedura mostra una notevole compatibilità con il funzionamento delle amministrazioni che hanno la capacità di negoziare e gestire le relazioni con i fornitori in via elettronica. Le criticità associate a questo strumento non sono, infatti, solo di natura tecnologica, ma investono principalmente la capacità amministrativa di valutare le offerte elettroniche più competitive rispetto a quelle dei fornitori locali, considerando che i costi di trasporto e i tempi di consegna possono, in ogni caso, ridurre l'efficienza degli acquisti elettronici. Nel *marketplace*, il coordinamento richiesto a CONSIP non è impegnativo come nel caso delle aste telematiche ma neanche *ex ante* specificato come nel caso del catalogo elettronico. La gestione del *marketplace* implica una continua e sistematica ricerca merceologica e di mercato in modo da certificare i migliori fornitori e ammetterli nell'ambito del negozio virtuale. Rispetto alle amministrazioni e ai fornitori, il coordinamento di CONSIP è sicuramente più impersonale e formale, articolato attraverso le procedure codificate di certificazione dei fornitori e di abilitazione telematica delle amministrazioni. Diversamente che nel catalogo elettronico, lo sforzo di CONSIP si rivolge alla più accurata definizione degli standard di qualità dei prodotti introdotti nel negozio virtuale e nella resa più fruibile delle operazioni elettroniche.

Rispetto alle quattro procedure elettroniche considerate (i *link*, il catalogo elettronico, le aste telematiche e il *marketplace* elettronico), il coordinamento richiesto varia a seconda della complessità della tecnologia di *e-procurement* e in relazione alla capacità gestionale dell'amministrazione. Come illustrato nella figura 3, il catalogo elettronico è uno strumento di facile utilizzo per le spese standard e quindi abbastanza compatibile con gli acquisti regolari di prodotti fungibili. La bassa complessità si combina, quindi, con un'elevata compatibilità alla gestione degli acquisti standard. Richiede, inoltre, un basso livello di coordinamento stabilito *ex ante*, ma per le richieste speciali, lo strumento rivela una limitata compatibilità. Al contrario, le aste telematiche sono i servizi più complessi e meno compatibili, che richiedono abilità gestionali ed esperienza tecnica per specificare i termini contrattuali, gestire il processo di offerta e controllare i contratti su base regolare. Lo strumento richiede elevato coordinamento da parte di CONSIP e un notevole sforzo di

		Compatibilità	
		Alta	Bassa
Complessità	Alta	Marketplace	Aste telematiche
	Bassa	Links	Catalogo elettronico

FIG. 3. Compatibilità e complessità della informatizzazione del *procurement*.

adattamento delle procedure alle esigenze amministrative non *ex ante* ma durante il processo di attuazione. Il *marketplace* elettronico ha potenzialmente un'alta compatibilità con il normale funzionamento delle amministrazioni purché esse sviluppino capacità tecniche adeguate e rapporti sistematici con un numero significativo di fornitori online, che garantiscono prestazioni soddisfacenti, consegne regolari e affidabilità nei rapporti contrattuali.

In breve, la figura 4 indica la relazione tra forme diverse di coordinamento a seconda di alti o bassi gradi di complessità e compatibilità della tecnologia di *e-procurement* rispetto alle condizioni contestuali amministrative, alle capacità gestionali e alle competenze merceologiche specifiche in materia.

Più complesso è, invece, il coordinamento che CONSIP è chiamata ad espletare in relazione ai vincoli legislativi e regolamentari esistenti e che non possono essere «manipolati» soltanto attraverso forme di mutuo aggiustamento informale. Rispetto alla dimensione della compatibilità delle procedure telematiche alle vigenti normative nazionali ed europee sui contratti pubblici, forme di coordinamento formali sono necessarie a garanzia della legalità, ma possono frenare la rapidità e l' incisività della trasformazione tecnologica del *public procurement*.

In particolare, il rispetto dei requisiti di pubblicità, trasparenza e concorrenza nei processi di acquisto ha implicazioni non trascurabili sulla responsabilità amministrativa e sugli adempimenti richiesti ai fornitori. Si tratta di aspetti procedurali, con cui CONSIP si è scontrata e che ha dovuto man mano imparare a risolvere concretamente. Ad esempio, nella fase obbligatoria delle convenzioni, le accuse di limitata concorrenza, corruzione ed infiltrazione malavitosa hanno messo in discussione la legalità delle convenzioni eseguite mediante il catalogo elettronico rispetto alle misure anti-trust e antimafia. In seguito, l'introduzione delle aste telematiche e del *marketplace* ha destato preoccupazione nell'adattamento delle procedure elettroniche ai vincoli procedurali in vigore per le gare e gli appalti pubblici. Nelle esperienze

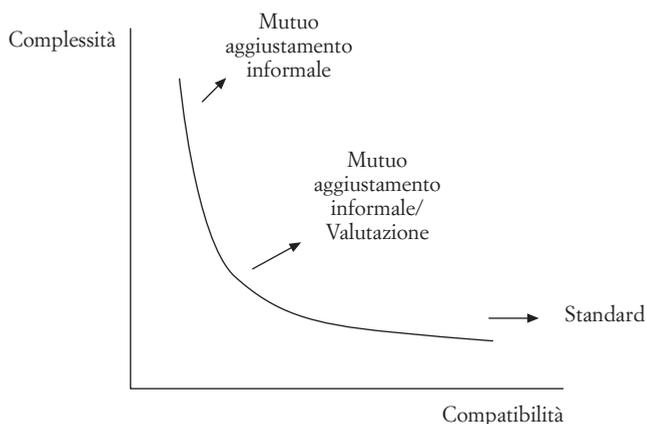


FIG. 4. Relazione tra coordinamento e tecnologia dell'*e-procurement*.

direttamente condotte da CONSIP o in cui CONSIP ha assistito l'amministrazione di turno, le operazioni di gara telematica hanno cercato di adattarsi alle regole vigenti per le normali gare pubbliche d'appalto (con offerte reali), che richiedevano la notifica del sito formale, la durata della procedura e la visibilità delle offerte (in merito al contenuto e non all'origine)¹⁹. In tal senso, il coordinamento di CONSIP ha avuto minori margini di libertà nella ricerca di soluzioni tecnologiche e gestionali compatibili con i vincoli legislativi e regolamentari vigenti.

Rispetto alla dimensione della complessità, emerge, invece, la difficoltà di adeguare i rapidi cambiamenti legislativi intervenuti attraverso l'*e-procurement* sia a livello nazionale che europeo che a stento si integrano a vicenda. Ad esempio, le procedure di certificazione dei fornitori nell'ambito del *marketplace* (stabilite con Decreto Presidenziale n. 101 del 2002) sono difficilmente equiparabili con i requisiti di pre-qualificazione fissati in sede europea per i cosiddetti processi dinamici di acquisto²⁰. Poiché non esiste un'istituzione equivalente ai processi dinamici di acquisto nel sistema italiano, un tale schema di *e-procurement* ha bisogno di essere assimilato o adattato come un'evoluzione del modello di *marketplace* (Fiorentino, 2004). In

¹⁹ I primi ad adottare le aste telematiche furono, quindi, poche ASL, alcune università e comuni che beneficiarono dell'assistenza di CONSIP. La procedura, naturalmente, fu regolata in base alle caratteristiche online dell'operazione.

²⁰ Le procedure di autorizzazione delle aste telematiche e del *marketplace* elettronico sono state recepite in sede europea e hanno influenzato notevolmente il modo in cui l'Unione Europea ha regolato successivamente i cosiddetti processi di acquisto dinamici e le stesse aste telematiche nel primo progetto di direttiva sui contratti pubblici.

relazione alle gare telematiche, la maggiore complessità si riscontra nella definizione dei termini e dei requisiti contrattuali per la pre-qualificazione dei fornitori secondo i dettami della direttiva comunitaria in materia di contratti pubblici per poter valutare le offerte tecniche in base non solo al prezzo, ma al miglior valore. Le amministrazioni devono effettuare una valutazione delle offerte dal punto di vista economico e tecnico prima dell'inizio dell'asta; ciò implica capacità specifiche nelle negoziazioni dei contratti e nelle valutazioni di mercato, che non sono ancora disponibili a livello amministrativo e che richiedono capacità gestionali e assistenza tecnica *ad hoc*.

5. *Il problema dell'efficienza nel coordinamento con i fornitori*

Anche rispetto ai fornitori è necessario ripensare alle forme di coordinamento adottate. Come già accennato sopra, nel regime obbligatorio delle convenzioni nazionali, i fornitori tradizionali della PA hanno lamentato la centralizzazione dei processi di acquisto e la rigidità delle procedure di offerta a danno delle piccole e medie imprese. L'accusa di «concorrenza sleale» evidenzia il rischio di provocare una concentrazione del mercato delle forniture pubbliche e un effetto spiazzamento dei piccoli fornitori. Si è richiesto, quindi, che CONSIP sperimentasse forme di coordinamento più informali ed interpersonali per *i)* limitare o segmentare le forniture – troppo onerose se previste solo su base nazionale –, *ii)* offrire maggiori informazioni sui requisiti necessari per partecipare alle convenzioni, alle aste telematiche o al marketplace, e *iii)* favorire consorzi o raggruppamenti temporanei d'impresa per soddisfare la domanda aggregata della PA ²¹.

A prescindere dalla fondatezza di tali critiche, il problema di coordinamento emerso dalle interviste condotte con alcuni piccoli imprenditori, ruota intorno alla opportunità o meno di favorire imprese di dimensioni inferiori nelle convenzioni, ma anche nelle aste telematiche e nel *marketplace*. Prima di rispondere a tale implicito interrogativo, è preferibile analizzare concisamente la fisionomia e le dinamiche più salienti del mercato delle forniture pubbliche, per comprendere se effettivamente la mancanza di concorrenza sia attribuibile alla dimensione d'impresa.

Dagli studi accumulati finora nel settore del *public procurement*, è emerso che il costo di un'offerta tecnica ed economica conforme alle norme vigenti

²¹ Un rappresentante di una delle principali associazioni di categoria (cioè, i distributori degli articoli di cancelleria) notò durante l'intervista che nel primo bando di gara per le forniture di cancelleria scolastica, le diverse categorie di articoli richiesti non erano specificati dettagliatamente, il che ridusse il volume totale delle vendite in maniera considerevole.

può essere proibitivo per i piccoli distributori a causa dell'ingente investimento da predisporre nella realizzazione del servizio e nell'anticipazione del capitale necessario alla produzione. Inoltre, i processi di accreditamento e di certificazione imposti per partecipare al *marketplace* e alle aste telematiche possono rappresentare un ulteriore ostacolo per le piccole imprese, che non sono spesso a conoscenza dei canali «giusti» per proporre offerte tecniche vincenti. In caso di aggiudicazione, la PA paga generalmente i contratti alla consegna e senza anticipi. Anzi, in Italia la PA paga i fornitori con un considerevole ritardo, il che esclude un numero cospicuo di potenziali piccole imprese dal mercato delle forniture pubbliche. Tali considerazioni confermano che la concorrenza affrontata dalle imprese in grado di partecipare ai bandi di gara CONSIP per i contratti pubblici è più ristretta di quanto si pensi.

In realtà, la qualità e i costi dell'approvvigionamento non sono necessariamente legati alla dimensione delle aziende che vendono i propri prodotti allo stato. Al contrario, diversi fattori fanno sì che i fornitori statali vendano i propri beni e servizi di qualità inferiore o a costo maggiore²². Il risultato finale è che esiste sia per i grandi sia per i piccoli lo stesso disincentivo ad offrire prestazioni di qualità scadente. Infatti, quando le piccole imprese sono favorite nei processi di acquisto, il costo e la qualità delle forniture sono frequentemente un problema. Le imprese sono consapevoli che, a prescindere dalle prestazioni rese, rimarranno fornitori di nicchia, così come le amministrazioni clienti sono consapevoli di dover ricorrere necessariamente a queste imprese per motivi «sociali» (Tendler, 1997). D'altronde, è noto che anche le grandi aziende vendono i prodotti di qualità inferiore alla PA in quanto è considerata un cliente meno esigente rispetto ai clienti privati. I ritardi nei pagamenti, inoltre, fanno sì che le grandi imprese fornitrici del settore pubblico diversifichino la loro attività, rendendo difficile il rispetto dei contratti pubblici. Tutti questi fattori si aggiungono a una serie di disincentivi messi a fuoco precedentemente e a un processo di «selezione avversa» in cui la PA incorre nella scelta dei propri fornitori (Tendler, 1997).

In Italia, nell'attuale sistema decentrato, sia le convenzioni che il *marketplace* elettronico offrono l'opportunità di aprire il mercato del settore pubblico, tradizionalmente segmentato a livello locale o a livello di singole amministrazioni. Tuttavia, per evitare un'eccessiva concentrazione di mercato nei grandi contratti, le convenzioni dovrebbero prevedere forniture di limitate dimensioni e consentire ad associazioni di piccole imprese di partecipare alle gare. Per il *marketplace* elettronico, esiste la possibilità di ampliare la compe-

²² È il problema del fallimento del mercato dovuto alla condizione di monopsonio; cfr. Cox *et al.* (2004).

tizzazione tra i piccoli e i grandi fornitori. Tuttavia, i costi di trasporto, i tempi di consegna e i rapporti di fiducia esistenti tra le amministrazioni e i fornitori locali possono, inevitabilmente, riproporre il problema dell'efficienza.

La disponibilità dei fornitori è, inoltre, la condizione *sine qua non* per innescare processi competitivi. L'affidabilità e la qualità dei fornitori incidono sulla percezione dei rischi impliciti dell'*e-procurement*. Attualmente in Italia, per la PA centrale, la disponibilità e l'affidabilità dei fornitori non rappresentano un grande problema: l'*e-procurement* viene offerto principalmente da fornitori consolidati, specializzati nelle forniture statali. A livello locale, tuttavia, l'accesso a fornitori di qualità continua a rappresentare un problema. In tali condizioni, un fornitore con un contratto elettronico può sviluppare una serie di capacità e conoscenze relative a un determinato tipo di fornitura. Ciò crea un vantaggio competitivo rispetto ai fornitori esistenti e agli altri offerenti potenziali. Ne risulta che è poco probabile che si sviluppi un sistema concorrenziale nei progetti di *e-procurement* a livello locale.

Queste osservazioni conducono a due conseguenze sostanziali per il coordinamento delle operazioni di *procurement* nell'ambito dell'amministrazione pubblica italiana. In primo luogo, il campo di azione nel quale le imprese si propongono per i contratti pubblici non è effettivamente uniforme ed equo. Ciò non vuol dire, tuttavia, che CONSIP o la PA in generale debbano favorire le piccole imprese rispetto alle grandi o le imprese riconosciute a livello nazionale rispetto a quelle che operano a livello locale. Ne consegue, che il problema di coordinamento da risolvere non è garantire l'equità ma l'efficienza. In secondo luogo, l'*outsourcing* di beni e servizi precedentemente prodotti dalla PA non è necessariamente la soluzione al problema della qualità scadente. In queste circostanze, l'assistenza di CONSIP alle amministrazioni deve consentire la creazione di competenze di analisi di mercato per la selezione fornitori sempre più competitivi ed affidabili. La concorrenza può, in tal modo, innescarsi e ridurre i prezzi a livello locale. Tuttavia, nell'attuale sistema decentrato, anche le imprese devono decidere se investire in forniture specifiche richieste dalle amministrazioni pubbliche, sebbene non ci siano garanzie che queste ultime acquisteranno necessariamente dal loro catalogo elettronico. In questo ambito, CONSIP può ancora una volta svolgere un coordinamento teso a far incontrare domanda e offerta in maniera più efficace ed efficiente.

6. Le lezioni apprese

Il presente lavoro ha inteso valutare qualitativamente i risultati della riforma del *public procurement*. Il lavoro ricostruisce le nuove modalità di

funzionamento della burocrazia, orientate al decentramento, allo «scambio», all'innovazione tecnologica e all'efficienza. L'analisi dei dati ruota intorno al concetto di coordinamento, vale a dire, la capacità di gestire le interdipendenze tra molteplici organizzazioni coinvolte nell'attuazione delle operazioni informatiche di acquisto al fine di comprendere quali meccanismi garantiscono più elevati livelli di efficienza.

In particolare, questo studio analizza come da forme di coordinamento più coercitive fondate sul principio di autorità – *command and control* – adottate nella prima fase dell'attuazione della riforma del sistema degli acquisti della PA, si sono gradualmente instaurate interazioni partenariali di mutuo aggiustamento informale. La ricerca presentata in questo lavoro evidenzia che i miglioramenti ottenuti nelle amministrazioni locali più dinamiche sono emersi grazie ad una dinamica collaborazione tra CONSIP, amministrazioni e fornitori. Il decentramento non è stato un trasferimento unidirezionale del potere e degli investimenti centrali alle amministrazioni locali. Piuttosto, attraverso la riforma operata da CONSIP, il potere delle amministrazioni locali è stato prima indebolito e in seguito rafforzato. CONSIP ha progettato e sviluppato la nuova architettura del *procurement*, ha negoziato il volume di beni e servizi richiesti a livello aggregato, ha condotto gare telematiche e fornito assistenza per la diffusione dell'informatizzazione nel paese. Ne è risultato che, attraverso un aperto antagonismo tra i diversi livelli istituzionali e di governo, le amministrazioni già più efficienti hanno cominciato a padroneggiare l'utilizzo dei mezzi informatici per «rivoluzionare» le operazioni di acquisto. Il sistema funziona a più velocità considerando che la maggior parte dell'apparato statale sembra essere ritornato allo *status quo ante*. Le lezioni apprese sono almeno quattro.

Primo, i meccanismi di trasformazione della funzione di approvvigionamento devono essere calibrati sul contesto e rispetto alle problematiche specifiche delle amministrazioni. In generale, esaminando le pratiche di *procurement*, la prima caratteristica che viene evidenziata dalle interviste condotte con i funzionari amministrativi è la reputazione relativamente sfavorevole di chi è preposto alla funzione degli acquisti tra i vari profili professionali esistenti nell'amministrazione. Una conseguenza di questa percezione è che l'approvvigionamento non è considerato come un'attività strategica delle amministrazioni contrariamente a ciò che accade nel settore privato. È necessario, quindi, ripensare alle competenze e alle specificità richieste per realizzare un approvvigionamento efficiente e strategico, al fine di accrescere, in ultima analisi la produttività delle amministrazioni.

Secondo, la principale debolezza amministrativa è rappresentata dalla limitata capacità di coordinamento tra amministrazioni e fornitori, la totale mancanza di un meccanismo di verifica sistematica della qualità delle forniture.

ture e, in generale, l'assenza di una cultura del rendimento e del risultato. Esiste quindi il bisogno di assicurare il coordinamento attraverso meccanismi formali di monitoraggio e valutazione per definire le responsabilità per i risultati ottenuti. È necessario, però, gestire attraverso un continuo aggiustamento informale le relazioni contrattuali, per anticipare i problemi come la scarsa qualità del servizio o la mancata soddisfazione delle richieste specifiche delle amministrazioni e porvi rimedio, effettuando le dovute modifiche, mantenendo le relazioni operative e comunicando frequentemente. Le amministrazioni pubbliche devono esternare le proprie esigenze e in modo tale che le loro richieste possano essere integrate nelle successive revisioni e aggiornamenti dei rapporti contrattuali.

Terzo, CONSIP dovrebbe affrontare uno dei principali problemi delle amministrazioni pubbliche, quello cioè di trovare fornitori affidabili in modo da potersi concentrare sull'aumento della loro produttività. Invece di fornire assistenza generica per una serie di aspetti standard dell'*e-procurement* a quante più agenzie pubbliche possibile, CONSIP dovrebbe rivolgere la sua attenzione a sistemi di amministrazioni di un determinato settore, per comprendere i problemi che sorgono nel corso della definizione delle condizioni contrattuali e della gestione dei rapporti con i fornitori. Tutto ciò richiede che CONSIP si concentri su una o poche amministrazioni con dinamiche di approvvigionamento simili, al fine di contribuire alla valutazione delle prestazioni per una più consapevole gestione delle operazioni di *e-procurement*. Queste sono decisioni strategiche per l'erogazione di servizi pubblici efficienti, efficaci e qualitativamente compatibili con le esigenze dei cittadini. Sembra quindi plausibile sottolineare che per superare le inefficienze evidenziate nel processo di trasformazione del *procurement*, relazioni di scambio continuo e di aggiustamento informale debbano combinarsi con standard di qualità stringenti e con meccanismi valutativi dei rendimenti per rafforzare le responsabilità dei vari attori interessati.

Quarto, da un punto di vista più teorico, la valutazione dell'efficienza organizzativa dovrebbe articolarsi nel confronto tra le forme concrete di coordinamento ricostruendo come si dispiegano i meccanismi di stato e mercato (Lowery, 1998) caso per caso in termini di efficienza «relativa» o di vantaggio comparato. In altre parole, l'investimento che una politica effettua si inserisce in un contesto amministrativo in cui l'incertezza e la reversibilità dell'azione pubblica richiedono gradi diversi di flessibilità gestionale da verificare empiricamente nei risultati ottenuti a seconda dei contesti istituzionali ed organizzativi di riferimento. In tale scenario, le teorie economiche sulla burocrazia sono inadeguate a cogliere e a sfruttare le potenzialità insite nelle organizzazioni pubbliche. L'approccio economico rimane bloccato allo schema del burocrate auto-interessato e sostanzialmente opportunistico,

sottovalutando l'apporto professionale e la spinta motivazionale di tanti dipendenti e manager pubblici votati alla *res publica*. L'approccio weberiano tradizionale, acuendo la distinzione tra organizzazioni pubbliche e private ed enfatizzando in particolare i concetti dell'autorità gerarchica e della conformità alla legge, trascura le esigenze di efficienza e di democrazia e di partecipazione pur esistenti nelle organizzazioni statali. In tal senso, questo studio ha messo a fuoco in particolare i meccanismi di coordinamento che si sono creati come effetto della riforma del sistema di approvvigionamento, cioè, il nuovo modo di decidere e di gestire, nella consapevolezza che le relazioni tra le istituzioni (e le organizzazioni) sono di notevole complessità e che bisogna cominciare a immaginare piuttosto un'organizzazione a rete (e per questo numerosi analisti legano la nozione di *governance* con quella di coordinamento), in cui i diversi livelli operano congiuntamente per l'elaborazione, la proposta, l'attuazione ed il controllo delle politiche di riforma della PA.

Appendice

Lo studio presentato esamina la riforma del sistema degli acquisti introdotta a partire dal 2001 attraverso l'analisi empirica delle opinioni e delle percezioni espresse da un panel di 22 testimoni privilegiati intervistati tra febbraio e maggio 2004. L'analisi si concentra sull'impostazione logico-concettuale della politica e sull'impatto delle nuove procedure sul comportamento delle amministrazioni pubbliche. Lo scopo di questo studio è stato quello di evidenziare gli aspetti salienti del coordinamento amministrativo introdotto, ricostruendo come e perché l'iniziale approccio di riforma di stampo centralistico si è trasformato in coordinamento decentrato di mutuo aggiustamento informale per adattarsi alla realtà delle amministrazioni locali.

L'approccio seguito nel presente studio si basa sull'analisi economica neo-istituzionalista e quindi considera le decisioni di *procurement* soggette a condizioni di scarsità di informazioni e di razionalità limitata. Nello stesso tempo, lo studio supera l'approccio deterministico istituzionalista, ricostruendo il processo di cambiamento a partire dalle interazioni che si instaurano tra le amministrazioni pubbliche, che ne modificano i vincoli, le opportunità, le aspettative e le preferenze. L'attenzione si concentra sui processi di apprendimento e sulle relazioni intercorrenti tra amministrazioni acquirenti, agenzia di supporto e fornitori, non solo caratterizzate da opportunismo, azzardo morale e selezione avversa, ma anche e principalmente da fiducia e collaborazione.

Lo studio cerca di offrire una risposta ai seguenti quesiti di ricerca:

1) Quali meccanismi di coordinamento sono stati introdotti attraverso la riforma del *public procurement*?

2) Quali fattori incidono sull'evoluzione di tali meccanismi e perché?

3) Quali sono le conseguenze derivanti dai provvedimenti di *public procurement* in termini di efficienza e concorrenza del mercato delle forniture?

4) Quali sono le conseguenze dell'attuazione della riforma in termini di disegno istituzionale e gestione dell'*e-procurement*?

Nel rispondere a tali quesiti, il presente studio analizza come fattori esterni che hanno inciso sulla trasformazione del *procurement*, le politiche di regolamentazione dei contratti e appalti pubblici e la natura e la dinamica del mercato in cui gli acquisti si effettuano. In particolare, i fattori esterni rappresentano le influenze esterne sulla gestione e sul processo decisionale. I fattori politici, regolatori e tecnologici sono elementi importanti dell'attuale trasformazione del sistema di *public procurement* italiano. Le politiche di razionalizzazione della spesa pubblica impongono una serie di vincoli alle iniziative di *procurement* intraprese a livello nazionale, mentre il processo di autorizzazione dell'*e-procurement* stabilisce la compatibilità delle procedure informatiche con le leggi e regolamenti vigenti. In ultimo, la natura degli strumenti informatici introdotti nella pubblica amministrazione, la loro complessità e compatibilità con le pratiche amministrative prefigura le possibilità di adozione e di utilizzo dell'informatizzazione degli acquisti nelle amministrazioni pubbliche.

I fattori interni rilevanti sono il coordinamento, il funzionamento e le strategie per lo sviluppo e l'uso efficace dell'*e-procurement*. I fattori interni sono le specifiche strategie e le pratiche di gestione dell'*e-procurement*. La variabile di *outcome* – vale a dire di risultato – è rappresentata dal rendimento e dai risultati ottenuti attraverso l'introduzione dell'*e-procurement*, che nell'esperienza italiana mira prevalentemente alla riduzione della spesa pubblica a livello centrale e locale. In effetti, lo studio riporta le stime sui potenziali risparmi di spesa pubblica ma non approfondisce i vari aspetti del rendimento in termini di qualità, quantità e durata dei servizi. A causa della mancanza di indici di rendimento delle prestazioni e di standard per valutare i risultati, gli esempi citati nell'articolo sono più normativi che positivi (cfr. su questo punto, Bandiera *et al.*, 2008).

Le interviste hanno raccolto le opinioni e le percezioni di testimoni privilegiati in merito ai cambiamenti intervenuti a livello nazionale nelle procedure di *procurement*. Le interviste descrivono e analizzano i tre fattori principali che influenzano il disegno e l'implementazione del sistema elettronico di acquisti, cioè i fattori esterni, i fattori interni e le prestazioni, come evidenziato nella figura 1A. In particolare, le interviste sono state condotte con un panel di testimoni privilegiati per poter mettere a confronto le diverse pro-

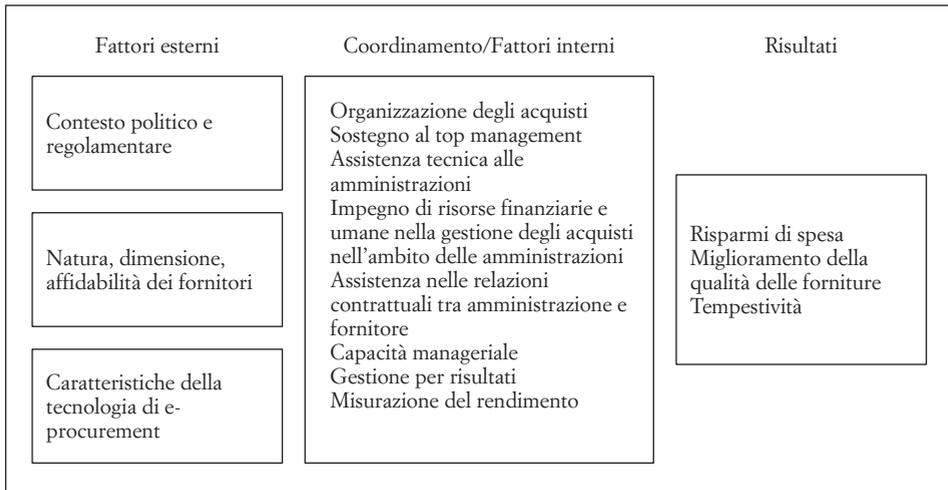


FIG. 1A. Analisi delle componenti del sistema di *public procurement*.

spettive di analisi, percezioni, opinioni e descrizioni fattuali (Stake, 1995). I campioni di intervistati comprendono:

- 1) politici di alto livello e alti dirigenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) responsabili del Programma per la razionalizzazione della spesa pubblica;
- 2) decisori di alto livello e i dirigenti della CONSIP;
- 3) funzionari di amministrazioni centrali;
- 4) rappresentanti delle organizzazioni di categoria;
- 5) fornitori.

Sono stati intervistati alti dirigenti del MEF e politici per comprendere le motivazioni della riforma del *procurement* attraverso le procedure informatiche. Sono stati intervistati i manager della CONSIP per ricostruire come la CONSIP ha operato, le relazioni intessute con le amministrazioni pubbliche e le strategie formulate per il futuro. Sono stati intervistati i funzionari delle amministrazioni acquirenti per comprendere in che modo i fattori tecnologici, organizzativi, regolatori e gestionali siano associati alla volontà e all'esperienza di utilizzo dei servizi elettronici per il *procurement*. Sono stati intervistati i rappresentanti delle organizzazioni di categoria per raccogliere i loro commenti e le loro percezioni sugli aspetti tecnici ed economici della riforma del *procurement*. Infine, sono stati intervistati i fornitori che hanno stipulato contratti mediante operazioni di *e-procurement* per capire i vantaggi e gli svantaggi associati al sistema delle convenzioni nazionali.

Il limite principale di tale studio concerne la specificità dell'approccio *case study* che è sensibile al contesto. La CONSIP è un'istituzione unica e

qualsiasi analisi del suo funzionamento è inevitabilmente legata alla sua struttura istituzionale ed organizzativa, alla cultura, alle pratiche, alle risorse umane, al tipo di prestazioni già effettuate nel passato e alla strategia predisposta per il futuro. Inoltre, gli argomenti dello studio sono specifici e non neutrali. Le conclusioni in merito all'uso degli strumenti di *e-procurement*, i cambiamenti verificatisi e le implicazioni di *policy* si riferiscono solo a tali specifiche questioni. Inoltre, un'altra limitazione riguarda la metodologia qualitativa della ricerca. Le percezioni e le opinioni, sebbene rilevanti, sono legate all'esperienza, alla cultura e al contesto in cui operano gli intervistati.

Riferimenti bibliografici

- Argyris, C. e Schon, D.A. (1978), *Organizational Learning*, Reading, MA, Addison Wesley Publishing Company.
- Bandiera, O., Pratt, A. e Valletti, T. (2008), *Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment*, in Discussion Paper CEPR, n. 6799, disponibile sul sito: <http://www.cepr.org/pubs/dps/DP6799.asp>
- Bovaird, T. (2006), Developing new forms of partnership with the «market» in the procurement of public services, in *Public Administration*, 84(1), pp. 81-102.
- Bretschneider, S. (2003) Information technology, E-government, and institutional change, in *Public Administration Review*, vol. 63, n. 6, pp. 738-741.
- Cesari, G. (2003), *Intercent, Progetto per la creazione di un sistema d'intermediazione digitale a supporto del territorio della regione Emilia Romagna*, Regione Emilia Romagna.
- Chen, Yu-Chen (2003), Outsourcing for e-government, in *Public Performance and Management Review*, vol. 26, n. 4, June, 2003, pp. 404-421.
- CONSIP (2002), Annual Report, Rome, Italy.
- CONSIP (2004), *CONSIP: Un modello per l'innovazione e la modernizzazione del Paese*, unpublished manuscript, CONSIP, Rome, Italy.
- Cooper, R.B., e Zmud, R.W. (1990), Information technology implementation research: A technological diffusion approach, in *Management Science*, 36, pp. 123-139.
- Cox, A. (1996), *Innovations in Procurement Management*, Earlsgate Press.
- Cox, A., Furlong, P. e Coleman, P. (1995), *The European Procurement Directory*, vol. 2: Greece, Germany, Italy and Ireland, Earlsgate Press.
- Cox, A., Harris, L. e Parker, D. (1998), UK Privatization: Its Impact on Procurement, in *British Journal of Management*, vol. 9, n. 1, pp. 13-26.
- Cox, A., Lonsdale, C., Watson, G. e Farmery, R. (2004), Collaboration and Competition: The Economics of Selecting Appropriate Governance Structures for Buyer-Supplier Relationships, in C. Scott e W.E. Thurston (a cura di), *Collaboration in Context*, University of Calgary, 2003/4.
- Cox, A., Lonsdale, C., Watson, G. e Farmery, R. (2004), Collaboration and Competition: The Economics of Selecting Appropriate Governance Structures for Buyer-Supplier Relationships, in C. Scott, e W.E. Thurston, (a cura di), *Collaboration in Context*, University of Calgary.

- Eggertsson, T. (2005), *Imperfect Institutions. Opportunities and Limits to Reform*, University of Michigan Press.
- Evenett, S. e Hoekman, B. (1999), *Toward a More Balanced and Comprehensive Services Agreement*, Washington DC, World Bank and CEPR.
- Feldman, M. e Kademian, A. (2002), To Manage Is To Govern, in *Public Administration*, vol. 62, n. 5.
- Fiorentino, L. (2004) , *E-procurement*, dattiloscritto.
- Gomory, R.E. e Baumol, W.J. (1992), Scale Economies, the Regions of Multiple Trade Equilibria, and Gains from the Acquisition of Industries, in *Economic Research Report*, n. 92-10, CV Starr Center for Applied Economics, New York University.
- Henderson, L.C. e Lee, S. (1992), Managing I/S Design Teams: A Control Theories Perspective, in *Management Science*, (38), pp. 757-777.
- Holden, S. (2004), *Understanding Electronic Signatures: The Key to E-Government*, IBM Center for the Business of Government, Washington DC, USA.
- Galbraith, J.R. (1977), *Organization design*, Reading, MA, Addison-Wesley.
- Goldman, S. (1998), *The ultimate outsourcing study: A CIO's guide to best practices*, Woodcliff Lake, NJ, Techonology and Business Integrators, Inc.
- Kelman, S. (1998), *Implementing Federal Procurement Reform*, US Government Occasional Paper.
- Kirsch, L.J. (1996), The management of complex tasks in organizations: controlling the systems development process, in *Organization Science*, 7(1), pp. 1-21.
- Kraut, R.E. e Streeter, L.A. (1995), Coordination in software development, in *Communications of the ACM*, 38(3), pp. 69-81.
- Kumar, K. e van Dissel, H.G. (1996), Sustainable collaboration. Managing conflict and cooperation in inter-organizational systems, in *MIS-Quarterly*, 20(3), pp. 279-300.
- Li, L. e Geiser, K. (2005), Environmentally responsible public procurement (ERPP) and its implications for integrated product policy, in *Journal of Cleaner Production*, 13, pp. 705-715.
- Lindblom, C.E. (1990), *Inquiry and change – The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*, New Haven Connecticut, Yale University Press.
- Lindblom, C.E. (2001), *The Market System. What It Is, How It Works, and What to Make of It*, New Haven & London, Yale University Press.
- Lowery, D. (1998), Consumer Sovereignty and Quasi-Market Failure, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), pp. 137-172.
- March, J.G. e Simon, H.A. (1958), *Organizations*, New York, John Wiley.
- Marra, M. (2004), *Innovation in E-Procurement: The Italian Experience*, IBM Center for the Business of Government.
- Marra, M. (2006), *Il mercato nella PA. Coordinamento, valutazione e responsabilità*, Roma, Carocci editore.
- Metcalfe, J.S. e Foster, J. (a cura di) (2004), *Evolution and Economic Complexity*, Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze, MEF (2004), *Programma di Razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi per le Pubbliche Amministrazioni*, Rapporto al Parlamento, Roma.
- Milgrom, P. e Roberts, J. (1990), Bargaining Costs, Influence Costs, and the Organization of Economic Activity, in J. Alt e K. Shepsle, (a cura di) (1990), *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge, UK, Cambridge University Press.

- Milgrom, P. e Roberts, J. (1992), *Economia, organizzazione e management*, vol. I e II, Bologna, Il Mulino.
- Miller, G.J. (1992), *Managerial Dilemmas. The Political Economy of Hierarchy*, Cambridge University Press.
- Mougeot, M. e Naegelen, F. (2005), Hospital Price Regulation and Expenditure Cap Policy, in *Journal of Health Economics*, 24, pp. 55-72.
- Nelson, J. (2003), Once More, with Feeling: *Feminist Economics* and the Ontological Questions, in *Feminist Economics*, vol. 9, n. 1, pp. 109-118.
- Nidumolu, S.R. (1995), Interorganizational Information Systems and the Structure and Climate of Seller Buyer Relationships, in *Information and Management*, vol. 28, pp. 89-105.
- Niskanen, W.A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Arthrhthon.
- Nonaka, I. (1994), A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation, in *Organization Science*, 5, 1.
- North, D. (1990), *Institutions, institutional change, and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press; trad. it. (2000), *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Bologna, Il Mulino.
- North, D. (2005), *Understanding the Process of Economic Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Osimo, D. (2004), *Regione Emilia-Romagna – Direzione Generale Organizzazione, Sistemi, Informativi e Telematica*, manoscritto.
- Ouchi, W.G. (1980), Markets, Bureaucracies and Clans, in *Administrative Science Quarterly*, 25(1), pp. 129-41.
- Pagano, G. (2006), Programma degli acquisti nelle PA, in *Queste Istituzioni*, 136/137, pp. 116-126.
- Parker, D. e Hartley, K. (1997), The economics of partnership sourcing versus adversarial competition: a critique, in *European Journal of Purchasing and Supply Management*, vol. 3, n. 2, pp. 115-125.
- Parker, D. e Vaidya, K. (2000), An economic perspective on innovation networks, in S. Conway e O. Jones (Ed.), *Social Interaction and Organisational Change*, London, Imperial College Press.
- Powell, W.W. e DiMaggio, P.J. (a cura di) (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago and London, The University of Chicago Press.
- Ranis, G., Boozer, M., Stewart F. e Suri, T. (2003), *Paths to Success: The Relationship between Human Development and Economic Growth*, in Economic Growth Center Discussion paper, n. 874, Yale University.
- Scott, R.W. (1991), Unpacking Institutional Arguments, in W.W Powell e P.J. DiMaggio (a cura di) (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago and London, The University of Chicago Press.
- Simon, H. (1957), *Administrative Behavior*, New York, Free Press.
- Stake, R. (1995), *The art of case research*, Thousand Oaks, CA, Sage Publications.
- Tendler, J. (1997), *Good Government in the Tropics*, Baltimore, Maryland, USA, The Johns Hopkins University Press, pp. 102-134.
- Thompson, J.D. (1967), *Organization in action*, Chicago, IL, McGraw Hill.
- Weichenrieder, A.J. (2001), Public procurement in the presence of capital taxation, in *Regional Science and Urban Economics*, 31(2-3), pp. 339-353.
- Williamson, O.E. (1993), Transaction cost economics and organization theory, in *Journal of Industrial and Corporate Change*, 2, pp. 107-156.

Witt, U. (2003), The Evolutionary Perspective on Economic Policy Making – Does it Make a Difference?, in *Journal of Evolutionary Economics*, 13(2), pp. 77-94.

Public procurement reform. An Economic-Evolutionary analysis

by Mita Marra

Summary: According to the economic evolutionary approach, this article examines the Italian procurement reform policy, which has co-existed with two different approaches to reform. These are working in parallel and sometimes at cross-purposes. A supply-driven approach focuses on tightening the controls on spending to tap economies of scale. CONSIP has spread information and technology (IT) services across public agencies, providing standardized e-procurement solutions. CONSIP plays as the central broker between public agencies and private vendors through aggregating demand at the best price and quality conditions available on the market. Conversely, behind e-procurement one finds innovative methods of government provision of public services, which in turn point to key management strategies and capacities, aiming to gain economies of scope. In this perspective, CONSIP is called on to develop IT techniques that facilitate contract management, promoting efforts to decentralize procurement decisions while infusing technology, and changing local assessment practices of vendor choice and contract performance. The paper discusses coordination approaches to centrally guide the decentralization process of public e-procurement, raising a number of implications for future procurement reform.

Keywords: coordination, public procurement, reform process.

J.E.L. Classification: P41; D78; K23.

Address:

Mita Marra, Facoltà di Scienze Politiche, via Ponte don Melillo, Fisciano (SA). E-mail: mita.marra@issm.cnr.it