

Innovazione nel settore dell'e-procurement: l'esperienza italiana

e-government series



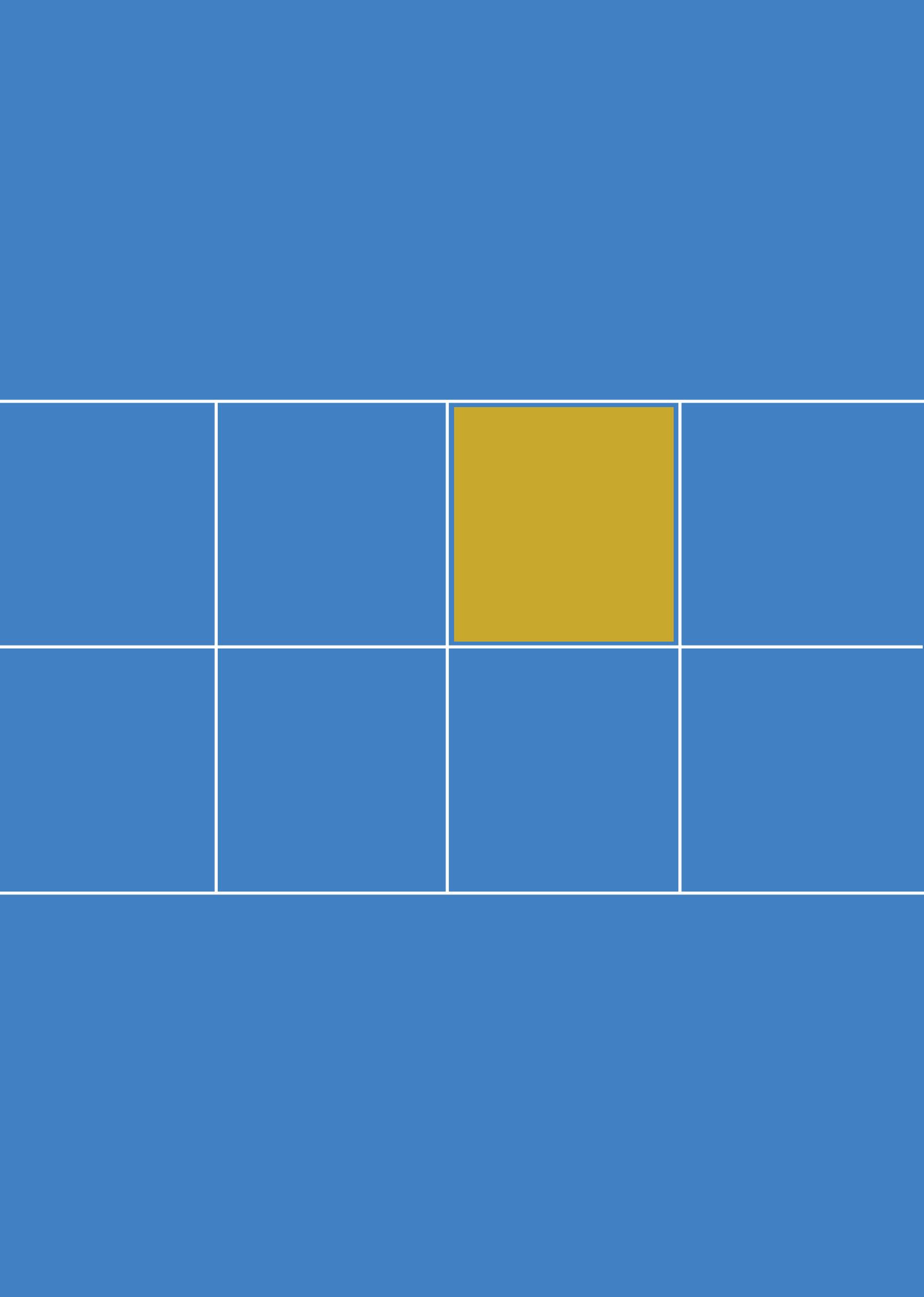
Preparato per l'IBM Centre for the Business of Government

Mita Marra

Ricercatrice dell'Istituto di Studi sulle società del Mediterraneo

Consiglio Nazionale delle Ricerche

Novembre 2004



Pagina 5	Prefazione
Pagina 6	Riepilogo
Pagina 10	Introduzione
Pagina 14	Dall'e-procurement dell'offerta all'e-procurement della domanda <ul style="list-style-type: none">• Che cos'è la Consip?• L'urgenza di razionalizzare la spesa pubblica come direttiva per un procurement centralizzato• Il passaggio alla decentralizzazione• Il risultato dell'esperienza Consip a livello locale e internazionale
Pagina 30	Verso una maggiore personalizzazione del public procurement <ul style="list-style-type: none">• Adozione dei servizi IT: problemi di compatibilità e di complessità• Indirizzamento delle sfide legali a livello nazionale ed europeo• Gestione dei contratti a livello di agenzia e necessità di creare capacità su misura• Apertura alla competizione e livellamento del campo di azione per i grandi e piccoli fornitori
Pagina 41	Conclusioni e consigli <ul style="list-style-type: none">• Conclusioni• Consigli
Pagina 47	Appendici <ul style="list-style-type: none">• Appendice I. Struttura analitica, progetto di ricerca e metodi• Appendice II. Il caso della SIEP nella Provincia di Salerno, Italia
Pagina 56	Note finali
Pagina 57	Bibliografia
Pagina 60	Informazioni sull'autore
Pagina 61	Informazioni di contatto
Pagina 62	Studi disponibili del centro

Prefazione

Novembre 2004

Per conto dell'IBM Centre for The Business of Government, siamo lieti di presentare lo studio 'Innovazione nel settore dell'e-procurement: l'esperienza italiana', a cura di Mita Marra. Questa pubblicazione è il primo studio di una nuova serie, che verrà pubblicata dall'IBM Centre for The Business of Government, che si occupa dell'analisi dell'innovazione del settore pubblico in Europa.

In Italia, la trasformazione del public procurement è iniziata nel 2000 con la creazione della Consip (agenzia pubblica per lo sviluppo dei servizi informatici). La Consip, società pubblica del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha creato una nuova piattaforma IT (Information Technology) e nuove procedure operative che hanno trasformato radicalmente il processo di acquisizione pubblica in Italia. I nuovi processi di procurement a livello nazionale comprendevano un catalogo elettronico, le aste online e un marketplace elettronico. Essendo una società pubblica, la Consip mirava prevalentemente a ridurre i lunghi processi burocratici, a reclutare una forza lavoro altamente qualificata e a rispondere alle esigenze dei clienti.

Nel presente rapporto Mita Marra descrive il percorso intrapreso dalla Consip ed esamina le caratteristiche del sistema di public procurement italiano. Oltre ad evidenziare quanto già raggiunto e quanto ancora da fare, Mita Marra ritiene che l'utilizzo da parte delle agenzie pubbliche delle nuove procedure di procurement sembra aver conseguito molti dei risultati previsti. La Consip ha anche avuto un impatto positivo non previsto. In maniera interessante e inaspettata, i governi cittadini e regionali più dinamici, come Salerno, hanno sviluppato la propria agenzia di procurement, creando, così, le versioni locali della Consip, con nuovi portali, centri commerciali basati sul Web, aste basate sul Web e altri servizi relativi al marketing e al procurement basato sul Web, a seconda delle specifiche esigenze.

Mita Marra conclude il suo rapporto con una serie di risultati e consigli per i dirigenti pubblici, per la Consip e per tutti i paesi che stanno attualmente trasformando il proprio sistema di public procurement. Crediamo che questo rapporto possa essere una importante fonte di informazioni e utile a coloro che desiderano migliorare i servizi pubblici e amministrativi.

Paul Lawrence
Partner-in-Charge
IBM Centre for The Business of Government
paul.lawrence@us.ibm.com

Sietze Dijkstra
EMEA Public Sector Leader
IBM Business Consulting Services
sietze.dijkstra@nl.ibm.com

Riepilogo

La Consip (agenzia pubblica per lo sviluppo dei servizi informatici) è al centro del programma di riforma del government procurement italiano iniziato nel 2000. Società pubblica del Ministero dell'Economia e delle Finanze, la Consip ha diffuso i servizi IT (Information Technology) alle agenzie pubbliche e fornito soluzioni di e-procurement attraverso:

- un catalogo elettronico
- aste online
- un marketplace elettronico.

Il catalogo elettronico consente l'acquisto di beni e servizi standard nell'ambito dei contratti nazionali, negoziati dalla Consip. I dirigenti pubblici possono accedere al catalogo elettronico su Internet, selezionare l'articolo desiderato e specificare la quantità al prezzo stabilito per i fornitori nazionali. Mediante le aste online è possibile indirizzare le richieste specifiche di determinati materiali per i grandi contratti. Il marketplace elettronico consente alle agenzie pubbliche di scegliere i prodotti da una serie di fornitori certificati dalla Consip.

L'utilizzo da parte delle agenzie pubbliche delle nuove procedure di procurement sembra aver raggiunto numerosi dei risultati previsti dal programma, nonché una serie di effetti inaspettati e sorprendentemente positivi, che hanno fatto dell'esperienza italiana un caso di innovazione nel settore del government procurement. Come previsto, il vincolo dei contratti per i grandi fornitori richiesti a livello nazionale ha portato a una riduzione del costo unitario per i beni e servizi standard (Ministero dell'Economia e delle Finanze, 2004). Le procedure di acquisto mediante i servizi IT rispettano i requisiti dei contratti pubblici di trasparenza, pubblicità, integrità e più vasta competizione a livello nazionale ed europeo. Nell'acquisto di beni e servizi, i dirigenti pubblici hanno dimostrato una maggiore consapevolezza dei costi e delle necessità dei servizi nelle proprie agenzie, confrontando regolarmente le condizioni contrattuali dei fornitori locali con quelle negoziate dalla Consip per le forniture nazionali. I dirigenti pubblici che utilizzavano la piattaforma IT si sono dimostrati disponibili ad utilizzare gli strumenti di e-procurement in futuro.

In maniera imprevista, le amministrazioni comunali e regionali più dinamiche hanno sviluppato la propria agenzia di procurement: una versione locale della Consip e nuovi portali che forniscono centri commerciali basati sul Web, aste basate sul Web e servizi di procurement e marketing basati sul Web. Inoltre, la Consip ha stabilito una serie di collaborazioni con le istituzioni che si occupano di procurement di 29 paesi che partecipano all'EU Public Procurement Learning Lab, tra cui Austria, Danimarca, Francia, Olanda e Finlandia. Il modello italiano è stato largamente riconosciuto e adottato dal programma Phare dell'Unione Europea per il gemellaggio dei progetti di e-procurement di Turchia e Cipro (il programma Phare è uno dei tre strumenti di preadesione finanziati dall'UE che assistono i paesi candidati dell'Europa centrale ed orientale che si preparano ad aderire all'UE).

Tuttavia, la riforma del public procurement ha dovuto superare diverse difficoltà. Innanzitutto, il nuovo sistema di public procurement è creato su un modello orientato alle aziende, ma è difficile trasferire la conoscenza direttamente dal settore privato al settore pubblico a causa delle differenze relative allo sviluppo e all'implementazione dell'e-procurement nei diversi settori. Un'ulteriore difficoltà è rappresentata dal fatto che la massimizzazione del profitto e i diversi obiettivi costituiscono la motivazione fondamentale dell'e-procurement nel settore pubblico. Anche la mancanza di personale qualificato e un'opposizione generale al cambiamento nelle agenzie pubbliche rendono più complessa la trasformazione del procurement.

Inoltre, l'attuale trasformazione del procurement è finora coesistita con due approcci radicalmente differenti relativi alla riforma, che procedono parallelamente e a volte con obiettivi incrociati. Un approccio si concentra sul rafforzamento dei controlli sulla spesa: viene prestata più attenzione alla centralizzazione dei processi di acquisizione per sfruttare le economie di scala. La Consip agisce da mediatore tra le agenzie pubbliche e i fornitori privati mettendo insieme la domanda alle migliori condizioni di prezzo e qualità disponibili sul mercato. Questo approccio si basa sui processi di procurement orientato all'offerta per ridurre la frammentazione, le perdite e la spesa pubblica occulta a livello locale.

Al contrario, oltre all'e-procurement esistono numerosi metodi innovativi di produzione e rifornimento pubblico di servizi del governo, che a loro volta indicano strategie e capacità di gestione fondamentali. L'e-procurement ha un'importante attinenza con la contrattazione per i servizi integrati complessi (quali i servizi di gestione delle risorse, le attrezzature scientifiche e tecnologiche) e le agenzie pubbliche hanno potuto impiegare personale qualificato, aumentando la produttività. Da questo punto di vista, la riforma del procurement è più utile per le qualifiche e le capacità dei lavoratori dipendenti, promuovendo la decentralizzazione delle decisioni relative al procurement, impiegando tecnologia all'avanguardia, modificando le pratiche di valutazione locali e sviluppando reti e associazioni. Da ciò ne deriva che l'e-procurement è fonte di innovazione che consente alle organizzazioni di agire in modo diverso. La Consip è chiamata a sviluppare le tecniche di IT che agevolano la condivisione delle informazioni, la creazione e la diffusione della conoscenza, consentendo ai dirigenti di riflettere sui risultati raggiunti e di impegnarsi in un ciclo continuo di miglioramento tramite la valutazione delle prestazioni.

L'esperienza italiana è sorprendente perché fronteggia le tensioni interne implicite alla trasformazione del procurement. Se da un lato centralizza i contratti per contenere la spesa pubblica, la Consip ha imparato a personalizzare gli strumenti di e-procurement in base alle specifiche esigenze delle agenzie pubbliche, fornendo consulenza e supporto per la negoziazione dei contratti e delle offerte e coordinando la rete di iniziative di e-procurement regionali e locali. Da un approccio all'e-procurement dell'offerta come progettato e realizzato tra il 2001 e il 2003, la Consip è orientata alla domanda, offrendo assistenza alle agenzie pubbliche in base alle specifiche esigenze e ai problemi che sorgono dalle relazioni esistenti tra le agenzie che acquistano e i fornitori.

Poiché le agenzie si orientano sempre di più verso accordi di e-procurement sviluppati e personalizzati, sia a livello statale che locale, il presente rapporto può essere considerato come una guida specifica ai modelli di e-procurement. Le agenzie pubbliche devono adottare un approccio strategico a lungo termine per la gestione degli strumenti di e-procurement, richiedendo una continua creazione e un continuo aggiornamento del personale a livello locale. L'e-procurement deve essere considerato come un rapporto gestito più che un dispositivo di IT che sostituisce le procedure tradizionali di procurement. L'utilizzo della misurazione delle prestazioni è un elemento importante per migliorare la proprietà e la qualità dei servizi forniti tramite e-procurement richiesti dalle agenzie pubbliche.

La Consip deve affrontare uno dei principali problemi tipici delle agenzie pubbliche: trovare fornitori affidabili e riuscire a concentrarsi sull'aumento della produttività. Invece di fornire assistenza standard per i diversi aspetti dell'e-procurement alla maggior parte delle agenzie pubbliche, la Consip deve indirizzare la sua assistenza a quelle agenzie pubbliche contraddistinte da esigenze simili in diversi settori. In seguito può concentrarsi sui problemi che sorgono nel corso della definizione delle specifiche e delle scadenze contrattuali e della gestione dei rapporti con i fornitori. Tutto ciò richiede che la Consip si concentri su un'agenzia o su un numero ristretto di agenzie con le stesse dinamiche, esigenze e problemi. Poiché un approccio orientato alla domanda è anche orientato ai problemi, funziona al meglio quando sottopone consumatori e fornitori a un test per le prestazioni. Se il prodotto di un fornitore non rispetta gli standard competitivi di costo, qualità e consegna puntuale, il consumatore (l'agenzia che acquista) non accetterà la merce oppure non rinnoverà l'ordine. Ciò costringe la Consip, insieme all'agenzia che acquista, a controllare le prestazioni per una migliore qualità e una maggiore affidabilità.

Tutti i paesi che stanno attualmente trasformando il proprio sistema di procurement devono superare i vincoli relativi alle risorse umane, organizzativi, istituzionali, di conformità e di policy che non consentono di realizzare un procurement efficiente. L'esperienza italiana suggerisce l'intervento da parte del governo per ristrutturare i processi di acquisizione mediante un forte impegno politico, una visione a lungo termine e una gestione strategica. Essendo una società pubblica, la Consip deve poter ridurre i lunghi processi burocratici, operando al di fuori delle regole amministrative e dei regolamenti in modo da ricavare un'attenzione maggiore al lavoratore, includere una combinazione di gestione IT e dei progetti, rispondendo in modo più efficiente alle specifiche esigenze dei clienti.

Tuttavia, questi programmi di riforma sono difficili da progettare e realizzare a meno che non siano sostenuti da iniziative locali. È stato largamente riconosciuto che la semplice imposizione di nuove regole ai manager di un'organizzazione non ne influenza i risultati sui dipendenti. Su queste basi, il caso italiano rivela che la preoccupazione in merito al rispetto delle regole, alla centralizzazione e alla razionalizzazione della spesa pubblica è andata a svantaggio dei risultati del procurement a livello delle agenzie: i dirigenti pubblici ritenevano che le operazioni di acquisizione obbligatorie e centralizzate equivalessero a mantenere una condotta personale nel rispetto delle nuove regole e la cultura del public procurement ha rinforzato questa opinione.

Per stimolare un cambiamento culturale, è essenziale liberarsi delle regole restrittive del governo che impediscono ai dirigenti di utilizzare in maniera efficace il personale e motivare coloro che svolgono quotidianamente le procedure di procurement. I lavoratori dipendenti nel settore del procurement si trovano di fronte a problemi molto particolari; spesso non riescono a farsi sentire ed è quindi impossibile trasformare le proprie informazioni in conoscenza utile per un procurement efficace. L'esperienza italiana dimostra l'importanza di potenziare le prestazioni e l'iniziativa dei lavoratori attraverso una creazione continua di capacità e di assistenza tecnica per il project management fornito dal governo centrale su richiesta. Un approccio centralizzato sembra essere la risposta giusta, che bilancia l'esigenza di prestazioni migliori con una capacità amministrativa rafforzata a livello locale.

Introduzione

Alla fine degli anni '90, il governo italiano aveva avviato una serie di iniziative volte alla riforma del settore pubblico. In particolare, intraprese un percorso radicale verso un sistema di procurement più efficace. Il passaggio dall'acquisto di beni all'acquisizione di servizi complessi, valutando e riunendo le esigenze, gestendo strategicamente i contratti e controllando le prestazioni, occupò un posto centrale nelle politiche di riforma del settore pubblico, riducendo la spesa pubblica. Le procedure di IT (information technology) che supportavano i processi di procurement resero possibile una maggiore efficienza e un maggiore risparmio nella spesa pubblica attraverso costi ridotti delle transazioni, un sistema di ordini più rapido e operazioni di acquisizione standard.

In Italia, la trasformazione del government procurement è iniziata nel 2000 con il modello sviluppato dalla Consip (Agenzia di servizi per l'informazione per il pubblico) per tutte le agenzie pubbliche del paese. Società pubblica del Ministero dell'Economia e delle Finanze, la Consip ha creato una piattaforma IT e alcune procedure operative per realizzare processi di acquisizione a livello nazionale. Negoziando le migliori condizioni di prezzo e qualità per le forniture richieste a livello nazionale, il sistema mirava a sfruttare le economie di scala e ad evitare la frammentazione, le perdite e la spesa pubblica occulta. Alle agenzie del governo fu richiesto di adottare il catalogo elettronico della Consip, con il vantaggio di ridurre i costi delle transazioni per le aste e le negoziazioni private, tradizionalmente inteso ad accelerare i processi di procurement.

Dal 2003, la situazione è mutata radicalmente. Allontanandosi da un modello vincolante di catalogo elettronico centralizzato, le agenzie pubbliche scelgono attualmente i fornitori e gli strumenti IT che rispondono alle proprie esigenze. Le amministrazioni comunali e regionali più dinamiche hanno sviluppato la propria agenzia di procurement, cioè una versione locale della Consip e nuovi portali che forniscono centri commerciali basati sul Web, aste basate sul Web e altri servizi relativi al procurement e al marketing basato sul Web. In questo contesto, la Consip offre alle agenzie di stato e locali, servizi di consulenza e soluzioni personalizzate per il project management e lo sviluppo IT.

Questo passaggio da un sistema di procurement centralizzato a uno decentralizzato non è derivato da una radicale devoluzione del procurement alle agenzie locali e regionali, né è stato il risultato degli spinoff tecnologici a livello di agenzie. La tecnologia è l'unico elemento della trasformazione attuale del public procurement, costituito da un insieme di scelte di leggi, policy, tecnologie, processi di gestione e di alcuni risultati non previsti o almeno non attribuibili alla leadership utilizzata. Ciò che rende innovativo il caso italiano è il modo in cui le parti coinvolte nella riforma, cioè i responsabili delle decisioni, i dirigenti e il personale della Consip, i dirigenti pubblici e i fornitori, hanno appreso dall'esperienza che il percorso verso un procurement migliore è più complesso di quanto previsto.

Iniziata come un'operazione per contenere la spesa pubblica, la trasformazione del procurement prevedeva l'inserimento dell'IT nel settore pubblico. Ma, cosa ancora più importante, avviava una serie di nuove dinamiche di acquisizione che richiedevano ai dirigenti di valutare le esigenze delle agenzie, pianificare strategicamente i processi di acquisizione, stipulare contratti con i fornitori privati e controllare regolarmente i rapporti contrattuali per garantire buone prestazioni e un giusto valore della moneta. La trasformazione del public procurement può rivoluzionare il lavoro delle agenzie, con l'aiuto della Consip che consente l'innovazione e fornisce le capacità necessarie alle agenzie pubbliche in tutta l'Italia.

Lo scopo del presente rapporto è quello di ricreare il percorso intrapreso dalla riforma del public procurement in Italia e di esaminare le caratteristiche del sistema attuale di public procurement (vedere l'Appendice I per ulteriori dettagli sulla metodologia e la progettazione dello studio). Il rapporto è suddiviso in tre parti. La prima parte è incentrata su come è stato progettato e implementato il nuovo modello di public procurement tra il 2001 e il 2003 e analizza i cambiamenti del sistema fino ad arrivare alla realtà delle agenzie pubbliche in Italia. La seconda parte traccia le dinamiche previste per l'ulteriore personalizzazione del public procurement in base alle esigenze specifiche delle agenzie pubbliche. Evidenziando sia quanto già raggiunto che quanto ancora da fare per un ulteriore miglioramento, l'analisi ricostruisce il ruolo che ha avuto e che dovrà avere in futuro la Consip nella creazione di rapporti collaborativi con le agenzie pubbliche. La terza parte comprende le conclusioni e propone un insieme di consigli per i dirigenti pubblici, per la Consip e per tutti i paesi che stanno trasformando attualmente il proprio sistema di public procurement.

Consip: un case study sulla trasformazione aziendale per un e-procurement on demand

A cura di Jonathan D. Breul

Ci troviamo di fronte a un numero sempre crescente di casi di trasformazione aziendale nei diversi governi europei. Uno dei più importanti è rappresentato nel presente rapporto. Il case study della Consip descritto in queste pagine ha trasformato il modo in cui le agenzie pubbliche italiane acquistano beni e servizi attraverso la creazione di nuovi e innovativi sistemi di e-procurement. Nel corso degli anni, l'Italia è passata a un approccio verso il procurement on demand. Perché si è verificata questa trasformazione?

La risposta ha inizio con i cambiamenti nella natura dell'ambiente e nella natura di tutte le istituzioni, nel settore commerciale, governativo, dell'istruzione e della salute. In tutte le industrie, le prestazioni e i tempi di risposta sono i criteri fondamentali per raggiungere il successo. I governi sono obbligati sempre più a misurare e migliorare le prestazioni, mentre le organizzazioni come il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) sono consapevoli di dover essere più rapide nel valutare e rispondere alle agenzie pubbliche e private per soddisfare le esigenze di questi gruppi. Creando la Consip, il MEF ha trasformato il processo di business dell'Italia.

In tutto il mondo, queste forze, congiuntamente alle nuove possibilità tecnologiche, stanno introducendo nuove scelte per le operazioni, la progettazione dei programmi e le infrastrutture di calcolo. Queste problematiche richiedono una trasformazione più profonda, significativa e difficile rispetto alle precedenti riforme. Questa sfida può essere considerata come un e-government on demand.

L'e-government on demand è l'integrazione orizzontale dei processi e dell'infrastruttura che consente un'interazione quotidiana tra le imprese e le entità esterne.

Le caratteristiche di un e-government on demand sono:

- **Tempi di risposta.** A prescindere dai cambiamenti legislativi, organizzativi oppure operativi, i governi devono agire tempestivamente per soddisfare le esigenze attuali o potenziali.
- **Focalizzazione.** Mentre i processi vengono trasformati e le catene dei valori, compresi i fornitori, vengono ottimizzate, i governi sono sempre più in grado di valutare le funzioni che devono svolgere o affidare alle altre istituzioni, pubbliche o private.
- **Variabilità.** Grazie alle infrastrutture aperte e integrate che agevolano la collaborazione e la creazione di servizi per soddisfare le continue nuove esigenze, i governi consegnano i servizi giusti, al momento giusto e nel luogo giusto.
- **Flessibilità.** I governi mantengono i propri livelli dei servizi a prescindere da qualsiasi possibile difficoltà. Mentre la tecnologia ha sempre supportato le operazioni del governo, nell'e-government on demand è la principale fonte di flessibilità.

A questo punto non è più sufficiente evidenziare i singoli processi delle agenzie e fornire servizi ai cittadini online. Solo i governi, come l'Italia, che integrano all'interno e all'esterno dell'azienda, il centro dell'approccio on demand, risponderanno con rapidità, forza e coordinazione necessarie per affrontare i complessi problemi pubblici. Non dovrebbe sorprendere che tali governi, come l'Italia, conoscendo queste sfide, aggiorneranno e integreranno i sistemi IT, cambiando il modo in cui gestiscono e forniscono i servizi al pubblico. Il governo sta chiaramente diventando sempre più orientato alla domanda. La Consip innova questa trasformazione aziendale.

Jonathan D. Breul è un partner associato della IBM Business Consulting Services e senior fellow all'IBM Centre for the Business of Government. E-mail: jonathan.d.breul@us.ibm.com

Dall'e-procurement dell'offerta all'e-procurement della domanda

Che cos'è la Consip?

Qualsiasi tipo di discussione sulle iniziative in merito all'e-procurement deve iniziare con una breve descrizione della Consip, della sua missione, dell'organizzazione e della configurazione statutaria. La Consip è stata creata nel 1997 durante il governo D'Alema come società pubblica, al 100% proprietà del governo centrale italiano, con la missione di progettare e gestire l'IT all'interno del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF). Nel 2000, durante il governo Amato, la missione della Consip è stata interamente ridefinita e ampliata per contribuire alla modernizzazione del settore pubblico non solo attraverso i progetti IT, ma anche e soprattutto attraverso la diffusione di concetti quali leadership, efficienza e qualità dei servizi pubblici nel procurement.

Nel 2001, durante il governo Berlusconi, la missione della Consip si è concentrata sulla razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi. Il potenziamento dell'innovazione e dell'efficienza nei processi di procurement nelle agenzie pubbliche è diventata la priorità per la Consip, con una serie di implicazioni importanti per il lavoro svolto dall'organizzazione. Nel perseguimento di tale missione, la Consip ha internalizzato i sistemi informativi e la conoscenza dei processi di acquisizione dei ministeri principali. Ha esternalizzato, in seguito, mediante l'outsourcing, l'implementazione dei progetti IT e ha integrato le capacità IT con le capacità di project management e le competenze di consulenza specializzata per promuovere l'innovazione del settore pubblico (Consip, 2002).

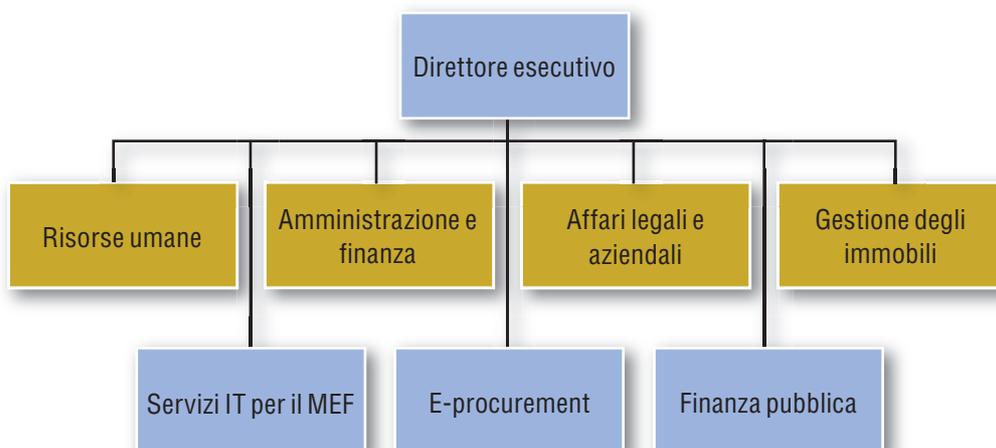
Essere una società pubblica non vuol dire che la Consip venda i propri servizi alle agenzie pubbliche. La società opera al di fuori delle regole e dei regolamenti amministrativi pubblici. Il suo stato legale consente di avere due vantaggi fondamentali: primo, la Consip evita i lunghi processi burocratici di alcuni rapporti amministrativi e, secondo, impiega risorse umane senza essere soggetta alle regole di assunzione pubbliche. Quindi, la Consip gode di un'ampia autonomia e flessibilità di gestione. Inoltre, per la Consip l'impiego di risorse umane prevede personale altamente qualificato per tutte le fasi del ciclo di procurement. Nel 2002, 413 persone lavoravano per la Consip, di cui 374 impegnate in due settori differenti: 252 erano impiegati nelle attività e nei servizi IT e 122 erano impegnati nella razionalizzazione della spesa pubblica attraverso l'e-procurement. L'età media dello staff della Consip era di 37 anni circa, con il 68 per cento di laureati e il 45 per cento di donne (Consip, 2002).

Come mostrato nella Figura 1, la Consip organizza il proprio lavoro in tre linee funzionali, con i professionisti assegnati a reparti separati: (1) servizi IT, (2) project management per l'e-procurement, e (3) valutazione dei prodotti mediante sondaggi di mercato e valutazioni tecniche. Quindi, l'organizzazione formale consente di ottimizzare l'assistenza orientata all'offerta sui servizi IT, le soluzioni di project management e la comprensione dei mercati per un numero quanto più elevato

possibile di aziende. Tuttavia, le interazioni tra i diversi reparti sono frequenti.¹ La gestione della Consip ha indicato un fermo impegno e supporto per le collaborazioni tra il personale IT e i dirigenti per sfruttare le sinergie tra diversi esperti in risposta alle esigenze delle agenzie pubbliche. In particolare per il lavoro delle aste online, le capacità tecniche nei servizi IT e la conoscenza dei requisiti legali dei contratti pubblici vengono adattate a casi specifici. Le interviste dimostrano che i dipendenti di questa organizzazione sono molto dediti al proprio lavoro; sono motivati, l'ambiente di lavoro li ripaga e le condizioni in cui lavorano li spingono verso un impegno forte e costante. Come riferito da un dirigente, "Ogni asta online chiusa produce una sorta di adrenalina che fa lavorare bene i nostri ragazzi per fa nascere un'altra piccola Consip!"

Il Consiglio di amministrazione della Consip comprende il presidente, il vicepresidente, il direttore esecutivo e altri due membri, tutti eletti dal MEF. Mentre il presidente presiede il consiglio con prerogative di guida, il direttore esecutivo si occupa della gestione. Il Parlamento non è coinvolto nell'elezione dei membri del consiglio e ciò può provocare un sistema istituzionale di controlli ed equilibri che espone la Consip a pressioni politiche e sollecitazioni da parte di interessi legittimi. Il direttore esecutivo detiene la maggior parte delle responsabilità e del potere decisionale, riducendo gran parte della flessibilità di cui gode la società nel perseguimento della sua missione. La questione è se un sistema decisionale più pluralistico possa proteggere l'organizzazione dalle possibili pressioni politiche.

Figura 1: Organizzazione della Consip.



L'urgenza di razionalizzare la spesa pubblica come conduttore di un procurement centralizzato

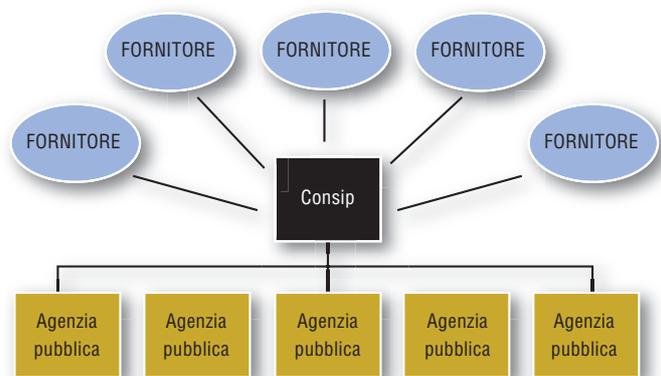
L'impegno della Consip nella trasformazione del government procurement è iniziato con una serie di sforzi per contenere la spesa pubblica raggiungendo un certo valore della moneta e per offrire servizi pubblici efficienti. Con la finanziaria 2000 (Legge n.488, 1999), il governo italiano ha avviato il Programma di razionalizzazione della spesa pubblica che mirava a ridurre la spesa pubblica per l'acquisizione di beni e servizi. Il governo si impegnò a raggiungere una riduzione della spesa pubblica di €3,7 milioni nel 2003 e fino a €7,9 milioni nel 2006, partendo dalla riduzione dei prezzi unitari e del consumo. Un componente essenziale di un programma così ambizioso era il passaggio all'e-procurement a livello nazionale e locale.

Il Programma di razionalizzazione della spesa pubblica mirava a raccogliere i risparmi nella spesa pubblica attraverso gli Accordi quadro nazionali (AQN). Si trattava di una serie di contratti per le forniture nazionali, che potevano essere suddivise in lotti geografici o per caratteristiche tecniche dei prodotti e servizi. Questi accordi dovevano ridurre il costo unitario di beni e servizi attraverso le economie di scala e semplificare il processo amministrativo di procurement attraverso procedure telematiche. Gli AQN dovevano operare attraverso i servizi IT per ridurre i costi delle transazioni, abbreviare i tempi del ciclo di procurement e standardizzare i processi di procurement in tutta Italia. Nel 2001, il MEF affidò alla Consip la negoziazione degli AQN e lo sviluppo della piattaforma di e-procurement. La Consip doveva:

- valutare la domanda complessiva delle agenzie pubbliche per beni e servizi a livello nazionale
- invitare i fornitori a offrire forniture nazionali
- scegliere le migliori condizioni contrattuali per la quantità di beni e servizi richiesti a livello nazionale
- impostare la piattaforma elettronica per eseguire operazioni di procurement online.

Come illustrato nella Figura 2, per completare gli AQN, la Consip interagì sia con le agenzie pubbliche per raccogliere le richieste di procurement a livello nazionale che con i fornitori per cercare offerte competitive per le forniture nazionali. Una volta in vigore l'AQN, la Consip non era più responsabile del rapporto contrattuale. Per i propri ordini, le agenzie acquirenti stipulavano singoli contratti con i fornitori scelti negli AQN, ma non potevano modificare i termini di riferimento stabiliti dalla Consip a livello nazionale. Quindi, il modello di procurement centralizzato era chiaramente orientato all'offerta; la Consip trasmetteva alle agenzie del governo un insieme di soluzioni standardizzate per le operazioni di e-procurement, senza più coinvolgere le agenzie.

Figura 2: Funzione di mediazione della Consip per completare gli AQN.



La piattaforma di e-procurement sviluppata dalla Consip si basava su un portale (www.acquistinretepa.it) che funzionava da 'fulcro' per tutte le operazioni di e-procurement eseguite dalle agenzie locali, regionali e pubbliche statali. Inizialmente, il portale offriva solo il catalogo elettronico, attraverso il quale le agenzie pubbliche potevano acquistare beni e servizi soggetti ai requisiti del Programma di razionalizzazione della spesa pubblica. Non tutte le spese erano idonee per gli AQN. Nel 2000, il Programma di razionalizzazione della spesa pubblica evidenziò due tipi di spese che dovevano essere razionalizzate mediante gli AQN:

- la spesa comune: la spesa per beni e servizi le cui caratteristiche sono le stesse per la maggior parte delle agenzie pubbliche (ad esempio servizi di cancelleria, telefonici e buoni pasto)
- la spesa specifica: la spesa per beni e servizi specifici di un settore (ad esempio aghi per agenzie sanitarie e laboratori chimici universitari) oppure relativi a diversi livelli dell'amministrazione pubblica (ad esempio il catering e la gestione delle risorse).

La finanziaria 2000 stabilì che gli AQN avrebbero riguardato principalmente la spesa comune e solo parti della spesa specifica. Ma la necessità impellente di contenere la spesa pubblica presto portò a un ampliamento dell'applicazione degli AQN non solo a un numero maggiore di categorie specifiche di articoli, ma anche a un numero sempre maggiore di agenzie pubbliche operanti a livello locale.

Nel 2001, le agenzie pubbliche richiesero l'applicazione degli AQN e tra queste c'erano tutte le agenzie del governo centrale, i fornitori di servizi sanitari locali e le università. Nel 2002, le province, i comuni, le agenzie per la protezione del territorio montano e i consorzi di agenzie pubbliche locali dovevano rispettare gli AQN. Sebbene alle ultime fu lasciata una maggiore autonomia di acquisizione, era necessario confrontare i prezzi del procurement con quelli adottati dagli AQN per i beni e i servizi simili.

La vera rivoluzione avvenne con la finanziaria 2003, che rese obbligatorio per quasi tutte le agenzie pubbliche a tutti i livelli governativi, il rispetto degli AQN per la razionalizzazione dei processi di acquisto. Tutte le entità acquirenti dovevano rifornirsi attraverso il catalogo elettronico quando i beni e i servizi richiesti erano sul catalogo. Inoltre, per ridurre le perdite e la spesa occulta, i contratti di oltre €50.000 dovevano essere negoziati attraverso inviti aperti ad offrire e a garantire pubblicità, trasparenza, integrità e maggiore competizione. La Consip fu chiamata a supportare le agenzie acquirenti nella definizione dei termini di riferimento per l'offerta e le qualifiche per i riconoscimenti dei fornitori. Conformemente all'approccio orientato all'offerta, la Consip poteva sostituire le agenzie quando la loro capacità amministrativa era inadeguata per eseguire l'intero processo di procurement secondo i nuovi standard.

Risparmi nella spesa pubblica effettivi e stimati attraverso gli AQN

In questo regime di obbligo, l'attività della Consip raggiunse il suo apice attribuendo alla società un'ottima reputazione tra i politici e i funzionari di governo.² Dall'esordio del programma di e-procurement nel gennaio 2000 fino a dicembre 2003, sono stati stipulati 61 AQN, che includono 35 categorie di beni e servizi normalmente acquistati dalle agenzie pubbliche e sette accordi portarono all'istituzione successiva del marketplace elettronico e delle aste online come servizi IT aggiuntivi.³ La cosa più importante è che gli AQN comprendono i servizi di telecomunicazione, fotocopiatrici, stampanti, desktop, software, computer portatili, veicoli da noleggiare, cancelleria da ufficio, buoni pasto, gas e benzina.

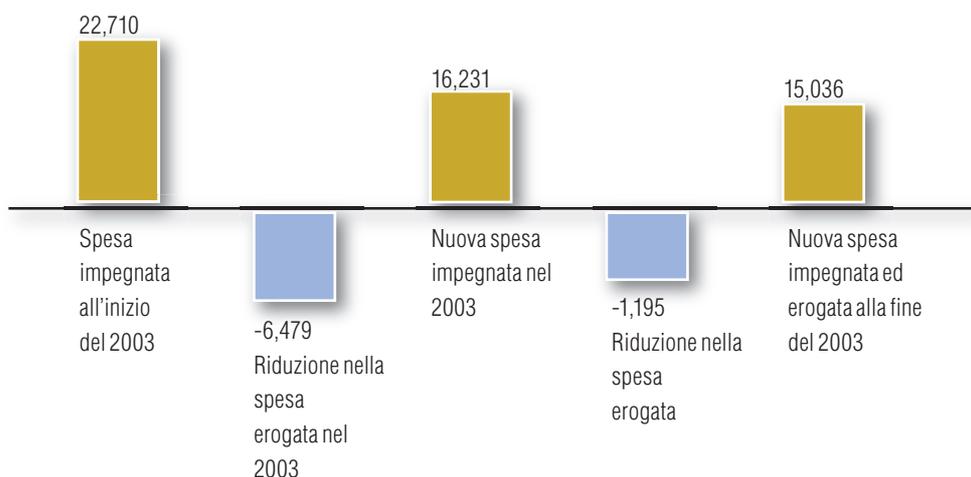
Secondo i dati forniti dal MEF, queste forniture ammontavano a un totale di €15.036 milioni spesi nel 2003, con il risparmio medio stimato dal MEF del 21 per cento, cioè €3.196 milioni (MEF, 2004). Queste cifre non furono il risultato di un controllo sistematico condotto a livello di agenzia, ma una valutazione stimata sul campione della spesa impegnata ed erogata dalle agenzie pubbliche all'inizio del 2003. Entro i limiti massimi annuali, il Programma per la razionalizzazione della spesa pubblica aveva stabilito per le spese di procurement, come illustrato nella Figura 3, che la spesa prevista e la spesa erogata dovevano diminuire globalmente.

La riduzione della spesa di acquisto doveva iniziare dai risparmi diretti mediante gli AQN e dai risparmi indiretti del cosiddetto 'effetto benchmark'. In altre parole, confrontando la qualità e il prezzo autonomamente negoziati con quelli fissati negli AQN, le agenzie pubbliche avrebbero dovuto migliorare la ricerca di un sourcing competitivo e aumentare quindi i risparmi nel tempo. In particolare, la Consip calcolò che attraverso i parametri di qualità e prezzo degli AQN su base regolare, le agenzie pubbliche avrebbero risparmiato fino all'81 per cento per i servizi di telefonia mobile, il 68 per cento per i servizi di telefonia terrestre, il 35 per cento per i computer portatili, il 25 per cento per i desktop, il 30 per cento per le stampanti e il 32 per cento per le fotocopiatrici. Inoltre, ulteriori risparmi sarebbero derivati (1) dalla semplificazione e standardizzazione dei

processi di procurement, (2) dalla riduzione nei tempi del ciclo di procurement, (3) dalla riduzione degli errori materiali nei documenti su carta e (4) dall'abbattimento dei costi per la risoluzione di dispute legali. È da sottolineare che i risparmi previsti nella spesa pubblica riguardavano solo i costi unitari di beni e servizi e non tutta la spesa pubblica. Le agenzie pubbliche riuscirono ad aumentare la propria spesa nonostante gli sforzi della Consip di ridurre i prezzi unitari di beni e servizi acquistati dalle agenzie pubbliche.

In effetti, il controllo del Ministero dell'Economia, della Giustizia e della Difesa effettuato dalla Corte dei conti per FY 2000, FY 2001 e FY 2002 non sostituì la tendenza prevista di diminuzione, principalmente a causa della difficoltà nel controllo della spesa delle agenzie pubbliche. Poiché i dipartimenti e le agenzie a livello statale e locale non avevano creato un sistema di raccolta di informazioni basato sui processi di acquisizione, non esistevano dati disponibili per poter confrontare il livello della spesa prima e dopo l'introduzione degli AQN. Un'altra difficoltà era rappresentata dalla diversa composizione degli articoli e delle linee di bilancio, che resero impossibile tener traccia dei risparmi per le stesse categorie di beni e servizi in più anni. Ad esempio, il Dipartimento della giustizia minorile riportò un aumento generalizzato nella spesa del 2002 perché la propria linea di bilancio includeva costi per l'affitto di veicoli che precedentemente non venivano considerati.⁴ Attualmente, i dipartimenti centrali sono orientati verso un controllo sistematico del procurement, in modo tale da produrre informazioni affidabili in tempi relativamente brevi.

Figura 3: Risparmi della spesa pubblica impegnata ed erogata nel 2003 (in milioni di euro).



Nel 2003, come mostra la Figura 4, il grado di conformità delle agenzie pubbliche agli AQN mostrava una copertura media del 90 percento, calcolato come il rapporto tra il numero di volte che gli AQN sono stati applicati e il numero di entità che potenzialmente potevano eseguire un ordine (40.911 richieste ricevute contro 45.609 entità che potenzialmente potevano eseguire un ordine). I grandi settori aderenti agli AQN erano ministeri a livello statale, buona parte del sistema sanitario a livello centrale e locale, università e agenzie del governo centrale.

In linea con il rispetto obbligatorio degli AQN, la Figura 5 a pagina 13 mostra il numero crescente di richieste negli ultimi tre mesi del 2003. Come previsto dalla riforma, il settore pubblico stava orientandosi progressivamente verso un sistema centralizzato di government procurement. Quanto appena detto costituiva un successo? In realtà, le cifre riportate nella Figura 5 illustrano solo un lato della medaglia!

I reclami dei fornitori

Il rispetto obbligatorio degli schemi della Consip provocò un diffuso malcontento sia nella pubblica amministrazione che tra i fornitori privati. I commercianti che avevano gestito gli acquisti delle agenzie pubbliche rafforzarono lo scetticismo dei settori di acquisto. I fornitori condannarono il possibile rischio di un'eccessiva centralizzazione dei processi di acquisizione, delle procedure di offerta troppo rigide e di una mancanza di competizione, particolarmente per le piccole e medie imprese distribuite in tutta Italia. A loro avviso, si trattava di un caso di 'competizione sleale'. Le affermazioni della concentrazione del mercato nonché le piccole e medie imprese escluse si esposero tra le piccole aziende, le organizzazioni aziendali e alcuni settori dell'amministrazione pubblica particolarmente restii ad abbandonare il proprio potere decisionale.

A prescindere dalla fondatezza di questo malcontento, tra i fornitori si sollevarono numerosi dubbi su questa fase obbligatoria. Un rappresentante di una delle principali organizzazioni aziendali (cioè, i distributori degli articoli di cancelleria) indicò che nel primo invito all'offerta per le forniture di cancelleria scolastica, le diverse categorie di articoli richiesti non erano specificati dettagliatamente, il che ridusse il volume totale delle vendite del 30 per cento.⁵ Inoltre, i fornitori non erano adeguatamente informati sui requisiti per partecipare agli AQN. Le piccole società, infine, non collaborarono per soddisfare la domanda nazionale di beni e servizi richiesti in tutta Italia. Solo le grandi società presentarono le proprie offerte in risposta alle richieste della Consip di forniture nazionali, il che limitò effettivamente la competizione. Tra queste società che si aggiudicarono i contratti nazionali, quelle intervistate si dimostrarono assolutamente in favore del nuovo sistema in vigore.⁶

Reazioni delle agenzie pubbliche

Tutte le agenzie pubbliche mostrarono un'accettazione passiva delle condizioni degli AQN, se non una certa riluttanza verso le procedure di procurement obbligatorie. Le agenzie pubbliche non erano per niente entusiaste di passare parte dei propri acquisti dai fornitori locali a pochi grandi produttori o distributori. L'acquisto di unità soffriva della mancanza di flessibilità per i beni e servizi standard e dell'impossibilità a soddisfare le domande di servizi complessi (ad esempio la gestione dello spazio per le agenzie pubbliche e i materiali per le scuole).

Figura 4: Percentuale di copertura degli AQN per settore.

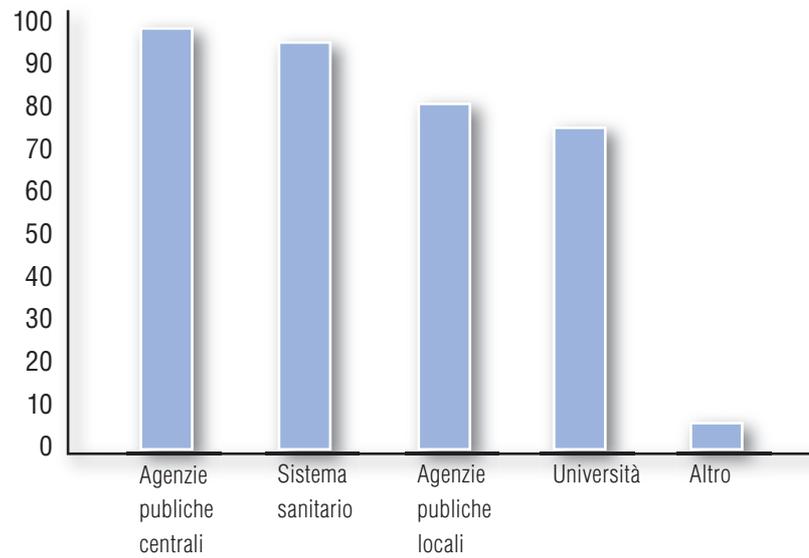
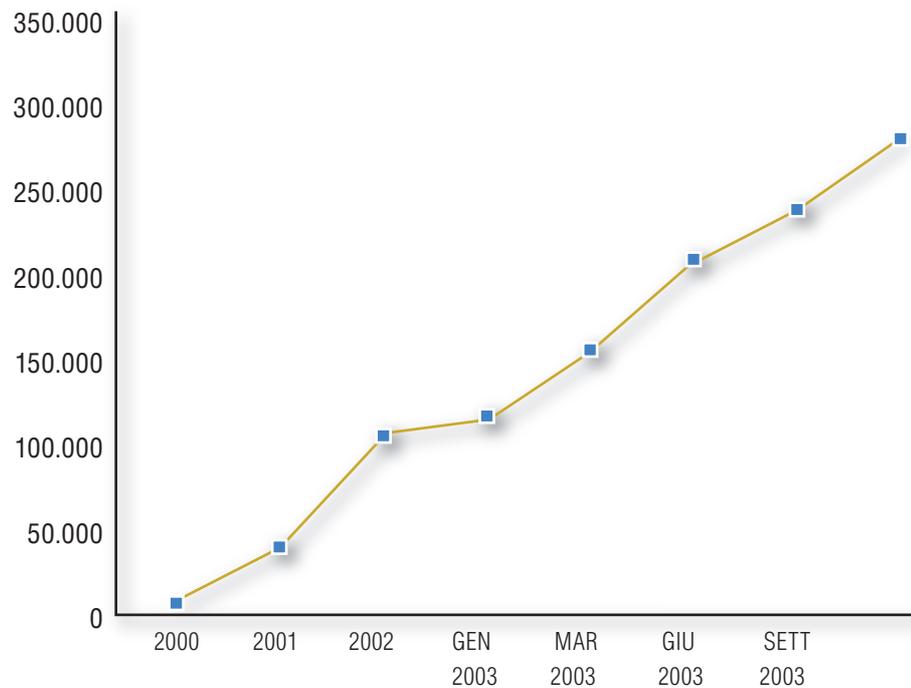


Figura 5: Tendenze nell'ordine degli AQN dal 2000 (in euro).



In particolare, tre furono le reazioni delle agenzie di governo. Alcuni dipendenti pubblici, non a conoscenza dei nuovi provvedimenti di procurement e preoccupati della responsabilità personale a cui sarebbero andati incontro in caso di problemi nelle procedure dei contratti pubblici, evitarono semplicemente di eseguire congiuntamente i propri acquisti. La complessità, l'incertezza e il rischio dei grandi progetti di procurement portarono i dirigenti pubblici a non considerare l'e-procurement come una possibilità per migliorare i propri processi di acquisizione, poiché richiedeva una continua creazione di funzioni a livello di agenzia. In risposta, la Consip diffuse le pratiche migliori per lo sviluppo e la gestione dell'e-procurement e avviò una serie di iniziative di e-learning che miravano ad informare e formare i dirigenti sui requisiti del Programma di razionalizzazione della spesa pubblica per la razionalizzazione della spesa pubblica in tutta Italia.

Altri non utilizzarono gli AQN perché le proprie richieste non erano disponibili sul catalogo elettronico o nella quantità e con le scadenze richieste. Ciò valeva, ad esempio, per le scuole, i centri di ricerca, le agenzie sanitarie e il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi. Poiché i materiali scolastici specifici e i prodotti chimici, medici e chirurgici non erano compresi nelle forniture degli AQN e gli articoli di cancelleria non erano forniti in maniera regolare e continua, le unità di acquisto richiedevano autorizzazioni derogatorie a comprare altrove. In questi casi, il problema non era la mancanza di una funzione pubblica che includesse le nuove procedure di procurement. Al contrario, il problema risiedeva in quegli aspetti del public procurement centrale non abbastanza flessibili da soddisfare le esigenze delle agenzie pubbliche. Ciò richiese un notevole impegno per adattare il nuovo sistema di procurement alla realtà delle agenzie pubbliche in tutto il paese. Per risolvere questo problema, la Consip iniziò a sviluppare aste online e un marketplace elettronico per offrire alle agenzie acquirenti una vasta gamma di prodotti e un lotto di fornitori più ampio tra cui scegliere.

La maggior parte delle agenzie, riconoscendo l'efficacia dei costi reali degli AQN per le forniture standard, finirono con l'aumentare la propria spesa. Ad esempio, se per un desktop erano preventivati €1.000 e negli AQN il prezzo fissato per quell'articolo era di €500, l'agenzia comprava due computer, spendendo l'intera somma senza alcun risparmio nella spesa. In questo esempio, il problema era di natura chiaramente culturale. Le agenzie pubbliche tendono a non aumentare il proprio profitto come fanno le organizzazioni private e il procurement non viene considerato come una funzione fondamentale per la consegna efficace dei servizi pubblici. In altre parole, le agenzie acquirenti non erano pronte a gestire adeguatamente l'intero ciclo di procurement. Come illustrato nella Figura 6, questo ciclo comprende non solo le offerte e la negoziazione contrattuale, ma anche la valutazione delle esigenze delle agenzie, la preparazione del bilancio delle operazioni di procurement, la gestione dei contratti, la valutazione della qualità dei prodotti e la misurazione delle prestazioni.

Senza dubbio, l'inerzia burocratica, le procedure inefficaci, il personale non qualificato e la ricerca di affitti continuavano a impedire il cambiamento e le buone prestazioni nel settore pubblico. In tali circostanze, non era necessario solo il tentativo di avviare il nuovo sistema, ma un cambiamento radicale del modo il cui le organizzazioni pubbliche effettuavano la propria funzione di procurement, gestivano il proprio personale e definivano e valutavano le proprie prestazioni. L'assistenza della Consip, al contrario, fu limitata alla negoziazione centralizzata di grandi contratti e alla gestione del processo delle offerte. Le fasi che precedevano e seguivano le operazioni di procurement vere e proprie non facevano parte della missione della Consip (vedere la Figura 6).

Il problema del processo di contrattazione

Il problema principale riscontrato dalle agenzie pubbliche nell'implementazione del nuovo sistema di procurement era rappresentato dalla procedura di contrattazione. Non era previsto che la Consip assistesse l'agenzia acquirente nella gestione e nell'implementazione dei contratti. Ciò significava che non esisteva modo per condividere e contenere il rischio di cattive prestazioni, ritardi nelle consegne e frode da parte dei fornitori. Se un articolo era difettoso, non esisteva alcun sistema di controllo e informazione che potesse segnalare alla Consip che l'azienda in questione era responsabile legalmente.

Le agenzie pubbliche dovevano da sole gestire il rapporto contrattuale con i fornitori che non avevano scelto e con cui non avevano dunque nessun rapporto di fiducia basato su precedenti affari. Se le agenzie che acquistavano i prodotti non ne gradivano il prezzo o la qualità, non potevano modificare le condizioni del contratto, né cambiare fornitore. Poiché gli AQN erano obbligatori, le agenzie pubbliche non avevano scelta se non quella di acquistare i beni e i servizi indicati dalla Consip negli AQN. Queste agenzie non contestavano né applicavano le clausole penali incluse nei contratti in caso di scarse prestazioni, frode o ritardi nelle consegne. Mancava una sorta di accordo che aumentasse la pressione sulle aziende e sulle agenzie nel consegnare un buon prodotto.

Come precedentemente illustrato nella Figura 2 (pagina 9), l'architettura del public procurement centralizzato comprendeva tre gruppi distinti, la Consip, le agenzie pubbliche e i fornitori, che dovevano lavorare insieme. In un sistema simile, l'agenzia di supporto per le operazioni di e-procurement (cioè la Consip) e la funzione di acquisto facevano parte di diverse agenzie. Le unità di acquisto dovevano comprare dai fornitori che si erano aggiudicati le forniture negoziate a livello nazionale. Ciò significava che la Consip doveva in qualche modo dimostrare ad altre entità, cioè alle agenzie acquirenti del paese, che acquistare da questi fornitori scelti non era più costoso e gravoso rispetto ad acquistare secondo le procedure standard delle agenzie.

Figura 6: Le fasi del ciclo di procurement.



La mancanza di cooperazione da parte delle agenzie pubbliche fu indice che questo approccio orientato alla richiesta e obbligatorio per il public procurement non soddisfaceva le richieste da parte di singoli gruppi di agenzie né si adattava alle loro condizioni particolari. Sebbene i problemi delle agenzie pubbliche fossero caratterizzate generalmente dalla mancanza di personale qualificato, dalle limitate funzioni tecniche e di gestione e dalle difficoltà nel controllo dei contratti, le esigenze delle agenzie acquirenti differivano notevolmente da un settore all'altro. L'assistenza della Consip non era adattata alle condizioni in cui la maggior parte delle agenzie stipulava contratti e che prevedeva apparecchiature IT meno sofisticate.

La questione resta la misura in cui la Consip doveva intervenire in merito ai rapporti basati sui contratti che legavano le agenzie pubbliche e i fornitori. La gestione di tali rapporti era lasciata alle parti coinvolte, che dovevano imparare come acquistare e gestire al meglio le strutture commerciali e non, il software e i servizi. Tuttavia, esiste una tendenza, comunemente condivisa dalle agenzie pubbliche, a concentrarsi solo sulle offerte e sulla negoziazione contrattuale, settori in cui è necessario seguire le regole e le procedure previste. Non vengono considerati gli investimenti sulle risorse non tangibili, quali il coordinamento e la comunicazione. In questo ambito, la Consip avrebbe dovuto riflettere sulla propria filosofia, cercando modi concreti di proporre la propria esperienza e competenza sia dal punto di vista commerciale dell'operazione, della valutazione tecnica e dell'implementazione dei contratti.

Il passaggio alla decentralizzazione

Sotto la pressione delle sollecitazioni da parte delle piccole imprese e delle riluttanti agenzie acquirenti, il governo abolì l'obbligo della conformità imposto a tutte le agenzie pubbliche, con l'eccezione dei ministeri a livello statale. Nell'agosto 2003, il settore pubblico diventò libero di negoziare autonomamente i contratti di acquisizione, ammesso che i prezzi e le condizioni contrattuali fossero più convenienti di quelle offerte dagli AQN. Allo stesso modo, i governi locali non dovevano più confrontare regolarmente le condizioni di prezzo, ma considerare solo i parametri di prezzo e qualità degli AQN. Inoltre, nel 2003, gli inviti obbligatori ad offrire contratti per un valore di €50.000 furono sospesi, mentre gli AQN, ora diventati facoltativi, erano necessari solo per le forniture massicce di beni e servizi. Le agenzie pubbliche potevano quindi rifarsi agli AQN oppure negoziare autonomamente i contratti di acquisizione entro il limite di prezzo imposto dagli AQN. Il decreto del 2004 stabilì i parametri di qualità e prezzo imposti dagli AQN a cui le agenzie pubbliche dovevano riferirsi prima di autorizzare una nuova spesa.

L'eliminazione della conformità obbligatoria agli AQN fu accolta con opinioni contrastanti. Se le agenzie locali accolsero la rinnovata libertà nei processi di procurement e nella possibilità di condividerla con le piccole imprese, la Consip dovette ripensare completamente alla propria strategia mediante una rinnovata definizione legislativa del proprio mandato ufficiale.⁷ Chiamata in causa direttamente, la Consip iniziò a cambiare l'approccio all'e-procurement, rivolgendo le richieste da parte di una singola agenzia pubblica o di un sistema di agenzie e coinvolgendo le organizzazioni aziendali nella negoziazione degli AQN. La Consip iniziò a esaminare il funzionamento di determinati settori e organizzazioni (ad esempio il Ministero dell'Educazione, delle Università e della Ricerca [MIUR]) che richiedevano assistenza per redigere contratti e implementarli per controllare regolarmente la qualità e i tempi di consegna delle forniture. Spinta dai provvedimenti regolatori di turno e dal supporto politico incostante dell'unico azionista, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, la società si trovò di fronte al difficile compito di dover trasformare il public procurement italiano, limitandosi a fornire supporto alle agenzie pubbliche attraverso assistenza e consulenze sempre più personalizzate.

Sono state avviate alcune iniziative che miravano 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 alla 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. Per il MIUR, la Consip avviò un tentativo collaborativo di definire gli indicatori di spesa per i materiali scolastici. Con il Consiglio di Stato, fu avviata l'analisi del consumo da parte dei Tribunali amministrativi in tutta Italia. Tra le altre iniziative intraprese, meritano attenzione due studi: (1) sui servizi logistici nel settore pubblico, per identificare il flusso operativo, le dinamiche di informazione e le modalità di pagamento; (2) sul ciclo di pagamento, per evidenziare i processi di remunerazione interni. In merito alla gestione dei contratti e alle fasi di controllo del public procurement, la Consip, in collaborazione con l'Istituto Nazionale di Statistica, ha promosso l'intento di raccogliere regolarmente dati sulla determinazione del prezzo e le dinamiche di consumo dei prodotti tipicamente acquistati dalle agenzie pubbliche. Nel 2003, furono raccolti dati su 12 categorie standard di beni e servizi, ad esempio carta, buoni pasto, stampanti, fax e fotocopiatrici, in 500 agenzie pubbliche in tutta Italia.

Anche a livello politico e regolatorio, i passi intrapresi per modificare i processi di acquisizione del governo, come riassunto nella Tabella 1, testimoniarono una graduale personalizzazione delle procedure di e-procurement, con un passaggio dalla struttura iniziale obbligatoria, forse troppo gerarchica, a soluzioni facoltative e più flessibili.

Tali soluzioni avrebbero impiegato probabilmente più tempo a diffondersi uniformemente nel paese, ma avrebbero risolto le esigenze specifiche e consentito una scelta dei fornitori più ampia. In un simile contesto, la Consip doveva svolgere un ruolo fondamentale nell'innovazione del procurement a livello delle agenzie integrando la propria funzione di mediazione con un impegno sostanziale nella gestione del procurement accanto alle agenzie. Quindi, se si considera il processo a livello locale e delle agenzie, il risultato complessivo è piuttosto differenziato. Tuttavia, ci si potrebbe sorprendere a scoprire quante iniziative di e-government ed e-procurement siano state avviate in tutta Italia, modificando gli sforzi del governo a fornire informazioni e servizi ai cittadini, alle aziende, ai dipendenti del governo, ad altre unità del governo e alle organizzazioni non a scopo di lucro, come riportato di seguito.

Evoluzione delle norme per la riforma del procurement in Italia

Misure legislative	Contenuto della legge
Finanziaria 2000 Legge n. 488, 1999	Programma per la razionalizzazione della spesa pubblica (PSRP). Negoziazione degli Accordi Quadro Nazionali (AQN). Sviluppo della piattaforma di e-procurement.
Finanziaria 2001 Legge n. 388, 2000	Ministero dell'Economia e delle Finanze responsabile dello sviluppo e della gestione degli accordi quadro nazionali per il government procurement. La Consip doveva eseguire il PSRP.
Finanziaria 2002 Legge n. 448, 2001	Determinazione del limite di prezzo per beni e servizi comparabili in tutti i processi di acquisizione autonoma non compresi negli accordi quadro nazionali.
Decreto presidenziale n. 101, 2002	Introduzione di nuove procedure di acquisizione IT attraverso aste online e marketplace elettronico.
Finanziaria 2003 Legge n. 289, 2002	Obbligo per tutte le agenzie pubbliche di rispettare gli AQN negoziati dalla Consip attraverso il catalogo elettronico. Maggiore trasparenza delle procedure di acquisizione. La Consip può anche negoziare contratti per conto di determinate agenzie pubbliche e stabilire offerte per i contratti pubblici.
Legge n. 212, 2003	Eliminazione dell'obbligo per tutte le agenzie pubbliche di rispettare gli AQN nella Consip, ad eccezione dei ministeri centrali.
Decreto n. 269, 2003 convertito nella Legge n. 326, 2003	Abrogazione dell'art. 24 della finanziaria 2003 per la fornitura di offerte aperte o limitate per i contratti per un valore superiore a €50.000.
Finanziaria 2004 Legge n. 350, 2003	Tutte le agenzie pubbliche possono scegliere se rispettare gli AQN.
Decreto presidenziale n. 168, 2004	Le agenzie pubbliche possono ricorrere agli AQN resi disponibili dalla Consip. In ogni caso, le unità di acquisto devono riferirsi ai parametri di prezzo e qualità degli AQN come indicatori per tutti i processi di acquisizione.

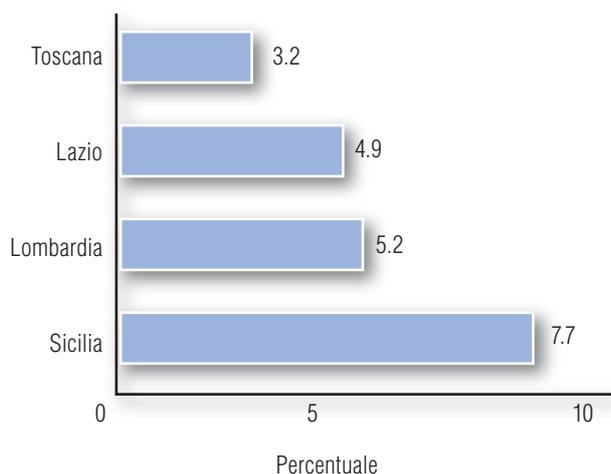
Il risultato dell'esperienza della Consip a livello locale e internazionale

La maggior parte delle regioni sono andate oltre il sito Web che offre informazioni in modo statico per fornire una vasta gamma di servizi interattivi (Osimo, 2003, 2004; Regione Emilia Romagna, 2004). Molti dei governi locali sono entrati sul Web e si stanno preparando a fornire una serie di funzioni di consegna dei servizi interattiva. Come mostrato nella Figura 7, la partecipazione agli inviti pubblici per le offerte in un certo numero di regioni italiane mostra chiaramente che le operazioni di e-procurement si stanno ampiamente diffondendo attraverso i servizi IT tra le agenzie pubbliche e i fornitori.

In maniera sorprendente, in un contesto generalizzato in cui la maggior parte delle agenzie pubbliche necessita ancora di un sostegno e di un'assistenza specifica per gestire e controllare i contratti, si rileva che le amministrazioni comunali e regionali più dinamiche hanno sviluppato una propria agenzia di supporto al procurement, cioè una versione locale della Consip, insieme a nuovi portali, collegati all'agenzia o indipendenti come mostrato nella Figura 8, che forniscono centri commerciali basati sul Web, aste basate sul Web e altri servizi relativi al procurement e al marketing basato sul Web (vedere, Cesari, 2003 sul Progetto Intercent a cura della Regione Emilia Romagna nell'Italia del nord; vedere anche il caso della provincia di Salerno nella Regione Campania nell'Italia del sud, nell'Appendice II). Esistono almeno 17 iniziative di e-procurement a livello municipale, provinciale, regionale e statale⁸ pubblicamente riconosciute e premiate dal Dipartimento della Funzione Pubblica attraverso il noto programma '100 progetti al servizio dei cittadini' (Marra, 2003).

Come spiegare tali sviluppi? Evidentemente, l'esperienza della Consip, la sua conoscenza profonda dei processi di procurement e la competenza IT non sono svanite con il processo di decentralizzazione.

Figura 7: Percentuale delle regioni che hanno partecipato online agli inviti pubblici per le offerte.



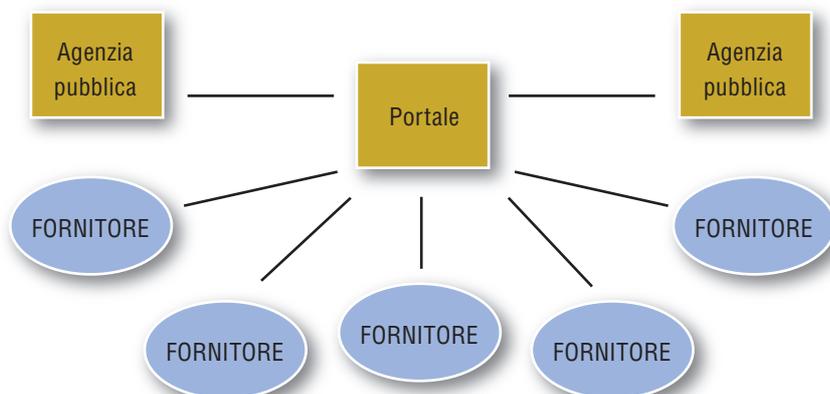
Libere di organizzare e gestire i propri processi di acquisizione, le maggiori agenzie hanno investito sul know-how IT che dovevano acquisire nel regime di procurement centrale. Le competenze e le conoscenze così acquisite sono risultate utili quando le organizzazioni poterono scegliere liberamente le modalità di acquisizione e i fornitori che si adattavano meglio alle proprie esigenze. Questo sviluppo imprevisto causò una serie di implicazioni per la Consip, che dovette promuovere e coordinare la rete di iniziative di e-procurement in tutta Italia in maniera continua e regolare.

A livello internazionale, il modello della Consip suscitò grande interesse all'interno e all'esterno dell'Unione Europea (in particolare in Austria, Francia, Cipro, Polonia, Giordania e Turchia). Basandosi sull'esperienza italiana, la Francia si impegnò a creare un'agenzia di supporto per il procurement ispirata al modello della Consip per razionalizzare la spesa pubblica per beni e servizi all'interno del Ministero dell'Economia, delle Finanze e dell'Industria.

A livello europeo, l'architettura di e-procurement italiana fu indicata come il modello che il programma Phare dell'Unione Europea doveva seguire per la riforma del public procurement in Turchia e a Cipro. Nell'ambito dell'iniziativa 'EU Public Procurement Learning Lab', che comprendeva 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. La tecnologia sfida costantemente le istituzioni pubbliche e il modello della Consip è stato il primo a riconoscere ed affrontare le sfide rappresentate dalla necessità di modernizzare i sistemi di procurement in Europa.

Infine, l'architettura di e-procurement italiana è stata indicata come il modello che il programma Phare dell'UE doveva seguire per la riforma del public procurement in Turchia e a Cipro (MEF, 2004; Consip, 2004).

Figura 8: Il modello di portale indipendente diffuso attualmente in Italia.



Verso una maggiore personalizzazione del public procurement

Lo stile orientato alla domanda del public procurement italiano si sta evolvendo da almeno quattro punti di vista: (1) l'adozione dei servizi IT nelle agenzie a qualsiasi livello del governo; (2) l'adattamento delle procedure online alle leggi sui contratti pubblici interne ed europee; (3) il processo di creazione di capacità amministrative per gestire i contratti, (4) l'apertura alla competizione e il livellamento del campo di azione per le piccole e grandi aziende che offrono i propri prodotti online. Questa sezione traccia le dinamiche, evidenziando cosa è stato già raggiunto e quanto deve ancora essere fatto per un futuro miglioramento.

Adozione dei servizi IT: problemi di compatibilità e complessità

Negli ultimi quattro anni, la Consip ha cercato di personalizzare gli strumenti IT per i processi di procurement attraverso i seguenti strumenti:

- Collegamenti Web
- Il catalogo elettronico
- Aste online
- Il marketplace elettronico.

I diversi livelli di compatibilità e complessità di questi strumenti di e-procurement hanno notevolmente plasmato i rapporti tra la Consip e le agenzie pubbliche. La compatibilità è uno dei principali elementi della suddetta adozione.⁹ 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, la Consip lanciò gli AQN attraverso i collegamenti basati sul Web e il catalogo elettronico. I collegamenti basati sul Web venivano utilizzati per gli AQN in vigore non attraverso il catalogo elettronico ma attraverso le procedure tradizionali di procurement. I collegamenti basati sul Web miravano, quindi, a informare le agenzie acquirenti delle forniture disponibili a livello nazionale. Quando gli AQN aumentarono di numero e in copertura delle categorie di beni e servizi, il catalogo elettronico divenne il metodo preferito. Era utilizzato per rendere subito disponibili gli ultimi accordi della Consip per le forniture nazionali alle agenzie acquirenti.

Il catalogo elettronico implicava poco lavoro di coordinazione e transizione, senza la necessità quindi di personalizzare lo strumento in base alle esigenze specifiche. Inoltre, era compatibile con gli accordi tradizionali sul procurement delle agenzie pubbliche e facilmente adottabile. Le agenzie pubbliche potevano accedere al catalogo su Internet, selezionare l'articolo desiderato e specificare la quantità desiderata al prezzo fissato negli AQC come negoziato dalla Consip. Ciò spiega perché i legislatori ne richiedevano l'adozione obbligatoria per tutte le agenzie pubbliche.

Il catalogo elettronico, ovviamente, era meno compatibile con le richieste sempre più sofisticate di servizi integrati e attrezzature high-tech, ad esempio la gestione delle risorse, gli strumenti di diagnostica e le forniture per la ricerca scientifica. In tali circostanze, lo strumento non si prestava più a un utilizzo flessibile, personalizzato in base al contesto. Ad esempio, le scuole potevano acquistare articoli di cancelleria di base tramite il catalogo elettronico, ma non potevano trovare articoli di cancelleria per l'insegnamento. In caso di esigenze specifiche, l'agenzia pubblica (ad esempio le scuole, gli ospedali e i centri di ricerca) non utilizzavano il catalogo elettronico per il procurement.¹⁰

Per personalizzare il supporto, la Consip ha sviluppato le aste online e il marketplace elettronico. Le aste online miravano a soddisfare le richieste specifiche di materiali speciali.¹¹ In realtà, 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. La Consip supportava due modelli di aste, inversa (in cui si stipula in contratto al prezzo inferiore con le offerte immediatamente visualizzate) e multiparametrica o di tipo weighted-score (in cui si stipula il contratto al miglior valore, comprendendo aspetti diversi dal prezzo nell'equazione). Ad esempio, se un'agenzia che conduce un'asta in cerca di un fornitore di servizi per macchine fotocopiatrici, le variabili da includere in un'asta multiparametrica potrebbero essere il prezzo, l'inchiostro e le forniture, l'assistenza clienti, i termini del servizio, la garanzia, i materiali ausiliari e i termini finanziari. In un'asta inversa, l'unica variabile per i fornitori, presumendo che questi riescano a soddisfare le specifiche di servizi e prodotti, è il prezzo. La piattaforma elettronica sviluppata dalla Consip supportava sia le procedure per i cicli di offerta successivi con prezzi inferiori sia la base d'asta con un singolo processo di offerta.

Per le aste online, il grado di complessità che caratterizzava i rapporti tra le agenzie pubbliche e i fornitori cresce con il livello di personalizzazione e le dimensioni dei contratti.¹² Più complesso è il rapporto, maggiore è la sfida che le agenzie pubbliche affrontano in merito alle specifiche, alla valutazione e alla gestione dei termini contrattuali.¹³ Il livello di compatibilità è collegato alla capacità delle agenzie di gestire l'offerta e il processo di determinazione dei prezzi. In queste circostanze, la Consip offre assistenza tecnica per l'impostazione di aste online e per la definizione, ad esempio, dei requisiti che i fornitori devono soddisfare per partecipare all'asta. La Consip può anche impostare l'asta e condurla per conto dell'agenzia stessa.

Il marketplace elettronico consente alle agenzie 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 dell'UE, adatti per le categorie di beni acquistati in piccole quantità con una certa regolarità. Il marketplace elettronico rappresenta una procedura selettiva, che può essere eseguita solo dagli utenti autorizzati. Mentre i fornitori devono essere certificati dalla Consip, le agenzie pubbliche devono ricevere un log in e una password e firmare gli ordini in modo digitale. Una volta iscritte, le agenzie acquirenti possono ordinare direttamente i prodotti utilizzando i cataloghi elettronici oppure inoltrando una richiesta di offerta (RDO).

Il marketplace elettronico introduce alcuni meccanismi di mercato nel processo di procurement che offrono un notevole livello di libertà alle agenzie pubbliche. Infatti, l'RDO offre alle agenzie acquirenti la possibilità di rinegoziare i prezzi e le condizioni contrattuali per gli articoli contenuti nel catalogo elettronico. Un marketplace elettronico maturo con un lotto di fornitori offre alle agenzie una serie di opzioni tra cui scegliere e le informazioni necessarie per prendere una decisione di acquisto. Potenzialmente, questa procedura mostra una notevole compatibilità con le agenzie pubbliche che possono negoziare e gestire le relazioni con i fornitori in maniera elettronica. Tuttavia, le sfide principali associate a questo strumento non sono solo tecnologiche, ma riguardano la capacità amministrativa di esaminare regolarmente i fornitori basati sul Web in cerca di offerte competitive. Però, cosa ancora più importante, è il vantaggio delle forniture basate sul Web rispetto a quelle dei fornitori locali, considerando che i costi di trasporto e i tempi di consegna possono porre altri problemi per l'efficienza del servizio.

Figura 9: Livello di compatibilità e complessità dei servizi IT per l'e-procurement



In tutti e quattro i servizi IT per l'e-procurement (i collegamenti Web, il catalogo elettronico, le aste online e il marketplace elettronico), il livello di complessità e di compatibilità si riferisce alla natura dei beni e servizi da fornire, alla funzione amministrativa dell'agenzia di condurre aste e inoltrare RDO e al tipo di coordinazione e supporto offerti dalla Consip. Come illustrato nella Figura 9 a pagina 24, il catalogo elettronico è uno strumento di facile uso per le spese standard comuni e quindi abbastanza compatibile con le acquisizioni regolari di prodotti fungibili. Nonostante la bassa complessità, il catalogo elettronico garantisce un'elevata compatibilità per le esigenze standard. Per tutte le richieste speciali, lo strumento mostra una bassa compatibilità.

Al contrario, le aste online rappresentano i servizi più complessi e meno compatibili, che richiedono funzioni amministrative ed esperienza tecnica per specificare i termini dei contratti, gestire il processo di offerta e controllare i contratti su una base regolare mediante gli strumenti IT. Il marketplace elettronico ha il potenziale per un'elevata compatibilità ammesso che le agenzie pubbliche sviluppino funzioni tecniche adeguate e che un lotto di fornitori offra i propri prodotti online, garantendo elevate prestazioni, consegne affidabili e integrità dei prodotti.

Indirizzamento delle sfide a livello nazionale ed europeo

Un altro fattore che ha influenzato la trasformazione del government procurement in Italia riguarda quelle regole e norme relative all'impostazione dell'ambiente di autorizzazione a livello nazionale ed europeo. La questione principale relativa alla guida e al supporto dei dirigenti pubblici nell'utilizzo delle nuove pratiche di procurement è rappresentata dal processo di autorizzazione che determina se le pratiche sono condotte in conformità con le norme per i contratti pubblici. Ciò può creare barriere per lo sviluppo poiché i provvedimenti regolatori possono presentare ulteriori requisiti per il ciclo di procurement e avere conseguenze sulla responsabilità dirigenziale. Le sfide legali possono anch'esse porre alcuni ostacoli alla comunità dei fornitori, che devono combattere con un 'labirinto di norme per il procurement', con i governi centrali, regionali e locali, tutti con le proprie regole e alcuni addirittura in conflitto con le proprie agenzie.

In realtà, le questioni legali in merito all'utilizzo degli strumenti IT per il government procurement sono molto complesse. L'Italia regola le assegnazioni dei contratti di procurement con regole formali, con uno status legale (sebbene ciò non vuol dire necessariamente che le regole in questione siano applicabili da parte dei singoli individui coinvolti). Il problema principale della norma sul procurement nazionale riguarda il raggiungimento del valore della moneta nel procurement. Ciò richiama una serie di aspetti da considerare. Primo, è necessario garantire che i beni, le opere o i servizi acquistati siano conformi ai requisiti. Ad esempio, se è importante, da un lato, che il sistema IT sia in grado di gestire tutte le informazioni rilevanti con la rapidità richiesta, è anche importante che il denaro non venga sprecato per caratteristiche non necessarie.

Secondo, il valore della moneta implica che i requisiti specificati vengono ottenuti in base ai migliori termini possibili. Ciò non vuol dire necessariamente il prezzo più basso: i costi dell'intero ciclo, i costi di esecuzione, la manutenzione e così via sono altrettanto rilevanti così come le considerazioni non finanziarie quali la qualità del prodotto o la consegna del servizio. Infine, tutto ciò implica che il contraente scelto abbia le capacità finanziarie e tecniche per adempiere al contratto in base ai termini stabiliti. Non sorprende che questi obiettivi siano fondamentali nei provvedimenti regolatori italiani sul public procurement.

Tuttavia, altri obiettivi quali la competizione, la pubblicità, l'integrità e la trasparenza hanno ricevuto una sempre maggiore attenzione, in particolare con l'introduzione dei servizi IT nel government procurement. Sembra che gli aspetti procedurali sollevino una notevole preoccupazione per la legalità delle operazioni di e-procurement. Infatti, tutte le misure di sicurezza antitrust e anti-mafia, così come tutte le garanzie per la pubblicità, la trasparenza e l'integrità nelle aste pubbliche, sollevano una serie di problemi relativi alla sicurezza che diventano il centro del procurement. Ad esempio, nella fase obbligatoria degli AQN, le preoccupazioni per la competizione, la corruzione e l'attività criminale emersero tra tutte le preoccupazioni per la centralizzazione, l'efficienza amministrativa, i costi, la scelta del fornitore e la flessibilità, mettendo in discussione la legalità e l'efficienza degli AQN eseguiti mediante il catalogo elettronico.¹⁴ Inoltre, il presunto supporto per gli obiettivi industriali, cioè il favoreggiamento delle grandi società rispetto alle PMI, rappresentò un altro problema che portò alla sospensione degli AQN nel 2004.

Successivamente, con l'introduzione delle aste on line e del marketplace elettronico, la sfida prevedeva l'utilizzo di questi servizi IT in conformità con le leggi sui contratti pubblici esistenti. La questione era se queste norme ostacolassero l'adozione pratica di questi strumenti. Poiché l'uso delle aste online era così nuovo e che solo ora queste si stanno diffondendo lentamente, solo la Consip primeggiava nella loro applicazione, godendo, ovviamente, di un vantaggio competitivo rispetto a tutte le agenzie acquirenti del paese. I primi ad adottare le aste online furono, quindi, pochi fornitori sanitari, alcune università e le agenzie di governo locali che ricevevano l'assistenza della Consip.

Nelle poche esperienze direttamente condotte dalla Consip o in cui la Consip assisteva il suo 'cliente', le operazioni di aste online erano implementate in conformità alle norme sulle aste pubbliche chiuse (offerte reali),¹⁵ che richiedevano la notifica del sito formale, la durata della procedura e la visibilità delle offerte (in merito al contenuto e non all'origine). La procedura, naturalmente, fu regolata in base alle caratteristiche online dell'operazione. Ad esempio, durante il processo di offerta, le identità degli offerenti erano sconosciute mentre i prezzi delle offerte erano noti. Il sistema valutava automaticamente le offerte in base al prezzo più basso e ai criteri di miglior valore. Una volta completata l'offerta, tutte le offerte registrate in ordine cronologico erano inviate al comitato dell'asta, che procedeva poi ad associare i codici utente con gli offerenti e a stipulare il contratto.

In maniera interessante, i cambiamenti nell'e-procurement hanno spesso superato alcune delle leggi sull'acquisto a livello locale, centrale ed europeo. In particolare, per consentire una maggiore competizione, il Decreto Presidenziale numero 101 emesso nel 2002 stabiliva che per le aste online e il marketplace elettronico l'agenzia contraente doveva scegliere gli offerenti potenziali in anticipo, mediante un insieme di criteri per la certificazione dei fornitori. Attraverso un avviso di qualifica pubblico, l'agenzia contraente doveva fornire le informazioni sulle quantità del contratto (per categoria di beni e servizi) da stipulare, nonché le qualifiche tecniche, finanziarie ed economiche richieste dai fornitori. Una volta emesso l'avviso di qualifica, dovevano trascorrere almeno 60 giorni prima che l'asta potesse avere luogo, offrendo un periodo di tempo sufficiente da consentire a un ampio lotto di fornitori di soddisfare le specifiche del contratto.

La norma di autorizzazione italiana delle aste online e del marketplace elettronico fu invece innovativa in Europa e influenzò notevolmente il modo in cui l'Unione Europea regolò successivamente i cosiddetti sistemi di acquisto dinamici e le stesse aste online nel primo progetto di direttiva sui contratti pubblici.¹⁶ In merito alle aste online, la direttiva dell'UE pose una particolare enfasi sulle specifiche tecniche che dovevano essere definite precisamente per tutti i contratti pubblici, inclusi opere, servizi e beni. Ciascun elemento che concorre alla formazione del prezzo doveva essere quantificato ed espresso in cifre o percentuale e utilizzato per valutare le offerte dei fornitori in qualsiasi momento durante l'asta. Questo meccanismo mirava ad abbassare i prezzi e ad applicare il criterio del 'miglior valore'. Secondo la direttiva dell'UE, la fase competitiva dell'asta doveva seguire una valutazione programmata delle offerte attraverso un processo di prequalificazione. Tutti i fornitori che presentavano offerte accettabili erano invitati a partecipare contemporaneamente all'asta, che si apriva attraverso fasi successive con un meccanismo di creazione per estenderne la durata.¹⁷ Attraverso il processo di prequalificazione, tutti i problemi vengono risolti generalmente tra l'organizzazione che esegue il procurement e i fornitori potenziali prima dell'asta, con l'unico problema del prezzo da risolvere.

Per rispettare questo provvedimento, le agenzie pubbliche italiane dovevano eseguire una valutazione delle offerte dal punto di vista economico e tecnico prima dell'inizio dell'asta ed attendere il tempo necessario tra l'invito all'offerta e l'esecuzione della procedura online. La sfida, quindi, è rappresentata dalla valutazione economica e tecnica delle offerte, il che non coincide in realtà con l'avviso di qualifica pubblico richiesto dalla legge italiana. Ciò può implicare funzioni specializzate nelle negoziazioni dei contratti e nelle valutazioni di mercato, che non sono ancora disponibili a livello di agenzia, come verrà spiegato in seguito.

In merito al sistema di acquisto dinamico, la direttiva dell'UE delineò una sorta di marketplace elettronico, che non aveva un esatto equivalente nel sistema italiano. Attraverso questo schema di e-procurement, le agenzie pubbliche possono regolarmente acquistare beni e servizi per un certo periodo di tempo. Le autorità contraenti notificano un "invito all'offerta indicativo" e i banditori o fornitori inoltrano un'offerta conforme alle specifiche richieste. Ogni volta che si stipula un contratto, le autorità contraenti rinnovano l'invito indicativo per la raccolta delle offerte, che verrà specificato di conseguenza in un secondo momento. Tuttavia, poiché non esiste un'istituzione equivalente nel sistema italiano, un tale schema di e-procurement dovrebbe essere assimilato o adattato come un'evoluzione completa del modello di marketplace (Fiorentino, 2004).

Gestione dei contratti a livello di agenzia e necessità di creare funzioni su misura

Come già anticipato, il fattore principale della trasformazione del public procurement è il modo in cui le agenzie pubbliche gestiscono le nuove procedure di acquisizione. Prove evidenti indicano che la gestione è fondamentale per il successo dei progetti di e-procurement. Una tale enfasi della gestione è giustificata praticamente perché i dirigenti sono in una posizione migliore per poter modificare le pratiche di gestione rispetto alle condizioni esterne all'organizzazione. La funzione di gestione comprende sia aree generiche che specifiche. Le funzioni di gestione generale comprendono la gestione dei progetti, la pianificazione strategica e la misurazione delle prestazioni. Queste garantiscono un'adatta pianificazione ed esecuzione dei processi di acquisizione. Le funzioni specifiche comprendono il modo in cui i dirigenti eseguono diversi cicli di procurement come se fossero collegati alle dinamiche di procurement delle agenzie specifiche. Ad esempio, i ricercatori che lavorano nei laboratori hanno costante bisogno di reagenti chimici. I reagenti chimici, però, non possono essere acquistati e immagazzinati in grandi quantità poiché non hanno una lunga durata. Ciò implica che l'impiegato del procurement che lavora per i laboratori chimici deve sviluppare un sistema di procurement che soddisfi queste esigenze.

In effetti, il problema principale della trasformazione del procurement nelle agenzie pubbliche in Italia oggi riguarda la scarsa qualifica del personale addetto ai processi di acquisizione. Gli impiegati mediamente qualificati, che sono, in media, più anziani e addetti a lavori di minor importanza, limitano notevolmente il cambiamento nelle operazioni di procurement. La mancanza attuale di personale da impiegare nel settore degli acquisti è collegata all'arresto nelle assunzioni che il governo ha stabilito nel 2002 come misura per ridurre il bilancio che però influenzò negativamente l'aspetto morale e le motivazioni, sminuendo il senso del progetto.

Esaminando attentamente le pratiche di procurement, la prima caratteristica che viene evidenziata dalle interviste fatte agli impiegati è la reputazione relativamente sfavorevole di cui godono gli 'acquirenti' tra i vari profili esistenti nell'amministrazione. Una conseguenza di questa percezione è che l'acquisto non è considerato come un'attività importante delle agenzie pubbliche come nel settore privato. Quindi, i requisiti per l'acquisto non sono diretti verso le pratiche commerciali e i dipendenti pubblici e quindi le agenzie pubbliche non considerano il 'punto di vista del consumatore' quando scelgono e acquistano beni e servizi per l'amministrazione.

Per quanto riguarda le pratiche specifiche del procurement, l'esperienza degli AQN ha dimostrato che le agenzie pubbliche o acquistano tutti i beni e servizi o niente, producendo in questo modo risultati inutili e improduttivi. L'acquisto, al contrario, deve essere selettivo, con lo scopo di raggiungere un punto strategico per determinare il tipo e il livello dell'acquisizione di beni e servizi. Questo richiederebbe ai dirigenti pubblici di comprendere le proprie esigenze strategiche e identificare il fornitore che le possa soddisfare. Un altro problema riguarda la determinazione di un bilancio inferiore a quello necessario per le spese di procurement, che implica un aumento dei costi. Gli aumenti dei costi nascondono le spese informali e invisibili causate dalla mancanza di sourcing competitivo.

Come precedentemente evidenziato, la principale debolezza amministrativa è rappresentata dalla mancanza di meccanismi per il controllo dei contraenti e l'assenza di una cultura della gestione delle prestazioni. La conoscenza della gestione delle relazioni contrattuali, invece, consente ai dirigenti pubblici di anticipare alcuni problemi potenziali, quali la scarsa qualità del servizio e la non risposta alle richieste di servizi. L'unico modo in cui i dirigenti possono accertarsi della capacità di un fornitore è quello di condurre delle ricerche di mercato. Tuttavia, le agenzie pubbliche sottovalutano comunemente le risorse e i tempi della ricerca dei fornitori di servizi. In questo ambito, la Consip offre il vantaggio delle ricerche di mercato sistematiche, che raccolgono informazioni importanti nel tempo. Le competenze tecniche dello staff della Consip trasformano la comprensione del mercato in una fonte di informazioni preziose sulla qualità, sul prezzo e sull'evoluzione delle forniture del mercato.

La maggior parte delle agenzie pubbliche mantiene stretti rapporti con i fornitori tradizionali che operano sui mercati locali. Ad esempio, per acquistare materiale di cancelleria giorno per giorno, le unità di acquisto si rivolgono al negozio vicino con cui hanno sviluppato un rapporto di fiducia nel tempo. È molto improbabile che queste unità conducano una ricerca di mercato per cercare l'offerta più competitiva. Le forniture essenziali per i grandi uffici è probabile che vengano cercate attraverso una più accurata ricerca di mercato. In maniera interessante, nell'acquisto di beni e servizi, i dirigenti pubblici intervistati hanno dimostrato una maggiore consapevolezza dei costi e delle esigenze della propria agenzia, confrontando regolarmente le condizioni contrattuali dei fornitori locali con quelle negoziate dalla Consip per le forniture nazionali. Tuttavia, è chiaro che tra le agenzie pubbliche non esiste alcun incentivo per la creazione di prestazioni migliori a costi inferiori nelle operazioni di procurement.

Per garantire un buon rapporto, sia l'agenzia che i fornitori devono rispettare i principi basilari dei rapporti, effettuando le dovute modifiche, mantenendo le relazioni operative e comunicando frequentemente. Le agenzie pubbliche devono comunicare le proprie esigenze e preoccupazioni in modo tale che le richieste di servizi e i cambiamenti possano essere integrati nelle successive revisioni e aggiornamenti nella consegna dei servizi. In altre parole, dovrebbe essere in vigore un sistema di gestione delle prestazioni che si occupi delle questioni relative alla determinazione del prezzo, ai pagamenti, alla garanzia, alla risoluzione delle dispute e alla sicurezza. Lo strumento principale della gestione delle prestazioni è l'uso dei contratti a livello di servizi che descrivono il tipo e l'ambito di servizio fornito, della disponibilità del servizio e delle misurazioni delle prestazioni. Un contratto di servizi crea una certa flessibilità perché la priorità del servizio e le esigenze possono cambiare e le clausole penali vengono contestate quando la qualità del servizio non viene mantenuta e la determinazione del prezzo non è chiara per la quantità del servizio consegnata.

A causa della rapida diffusione dei nuovi modelli di e-procurement nelle agenzie a livello locale, i dirigenti pubblici dovranno misurarsi con la realtà della gestione dei contratti. Per le agenzie più deboli, tuttavia, è necessario un grande sforzo per la creazione di funzioni personalizzate. Come precedentemente anticipato, per soddisfare le esigenze più importanti, la Corte dei Conti ha recentemente chiesto alla Consip di sviluppare un sistema di controllo in collaborazione con l'Istituto Nazionale di Statistica per raccogliere regolarmente informazioni importanti sullo stato e le prestazioni degli AQN. La Corte dei Conti ha fondamentalmente riconosciuto che la gestione dei rapporti è un componente fondamentale del successo dell'e-procurement e che la Consip deve avere un ruolo chiave nella determinazione di un buon rapporto tra l'agenzia e i fornitori.

In questo ambito, la Consip ha deciso di intervenire nel rapporto tra le agenzie acquirenti e i fornitori attraverso la creazione di un sistema di accreditamento. Gli auditor certificati devono controllare sistematicamente i rapporti contrattuali, seguire i termini dei contratti e periodicamente visitare i fornitori per verificare la qualità dei loro prodotti. Gli istituti per l'accreditamento delle operazioni di procurement assicureranno che i processi di acquisizione a livello di agenzia siano mirati al raggiungimento del valore della moneta in conformità alle regole contrattuali pubbliche. Tuttavia, se l'accreditamento può migliorare le operazioni di procurement, può anche finire col diventare un altro requisito che aumenta la burocrazia ma senza alcun effetto positivo nel procurement. Un approccio orientato alla domanda richiederebbe invece un coinvolgimento maggiore della Consip nella personalizzazione della creazione di funzioni a livello delle agenzie.

Apertura alla competizione e livellamento del campo di azione per i grandi e piccoli fornitori

Il modello centrale degli AQN è stato criticato per aver limitato la competizione delle grandi aziende in grado di offrire le forniture nazionali, rispettando le specifiche dei prodotti stabilite dalla Consip a livello nazionale. Presumibilmente, il sistema stava escludendo le piccole aziende, poiché queste non erano qualificate a proporre offerte per i grandi contratti pubblici. Quindi, si sollevarono una serie di problemi in merito all'equità e all'uniformità; inoltre, per potenziare la personalizzazione delle procedure di acquisizione, il public procurement avrebbe dovuto favorire le piccole aziende rispetto ai grandi fornitori del paese.

Com'è noto, i costi della conformità alle norme sul government procurement impediscono alle piccole aziende di proporre offerte. Il costo di un'offerta regolare per i progetti di e-procurement può essere proibitivo a causa dell'importante investimento nella transizione del servizio e della determinazione dell'impiego del capitale. I processi di accreditamento e di certificazione necessari per partecipare al marketplace e alle aste online possono essere un ostacolo per le piccole aziende che desiderano proporre le proprie offerte per i contratti pubblici. Allo stesso tempo, le piccole aziende non sono a conoscenza dei canali giusti per proporre offerte pubbliche di successo. Inoltre, il governo generalmente paga i contratti alla consegna e senza anticipi. Ciò impedisce alle piccole aziende di proporre le proprie offerte per i contratti pubblici, poiché non hanno riserve economiche sufficienti. Infine, il governo in Italia paga i fornitori con un considerevole ritardo, il che elimina un altro gruppo di potenziali piccole aziende offerenti.

Quanto appena affermato, conferma che la competizione affrontata dalle aziende in grado di proporre offerte per i contratti pubblici è più ristretta di quanto si pensi. I prezzi e la qualità di beni e servizi forniti dal governo, quindi, offrono scarsi margini di competizione. Tuttavia, quando le piccole aziende godono di una considerazione speciale, perché, ad esempio, sono fornitori di beni e servizi tradizionali, sia il cliente che il fornitore tendono a non esprimersi sul costo e sulla qualità. In alcuni casi, i fornitori sanno di far parte di una nicchia ristretta a prescindere dalle prestazioni e i clienti del settore pubblico sanno di dover comprare da queste aziende per motivi 'sociali' (Tendler, 1997).

I grandi fornitori possono non affrontare subito il problema della qualità e degli elevati costi delle transizioni che le piccole aziende presentano al governo. Tuttavia, le grandi aziende spesso vendono i propri prodotti di qualità inferiore al governo perché lo considerano un cliente meno esigente rispetto alle aziende private. I ritardi del governo nei pagamenti dei fornitori, inoltre, fa sì che questi cerchino altri contratti con i clienti privati. Questi contratti rendono difficile per i fornitori rispettare i contratti pubblici. Tutti questi fattori si aggiungono a una serie di disincentivi e a un processo di "selezione avversa" tra le aziende che fanno offerte per i contratti pubblici, aggiudicandoseli (Tendler, 1997).

Così, il problema della qualità e dei costi nel public procurement non è collegato necessariamente alla dimensione delle aziende che vendono i propri prodotti al governo. Al contrario, diversi fattori fanno sì che i fornitori statali vendano i propri beni e servizi di qualità inferiore o a costo maggiore. Il risultato finale è lo stesso disincentivo per la qualità che si verifica, per diversi motivi, per le piccole aziende che condividono una piccola parte del mercato pubblico. Le aziende più piccole possono, a loro volta, non produrre esattamente quanto richiede il governo e possono richiedere più assistenza, ma considerare allo stesso tempo il governo come un cliente perché mancano delle alternative di mercato, di cui dispongono invece le grandi aziende.

In Italia, nell'attuale sistema non vincolante, sia gli AQN che il marketplace elettronico offrono una serie di opportunità per aprire il mercato del settore pubblico, tradizionalmente suddiviso a livello locale o delle agenzie. Tuttavia, per evitare un'eccessiva concentrazione di mercato nei grandi contratti, gli AQN dovrebbero essere stabiliti per le forniture più piccole e consentire associazioni di piccole aziende nel paese. Per il marketplace elettronico, esiste la possibilità di ampliare la competizione tra i piccoli e i grandi fornitori. Tuttavia, i costi di trasporto, i tempi di consegna e i rapporti di fiducia esistenti tra le agenzie pubbliche e i fornitori locali possono sollevare alcuni problemi relativi all'efficienza. In ultimo, ma non meno importante, la variabilità di un marketplace elettronico dipende in parte dalla disponibilità e affidabilità dei fornitori.

La disponibilità dei fornitori è la condizione principale per un'offerta competitiva. L'affidabilità e la qualità dei fornitori influenzano i rischi impliciti dell'e-procurement. Attualmente in Italia, per il governo centrale, la disponibilità e l'affidabilità non rappresentano un grande problema: l'e-procurement viene offerto principalmente da fornitori affermati, specializzati nel fornire servizi al governo. A livello locale, tuttavia, particolarmente per alcuni piccoli comuni, l'accesso ai fornitori di qualità continua a rappresentare una sfida. In tali condizioni, un fornitore con un contratto di IT procurement può sviluppare una serie di capacità e conoscenze indirizzate a un determinato tipo di fornitura. Ciò crea un vantaggio competitivo dei fornitori esistenti rispetto agli offerenti potenziali. Ne risulta che è poco probabile che il mercato competitivo esista per un progetto di e-procurement a livello locale.

Queste osservazioni portano a due conseguenze per lo sviluppo del procurement. Innanzitutto, il campo di azione nel quale le aziende si propongono per i contratti pubblici non è così uniforme. Questo non vuol dire che il governo deve favorire le piccole aziende rispetto alle grandi o le aziende riconosciute a livello nazionale rispetto a quelle che operano a livello locale. Al contrario, il problema non è l'uniformità ma l'efficienza. Inoltre, la negoziazione esterna per beni e servizi precedentemente prodotti dal governo non è la soluzione al problema della scarsa qualità e delle scarse prestazioni. In queste circostanze, l'assistenza della Consip alle agenzie deve consentire la creazione di funzioni mirate ad analizzare il mercato e cercare offerenti più competitivi. Ciò, può offrire una serie di opportunità per la competizione e ridurre i prezzi a livello locale.

Infine, nell'attuale sistema non vincolante, le aziende devono decidere se investire in forniture specifiche richieste dalle agenzie pubbliche, anche se non ci sono garanzie che le agenzie pubbliche acquisteranno dal loro catalogo elettronico.¹⁸ In questo ambito, la Consip ha iniziato a consultare le organizzazioni aziendali per negoziare il modo e la misura in cui i fornitori potranno soddisfare la domanda del settore pubblico per beni e servizi. Attualmente, la negoziazione degli AQN si basa sulla partecipazione delle agenzie pubbliche e delle associazioni aziendali nel processo decisionale.

Conclusioni e consigli

Conclusioni

Conclusione 1: gli approcci orientati alla domanda sono più efficaci per soddisfare le esigenze delle agenzie pubbliche rispetto agli approcci orientati all'offerta.

L'architettura della Consip del public procurement centralizzato prevedeva due distinti gruppi, le agenzie pubbliche e i fornitori, che dovevano lavorare insieme con la coordinazione centrale della Consip. In un simile sistema orientato all'offerta, le unità di acquisto dovevano comprare dai fornitori che si aggiudicavano le forniture negoziate dalla Consip a livello nazionale.

Uno degli aspetti principali dell'approccio orientato all'offerta è rappresentato dal fatto che le negoziazioni centralizzate per volumi ingenti acquistati dai grandi fornitori incentiva le economie di scala ad acquistare e risparmiare nella spesa pubblica per beni e servizi. Ecco perché il governo preferisce raccogliere più contratti piccoli in grandi contratti. L'acquisto centralizzato e il raggruppamento di contratti, tuttavia, possono coinvolgere diverse diseconomie perché impongono spesso costi superiori per il trasporto e l'immagazzinamento. Quanto appena detto vale soprattutto per i servizi pubblici quali l'istruzione e la sanità, che comprano beni e materiali in ubicazioni diverse.

L'esperienza della Consip ha offerto l'inaspettata opportunità di confrontare gli approcci orientati alla domanda e all'offerta nello stesso sistema, anche se in diversi periodi di tempo. Alla ribalta per i primi due anni delle operazioni di e-procurement mediante gli AQN, l'approccio orientato all'offerta della Consip iniziò ad essere criticato a causa della rigidità del sistema che consentiva pochissimo spazio alle richieste specializzate e ai materiali nonché alle forniture da parte di piccole e medie imprese. In Italia, in particolare, la 'mancanza di cooperazione' da parte delle agenzie pubbliche indicò che questo approccio obbligatorio orientato all'offerta per il public procurement non rispondeva alle richieste da parte di singoli gruppi di agenzie né si adattava alle circostanze particolari in cui venivano stipulati i contratti.

Il problema principale riscontrato dalle agenzie pubbliche nell'implementazione del nuovo sistema di procurement risiedeva nella procedura contrattuale. La Consip non doveva assistere l'agenzia acquirente nell'implementazione e nella gestione dei contratti. Ciò voleva dire che non esisteva alcun meccanismo per condividere e contenere il rischio di prestazioni scadenti, ritardi nelle consegne e frode da parte dei fornitori. Se un articolo era difettoso, non esisteva un sistema di informazione e controllo che potesse segnalare alla Consip che quell'azienda era responsabile contrattualmente. Un approccio orientato alla domanda richiede l'impegno della Consip nel personalizzare sempre le funzioni per risolvere i problemi relativi alla gestione dei contratti a livello di agenzia.

Conclusione 2: i fattori politici, regolatori e tecnologici devono essere compresi nel progetto dei sistemi di public procurement.

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 imponevano la priorità e il programma per le iniziative di procurement intraprese a livello nazionale, mentre il processo di autorizzazione dell'e-procurement determinava il flusso di risorse per le operazioni di acquisizione e valutava se queste risorse impiegate nell'impresa fossero utilizzate al meglio. La natura dei servizi IT introdotti nella pubblica amministrazione, la loro complessità e compatibilità, hanno stabilito invece il percorso per l'adozione e l'utilizzo dell'IT nelle agenzie pubbliche. Al momento, esistono quattro strumenti IT mirati a soddisfare le esigenze di acquisto specifiche in base ai diversi livelli dell'amministrazione. In questo ambito, le norme regolatorie utilizzano i servizi IT nei contratti pubblici compatibili a livello nazionale ed europeo. Tuttavia, l'esigenza di adattare le norme regolatorie ai servizi IT in continuo e rapido cambiamento, rappresenta una sfida che può creare ostacoli e/o opportunità per un ulteriore sviluppo dell'e-procurement. In particolare, da un punto di vista politico e istituzionale, il caso italiano mostra l'importanza di progettare le istituzioni che si basano sul processo decisionale pluralistico per rappresentare i diversi stakeholder e le diverse posizioni relative alle scelte del procurement.

Conclusione 3: i politici devono essere a conoscenza dei cambiamenti politici nel sistema di procurement.

L'esperienza del procurement ha sollevato un dilemma che solo recentemente la Consip si è trovata a dover affrontare. La concentrazione dell'attenzione su determinati gruppi di produttori può creare problemi politici relativi ad inequità e favoritismi da parte di gruppi o regioni senza controllo. A causa della grande preoccupazione per la razionalizzazione della spesa pubblica attraverso grandi forniture nazionali, le risorse del programma sono state diffuse in maniera eccessiva tra le grandi società a danno delle piccole e medie imprese. La Consip ha recentemente indicato come affrontare queste sfide pratiche invitando le organizzazioni aziendali a partecipare alle negoziazioni degli AQN, dividendo i contratti nazionali per grandi forniture in numerosi contratti per lotti più piccoli di aree geografiche e promuovendo le associazioni tra piccole aziende per le offerte. A prescindere se l'esperienza italiana sia stata in grado o meno di vincere queste sfide, si rivela l'importanza di identificarle e affrontarle. In particolare, da un punto di vista politico e istituzionale, il caso italiano mostra l'importanza di progettare le istituzioni che si basano su un processo decisionale pluralistico per rappresentare i diversi stakeholder e le diverse posizioni relative alle scelte del procurement.

Conclusione 4: l'implementazione di un sistema di procurement efficace richiede funzioni di gestione strategiche.

L'analisi della Consip conferma che la gestione è molto importante per la trasformazione del sistema di government procurement nel sistema di e-procurement. La gestione attraverso la misurazione delle prestazioni e l'impiego di risorse sufficienti sono gli elementi fondamentali di questo processo. In realtà, le dinamiche e le sfide del public procurement variano notevolmente tra le agenzie pubbliche. Sebbene

i problemi che affliggono le agenzie pubbliche siano generalmente caratterizzati dalla mancanza di personale qualificato, da funzioni tecniche e di gestione limitate e da difficoltà nel controllo dei contratti, le esigenze delle agenzie acquirenti differiscono notevolmente da un settore all'altro. L'assistenza della Consip non si adattava alle condizioni in cui la maggior parte delle agenzie pubbliche stipulava contratti e che prevedevano attrezzature IT meno sofisticate. In particolare, la gestione dei rapporti contrattuali con i fornitori tralasciava l'importanza degli investimenti sulle risorse tangibili, quali la coordinazione e la comunicazione, elementi fondamentali per garantire che le richieste di servizi e i cambiamenti fossero integrati nelle successive modifiche e aggiornamenti per la consegna di servizi.

Conclusione 5: i dirigenti pubblici devono valutare la qualità e le prestazioni di grandi e piccoli fornitori.

A prescindere dal presunto favoritismo verso le grandi o piccole aziende che il sistema di public procurement poteva causare, il problema principale del sistema italiano era rappresentato dalla scarsa qualità di prodotti e servizi forniti causato da un sistema di competizione troppo frammentato. Il mercato è notevolmente segmentato sia a livello locale che delle agenzie. Il campo di azione sul quale le grandi e piccole aziende propongono le proprie offerte è meno uniforme di quanto si pensi. Attualmente in Italia, la disponibilità e l'affidabilità non rappresentano un grande problema per il governo centrale: l'e-procurement viene fornito principalmente attraverso fornitori affermati, specializzati nella fornitura di servizi statali. A livello locale, tuttavia, particolarmente per alcuni piccoli comuni, l'accesso ai fornitori di qualità continua ad essere una sfida. In tali circostanze, un fornitore che ha stipulato un contratto di procurement IT può sviluppare abilità e conoscenze rivolte a un determinato tipo di fornitura. Ciò crea un vantaggio competitivo per i fornitori esistenti rispetto agli offerenti potenziali. Ne risulta che è meno probabile che esista un mercato competitivo per un progetto di e-procurement a livello locale.

Conclusione 6: il miglioramento del public procurement è il risultato della creazione di funzioni decentralizzate gestite centralmente.

I miglioramenti del procurement delle agenzie locali sono stati apportati più grazie a una collaborazione dinamica tra governo, Consip e fornitori che dalla decentralizzazione. Nei casi in cui in Italia era prevista la decentralizzazione, è stata impiegata una strategia leggermente diversa dal trasferimento unidirezionale del potere e degli investimenti centrali al locale, che è alla base della decentralizzazione. In maniera ancora più sorprendente, il governo centrale, attraverso la Consip, ha tolto potere alle agenzie pubbliche locali anche se le loro attività hanno contribuito al rafforzamento delle funzioni delle agenzie locali. La Consip ha progettato e sviluppato la nuova architettura del procurement, negoziato il volume di beni e servizi richiesti dal governo locale, condotto aste online (sostituendo le agenzie acquirenti direttamente) e fornito assistenza per la diffusione dell'IT nel paese. Ne è risultato che, attraverso un aperto antagonismo tra i diversi livelli del governo, le agenzie pubbliche hanno primeggiato nell'utilizzo dei mezzi IT, il che implicava un nuovo modo di condurre il procurement.

Consigli

1. Consigli per i dirigenti pubblici:

La gestione dei contratti è fondamentale per un procurement efficace.

- a. I dirigenti pubblici devono assumere un approccio strategico e a lungo termine per l'e-procurement. I cambiamenti nelle richieste di servizi e la rapida evoluzione dell'IT richiedono una certa flessibilità. Un approccio di partnership di e-procurement, che integri le esigenze locali con la coordinazione e il supporto centrale, si è dimostrato essere adattabile alle nuove richieste di servizi. Per creare un'associazione, le agenzie pubbliche devono avere una chiara comprensione delle proprie esigenze nonché dei punti forti e dei punti deboli dei fornitori. Ciò consentirà di identificare i vantaggi a lungo termine per le associazioni.
- b. I dirigenti pubblici devono passare dal procurement tradizionale alla gestione dei rapporti. Gli schemi di e-procurement dovrebbero essere considerati come un rapporto tra le agenzie pubbliche e i relativi fornitori e gestiti in quanto tali. L'analisi dei casi conferma l'importanza di questa nuova prospettiva. Dalla valutazione delle esigenze iniziali, le agenzie pubbliche devono mettere a punto un rapporto operativo e le pratiche di gestione che possano incentivare un rapporto produttivo con i fornitori. Un altro elemento importante per un buon rapporto è l'investimento di tempo e risorse nella comunicazione e collaborazione per il miglioramento dei servizi.
- c. La misurazione delle prestazioni e i contratti a livello di servizi sono essenziali per la gestione delle procedure di e-procurement. Le misurazioni delle prestazioni devono essere specificate appena viene stipulato il contratto. Le norme dettagliate sugli standard delle prestazioni per l'affidabilità e la disponibilità dei fornitori consentono alle agenzie di trovare un fornitore competente e mantenere un elevato livello di controllo. In questo ambito, è indispensabile per lo sviluppo di un sistema di controllo sistematico e di misurazione delle prestazioni verificare la qualità, l'affidabilità e l'integrità dei fornitori. L'uso di un accordo a livello di servizi consente ai dirigenti pubblici di tracciare le prestazioni di un contratto e i successivi dati formano la base per identificare i settori in cui si è verificato un miglioramento. Un accordo a livello di servizi deve contenere le misurazioni delle prestazioni, ma anche i requisiti, la clausole di garanzia, le pene per le scarse prestazioni e i meccanismi di risoluzione delle dispute.
- d. I dirigenti pubblici devono essere consapevoli delle implicazioni sui costi del nuovo approccio all'e-procurement. Esiste un compromesso tra i risparmi potenziali derivati dall'acquisizione di beni e servizi richiesti e il nuovo costo derivato dalla gestione delle nuove risorse. L'uso di meccanismi quali le tasse per finanziare un sistema di procurement può richiedere meno spese rispetto a un programma gestito internamente. In effetti, la maggior parte delle esperienze regionali ha dimostrato che il catalogo e il marketplace elettronici sono finanziati interamente dai fornitori che hanno interesse e che sono in grado di gestire e immettere sul mercato le proprie forniture online. Tuttavia, i tempi e le risorse del personale necessari per gestire con successo un rapporto di acquisizione sono importanti. Questi costi possono essere il risultato del cambiamento dei processi aziendali esistenti, delle frequenti comunicazioni e regolazioni dei servizi e del tempo che il personale impiega per supervisionare il progetto. I dirigenti pubblici devono considerare questi costi nel prendere decisioni in merito ai processi di procurement.

e. È molto importante utilizzare la rete di conoscenza per tutte le fasi della gestione dell'e-procurement. Ad esempio, un'intervista a un acquirente centrale ha indicato che spesso le agenzie pubbliche sfruttano la rete di conoscenze per decidere in merito a un fornitore. L'esperienza accumulata e le conoscenze implicite possono essere riconosciute e formalizzate per individuare i migliori fornitori. A tal proposito, la Consip sta diventando un depositario di informazioni relative alle pratiche di offerta, alle aste online e all'affidabilità dei fornitori, che possono essere condivise con altre agenzie a livello comunale e regionale e utilizzate da tutte le altre unità del governo. Ciò agevolerà la creazione di funzioni di gestione nelle agenzie pubbliche.

2. Consigli per la Consip:

La creazione di funzioni deve essere adattata alle esigenze di una singola agenzia pubblica o di un gruppo di agenzie per un procurement personalizzato.

La Consip dovrebbe affrontare uno dei principali problemi delle agenzie pubbliche, quello cioè di trovare fornitori affidabili in modo da potersi concentrare sull'aumento della produttività. Invece di fornire assistenza standard per una serie di aspetti dell'e-procurement a quante più agenzie pubbliche possibile, la Consip dovrebbe rivolgere la sua attenzione a un gruppo di agenzie pubbliche di un determinato settore. Può in seguito concentrarsi sui problemi che sorgono nel corso della definizione delle specifiche e delle direttive dei contratti e della gestione dei rapporti con i fornitori. Tutto ciò richiede che la Consip si concentri su una o poche agenzie con dinamiche di procurement, esigenze e sfide uguali. Poiché un approccio orientato alla domanda è anche orientato ai problemi, funziona al meglio quando sottopone fornitori e consumatori a una verifica delle prestazioni: se il prodotto di un fornitore non rispetta gli standard competitivi di costo, qualità e consegna puntuale, il consumatore (l'agenzia acquirente del governo) non accetterà la merce o non rinnoverà l'ordine. Ciò obbliga la Consip, insieme all'agenzia acquirente, a controllare le prestazioni per una migliore qualità e una maggiore affidabilità.

3. Consigli per i Paesi che trasformano i propri sistemi di public procurement:

Un approccio decentralizzato gestito centralmente deve conciliare gli obiettivi del procurement strategico nazionale con le esigenze specifiche delle agenzie.

- a. Tutti i Paesi che stanno trasformando i propri sistemi di procurement si trovano a dover affrontare problemi organizzativi, istituzionali, normativi e correlati alle risorse umane e ai vincoli politici che ostacolano l'attuazione di procedure efficienti di procurement. L'esperienza italiana testimonia la necessità di un intervento radicale per la riorganizzazione dei processi di acquisizione attraverso un concreto impegno politico, una visione a lungo termine e capacità gestionali strategiche. La Consip, in qualità di azienda pubblica, ha lo scopo di eliminare le lungaggini burocratiche e garantire il rispetto delle normative e delle regole amministrative, in modo da promuovere l'etica del lavoro, inclusa una serie di competenze IT e di gestione dei progetti, per rispondere alle specifiche esigenze dei clienti.
- b. I programmi sostenuti da riforme sono di difficile sviluppo e realizzazione a meno che non siano supportati da iniziative locali. Ormai è riconosciuto universalmente che la semplice applicazione di una nuova serie di regole a livello superiore non ha alcun effetto sulle prestazioni di un'organizzazione a livello più basso. Da questo punto di vista, il caso italiano evidenzia che la preoccupazione della conformità alle normative, la centralizzazione, e la razionalizzazione della spesa pubblica hanno gravato sui risultati del procurement a livello di agenzia:
i manager pubblici hanno visto nelle operazioni di acquisizione obbligatorie e centralizzate un modo per avere una condotta personale formalmente in linea con le nuove regole e la cultura della tendenza del public procurement ha rafforzato questa opinione.
- c. Per sostenere il cambiamento culturale, è fondamentale sostituire le regole amministrative restrittive che non consentono ai manager di gestire in modo produttivo i dipendenti, motivando i livelli più bassi impegnati nelle attività quotidiane di procurement. Le risorse umane impegnate nel procurement devono fronteggiare problemi specifici e spesso per loro è difficile comunicare con i livelli più alti e trasformare le informazioni in utili conoscenze per un procurement strategico. Il caso italiano mostra l'importanza del potenziamento delle iniziative a sostegno dei lavoratori e delle prestazioni attraverso lo sviluppo continuo di capacità e assistenza tecnica per la gestione dei progetti fornita a livello centrale su richiesta. La risposta è un approccio decentralizzato gestito centralmente per bilanciare la necessità di prestazioni migliori con una capacità di gestione potenziata a livello locale.

Appendice I. Struttura analitica, progetto di ricerca e metodi

Questo progetto mira ad esaminare le procedure sviluppate dalla Consip per l'e-procurement a livello centrale e il loro impatto sulla spesa pubblica per beni e servizi nonché i rapporti tra le agenzie pubbliche e i fornitori. Il progetto si basa su un case study per identificare le caratteristiche principali del modello di e-procurement della Consip e spiegarne i motivi del successo e dei limiti. Come definito da Yin (1994), "un case study è un'indagine empirica che esamina un fenomeno contemporaneo con il contesto reale, specialmente quando i confini tra il fenomeno e il contesto non sono chiaramente evidenti". In altre parole, lo studio propone l'uso di un case study perché il contesto viene considerato come un elemento fondamentale per il fenomeno.

Struttura analitica dello studio

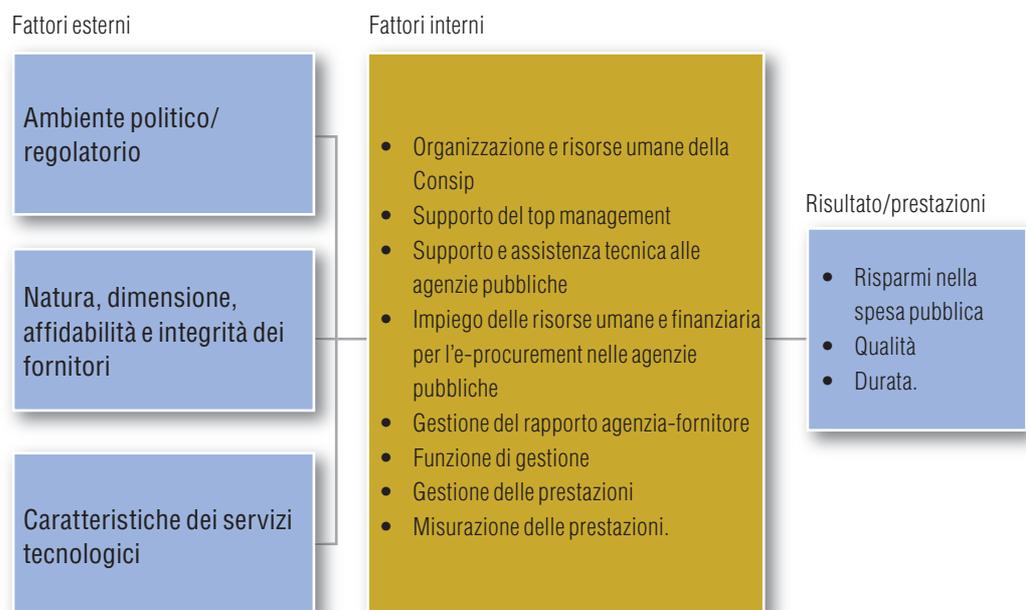
Tre tipi di pubblicazioni sono importanti per comprendere l'impatto delle iniziative di e-procurement sui modelli di spesa delle agenzie pubbliche. Primo, le pubblicazioni sull'IT nella pubblica amministrazione si è occupata dell'adozione, dell'uso e dalla gestione dell'IT e dei sistemi nonché delle relative conseguenze sulla produttività. Questo tipo di studi si occupa non solo delle riforme del governo e della riscoperta dell'IT, ma anche della descrizione, della valutazione e della gestione dei progetti di e-government basati sul Web. Tuttavia, queste pubblicazioni si occupano molto poco dei fattori istituzionali, organizzativi, politici e gestionali del sistema di e-procurement.

Il secondo tipo di pubblicazioni si occupa delle iniziative regolatorie del public procurement e della legge sui contratti, ricreando i diversi passi legislativi intrapresi a livello nazionale e internazionale per una riforma dei sistemi di government procurement. Però, ancora una volta, viene poco discussa la questione delle conseguenze di tali prescrizioni sull'organizzazione e sulla gestione dei modelli di e-procurement.

Le pubblicazioni aziendali sull'e-procurement rappresentano il terzo tipo di scritti in materia. Paragonata alle precedenti pubblicazioni, quest'ultima si occupa più direttamente dei fattori determinanti dell'e-procurement e il relativo rapporto con i moduli di e-commerce. Ciò nonostante, è difficile trasferire direttamente la conoscenza dal settore privato al settore pubblico a causa delle differenze nello sviluppo e nell'implementazione degli strumenti di e-government nei settori. Una difficoltà è rappresentata dal fatto che più obiettivi e non la riduzione dei costi costituiscono la motivazione principale per l'e-procurement nel settore pubblico.

La struttura analitica (vedere la Figura A.1 a pagina 48) adottata da questo studio cerca di integrare l'analisi dei fattori esterni con le funzioni di gestione e le strategie per lo sviluppo e l'uso efficace dell'e-procurement. In particolare, questa ricerca pone le pratiche e le funzioni di gestione nei rispettivi contesti organizzativo e ambientale. I fattori esterni rappresentano le influenze esterne sul settore pubblico nella relativa gestione e nel relativo processo decisionale in merito all'e-procurement. I fattori interni sono rappresentati dalle specifiche strategie e pratiche di gestione per l'e-procurement. La variabile risultante è rappresentata dalle prestazioni, che nell'esperienza italiana erano dirette verso la misurazione della riduzione della spesa pubblica a livello globale. In effetti, lo studio riporta i calcoli sui risparmi nella spesa pubblica, ma non discute approfonditamente le prestazioni come elemento multidimensionale, che includono qualità, quantità e durata dei servizi. A causa della mancanza di indici delle prestazioni e di standard per valutare i risultati, gli esempi citati nel rapporto riguardano risultati più normativi che misurabili.

Figura A.1: Struttura analitica dello studio.



Metodi per la raccolta dei dati

I dati della ricerca sono stati raccolti mediante:

- Interviste semistrutturate di campioni di persone
- Analisi dei documenti ufficiali e rapporti di valutazione
- Rivista di scienze sociali.

Le domande della ricerca

Lo studio rivolge le seguenti domande:

1. Quali sono i punti forti e i punti deboli di un sistema centralizzato di public procurement?
2. In che misura la spesa delle agenzie pubbliche è stata contenuta o ridotta mediante gli schemi di e-procurement?
3. Quali sfide affrontano le agenzie pubbliche utilizzando l'e-procurement?
4. Quali sono le implicazioni derivanti dai provvedimenti di public procurement in termini di competizione e scelta del fornitore?
5. Quali sono le implicazioni in termini di progettazione istituzionale e gestione dell'e-procurement?

Validità interna ed esterna

Questo studio utilizza un progetto qualitativo come descritto da Creswell (1994), Wholey, Hatry e Newcomer (1994). Uno studio qualitativo viene definito 'come un processo di indagine per comprendere un problema sociale o umano basato sulla creazione di un'immagine olistica e complessa, formata da parole, che ritrae le opinioni dettagliate delle persone sentite e condotta in un ambiente naturale' (Creswell, 1994; Miles, Huberman, 1994). L'approccio è interpretativo. Non è stato condotto alcun campionamento statistico, poiché lo scopo dello studio è quello di ricostruire le caratteristiche del sistema di public procurement e il suo funzionamento nel contesto specifico del settore pubblico italiano per formulare una serie di ipotesi basate sulle percezioni delle persone coinvolte di come questo può essere migliorato in altri contesti. Inoltre, per l'analisi del case study, la strategia prevedeva di utilizzare una logica di corrispondenza di modelli. Questo approccio (Yin, 1994) confronta un modello basato empiricamente con un modello predetto (o con numerose previsioni alternative). Se i modelli coincidono, i risultati possono aiutare a rafforzare la validità di un case study.

Profilo degli intervistati

Intervistato	Numero di interviste
Politici	3
Dirigenti e responsabili delle decisioni della Consip	4
Membri di associazioni aziendali	3
Esperti	4
Acquirenti	5
Fornitori	3
Totale	22

Tabella A.1

Interviste

Le interviste sono state usate per raccogliere le opinioni e le percezioni su come i cambiamenti a livello nazionale nelle procedure di procurement erano stati progettati e implementati dalla Consip. Le interviste descrivono e analizzano i tre fattori principali che si prevedeva influenzassero sia lo sviluppo che l'implementazione del government procurement, cioè i fattori esterni, i fattori interni e le prestazioni, come evidenziato nella Figura A.1.

In particolare, le interviste sono state condotte su campioni di persone per poter suddividere le diverse prospettive, percezioni, opinioni e descrizioni (Stake, 1995). I campioni di persone comprendono:

- Politici di alto livello e alti dirigenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) responsabili del Programma per la razionalizzazione della spesa pubblica
- Responsabili delle decisioni di alto livello e i dirigenti di linea della Consip
- Acquirenti a livello centrale
- Rappresentanti ed esperti delle organizzazioni aziendali
- Fornitori.

Sono stati intervistati gli alti dirigenti del MEF e i politici per comprendere la base logica della trasformazione del procurement attraverso le procedure di IT. Sono stati intervistati i responsabili delle decisioni della Consip per capire come la Consip ha operato, i suoi modelli di rapporto con le agenzie pubbliche e i suoi progetti per il futuro. Sono stati intervistati gli acquirenti per capire i fattori tecnologici, organizzativi, regolatori e gestionali associati alla volontà e all'esperienza per l'utilizzo dei servizi IT per il procurement. Sono stati intervistati i rappresentanti e gli esperti delle aziende 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 alle forniture nazionali. La Tabella A.1 specifica la composizione del campione di intervistati e indica il numero di interviste condotte in ciascuna categoria.

Tutte le domande dell'intervista sono state adattate agli intervistati di volta in volta. Sebbene tutte le interviste fossero confidenziali, sono state raccolte alcune informazioni per tutti i campioni di intervistati, inclusa la loro posizione e da quanto tempo lavoravano nell'agenzia, le precedenti esperienze lavorative, l'istruzione, il campo professionale e l'orientamento politico. Le interviste non sono state registrate per tre motivi. Primo, in base a un'esperienza precedente, gli intervistati avrebbero potuto essere estremamente attenti e riluttanti a rispondere in maniera aperta se le loro affermazioni fossero state registrate. La registrazione poteva essere percepita come mancanza di confidenzialità e impedire un rapporto di fiducia tra l'intervistatore e l'intervistato. Secondo, gli intervistati della Consip e tutti gli altri responsabili delle decisioni sono solitamente molto occupati. Una strategia efficace per ottenere un'intervista consisteva prima nel chiedere da 20 a 30 minuti di tempo e, una volta che l'intervista era iniziata, provare a stimolare la conversazione e prolungare così l'intervista. In circostanze così delicate, la registrazione avrebbe potuto distogliere l'attenzione e compromettere la qualità della conversazione. Terzo, l'intervista a dirigenti di alto livello e politici richiede una certa abilità psicologica. Le relazioni asimmetriche tra il ricercatore e i suoi 'oggetti' di studio non sono sempre chiare, come nota Pierce (1995). In tali circostanze, la registrazione avrebbe potuto aggiungere tensioni sia per l'intervistatore che per l'intervistato. Tutte le note prese durante le interviste sono state codificate e analizzate.

Analisi dei documenti

L'analisi dei contenuti dei documenti di archivio consisteva in una revisione del progetto, del programma e dei documenti ufficiali interni per identificare gli argomenti rilevanti per la creazione e il funzionamento della Consip. In particolare, la ricerca si basava sui dati finanziari e di bilancio del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Corte dei Conti. Sono state riviste anche le informazioni basate sul Web.

Analisi dei dati

I dati delle interviste, insieme ai contenuti della documentazione e della rivista di scienze sociali, sono stati analizzati rispetto alle tre dimensioni dell'architettura analitica dello studio: fattori esterni, fattori interni e risultati e prestazioni. In particolare, i commenti, le opinioni e le percezioni degli intervistati rispetto al cambiamento in corso sono stati interpretati come derivanti dall'uso dell'e-procurement (Stake, 1995). La tecnica di corrispondenza dei modelli (Yin, 1994) è stata adottata per cercare i modelli di dati, individuare la corrispondenza con le premesse teoriche e trarre conclusioni sperimentali (Stake, 1995).

Nucleo dello studio

Lo studio si concentra sull'impostazione organizzativa della Consip e sull'impatto delle sue procedure a livello del governo centrale. Primo e più importante, lo scopo di questo studio è quello di evidenziare gli aspetti principali delle pratiche di e-procurement sviluppate con la struttura della Consip. Secondo, in base alla sua missione istituzionale e regolatoria, questa organizzazione ha creato un'esperienza di riferimento per sviluppare ulteriori iniziative di e-procurement a livello locale e regionale.

Limiti dello studio

Il limite principale riguarda la specificità del case study che si è dimostrato essere sensibile al contesto e agli argomenti. La Consip è un'istituzione unica e qualsiasi analisi del suo funzionamento è collegata alla sua struttura istituzionale ed organizzativa, alla cultura, alle pratiche, alle risorse umane, al modello delle passate prestazioni e alla strategia per il futuro. Inoltre, gli argomenti dello studio sono specifici. Le conclusioni in merito all'uso degli strumenti di e-procurement, i cambiamenti verificatisi e le implicazioni sulla politica si riferiscono solo a questi problemi specifici. Inoltre, un'altra limitazione riguarda la metodologia qualitativa della ricerca. Le percezioni e le opinioni, sebbene importanti, sono specifiche dell'esperienza, delle opinioni, della cultura e del contesto in cui si trovano gli intervistati.

Il target

Questo studio è rivolto ai dirigenti dell'amministrazione centrale, agli specialisti del procurement, al corpo insegnante e ai ricercatori universitari, alle organizzazioni aziendali, agli agenti e ai consulenti del settore privato e ai Paesi che attualmente stanno trasformando il proprio sistema di public procurement.

Domande della ricerca	Fattori esterni	Fattori interni	Risultato/prestazioni
1. Quali sono i punti forti e i punti deboli di un sistema centralizzato di public procurement?	<ul style="list-style-type: none"> • Aggregazione delle esigenze del settore pubblico e processi di acquisizione • Conformità obbligatoria nel governo agli AQN • Approccio standardizzato al public procurement • Centralizzazione eccessiva • Scelta limitata del fornitore. 	<ul style="list-style-type: none"> • Supporto per le funzioni amministrative più deboli a livello delle agenzie • Annullamento delle pratiche di procurement inefficaci a livello delle agenzie • Fallimento nel risolvere le esigenze specifiche delle agenzie acquirenti. 	<ul style="list-style-type: none"> • Risparmi previsti nella spesa pubblica a livello associativo e maggiore efficienza a livello delle agenzie • Riduzione della durata del ciclo di procurement • Procedure più standard in Italia.
2. In che misura la spesa delle agenzie pubbliche è stata contenuta o ridotta mediante i modelli di e-procurement?	<ul style="list-style-type: none"> • La fornitura economica e finanziaria per il periodo 2003 – 2006 è stata aumentata di €3.700 milioni nel 2003 fino a €7.900 milioni nel 2006, partendo dalla diminuzione dei prezzi unitari e del consumo. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'aumento della spesa a livello di agenzia dipende dai problemi con gli AQN. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mancanza di dati sui risparmi reali.
3. Quali sfide affrontano le agenzie utilizzando l'e-procurement?	<ul style="list-style-type: none"> • Complessità e compatibilità tecnologica dei servizi IT • Leggi sui contratti pubblici in Europa e Italia • Requisiti di pubblicità, trasparenza e competizione • Nuove procedure sull'avviso di qualifica pubblica per l'accredimento dei fornitori. 	<ul style="list-style-type: none"> • Personale non qualificato • Mancanza di funzioni gestionali per il rapporto contrattuale dell'e-procurement • Mancanza di gestione delle prestazioni • Confronto crescente dei parametri prezzo e qualità degli AQN. 	<ul style="list-style-type: none"> • Scarsa compatibilità del catalogo elettronico per le forniture specializzate • Elevata complessità tecnologica delle aste online • Discrepanze tra la legislatura italiana ed europea sull'e-procurement.
4. Che implicazioni derivano dai provvedimenti di public procurement in termini di scelta del fornitore e competizione?	<ul style="list-style-type: none"> • Uniformità del campo di azione per i grandi e piccoli fornitori. 	<ul style="list-style-type: none"> • Valutazione della qualità del fornitore e misurazione delle prestazioni degli accordi di procurement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Competizione più ampia • Acquisizioni più competitive.
5. Quali sono le implicazioni in termini di progettazione istituzionale e gestione dell'e-procurement?	<ul style="list-style-type: none"> • Approccio decentralizzato guidato centralmente • Riforma nel governo sostenuta dalla creazione di funzioni in base alle condizioni locali e delle agenzie. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestione delle prestazioni • Aggiornamento del personale • Contratti a livello dei servizi • Misurazione delle prestazioni • Determinazione del prezzo • Meccanismi di controllo • Clausole penali. 	<ul style="list-style-type: none"> • Maggiore potere di acquisto • Maggiore produttività del settore pubblico.

Appendice II. Il caso del SIEP nella provincia di Salerno

Questo case study illustra il sistema di e-procurement (SIEP) implementato dalla provincia di Salerno cofinanziato dall'Unione Europea. Il SIEP propone un approccio innovativo che si allontana dal modello di e-procurement nazionale della Consip. Invece di centralizzare gli acquisti, escludere i piccoli fornitori locali e imporre prodotti standardizzati, cataloghi rigidi e soluzioni sorpassate lontane dalle esigenze specifiche dei clienti e delle aziende pubbliche locali, il SIEP crea un marketplace locale dal basso verso l'alto trasferibile a livello regionale. Il SIEP garantisce risparmi di tempo e denaro per le agenzie pubbliche rafforzando allo stesso tempo i rapporti trasparenti e a costi convenienti con le aziende locali.

Il caso in breve

Il SIEP è un progetto del sistema di e-procurement iniziato nella primavera del 2003 dalla provincia di Salerno, cofinanziato dai Fondi strutturali dell'Unione Europea. Il progetto è stato implementato prima nella provincia di Salerno, coinvolgendo 158 comuni. Nei prossimi due anni, il SIEP verrà esteso a tutta la regione Campania (cioè, Napoli, Caserta, Avellino e Benevento), i comuni e le agenzie locali. Il SIEP mira a garantire la trasparenza, un sistema di ordini più rapido, un risparmio di denaro e di tempo per tutti i processi di procurement, promuovendo una più ampia scelta di fornitori per le agenzie pubbliche e utilizzando le aziende locali.

Il modello del marketplace: opportunità e sfide

A differenza dell'esperienza della Consip, che non coinvolge le agenzie pubbliche locali né le piccole e medie aziende nella scelta dei fornitori, il SIEP intende coordinare i 158 comuni appartenenti alla provincia di Salerno nel processo di e-procurement. Lo scopo è quello di creare un marketplace attraverso le associazioni dal basso verso l'alto della domanda di procurement delle amministrazioni pubbliche locali mediante un processo online di offerta pubblica. Le agenzie pubbliche locali inizieranno a condividere esigenze e processi, evitando l'imposizione dall'alto della Consip di prodotti, soluzioni, prezzi, tempi e procedure standard.

Fino a oggi, la provincia di Salerno ha tenuto una serie di incontri con i funzionari del procurement in tutti i comuni per stipulare un accordo sulle procedure di procurement e formare i funzionari pubblici sulla gestione delle operazioni elettroniche. Inoltre, è stato distribuito un questionario online per raccogliere le richieste specifiche sul procurement e adattare il sistema alle esigenze dei clienti. Lo scopo è quello di dare potere alle amministrazioni comunali e raccogliere importanti informazioni per realizzare un sistema di e-procurement personalizzato.

Il SIEP offre tre vantaggi principali. Il SIEP garantisce la trasparenza delle procedure online, poiché tutte le operazioni di procurement sono certificate elettronicamente. Inoltre, le aste online consentono una notevole riduzione dei tempi e la distribuzione delle stesse informazioni a tutti i partecipanti. Infine, il risparmio sui costi viene ottenuto mediante la scelta delle migliori forniture pubblicizzate in Internet, il che porta a un sistema di procurement più affidabile.

La sfida del SIEP consiste non solo nel garantire un coordinamento continuo di 158 comuni, ma anche nella gestione delle differenze esistenti tra questi comuni. Ad esempio, l'amministrazione comunale di Cava dei Tirreni comprende 80.000 abitanti mentre il comune di Serramezzana ne ha solo 400. Senza dubbio, il primo presenta esigenze, modelli di acquisto e propensioni all'innovazione completamente diversi dal secondo. La gestione di queste differenze è fondamentale per impostare un sistema di e-procurement dal basso verso l'alto in cui l'amministrazione pubblica non impone più un prezzo e un prodotto, ma sviluppa un processo orientato al mercato basato sulla trasparenza e sul rispetto delle regole.

Note finali

1. Basato su interviste con lo staff della Consip.
2. Basato su interviste.
3. Basato su interviste con lo staff della Consip e su documenti.
4. Basato sul rapporto della Corte dei Conti (2003).
5. Basato su interviste.
6. Basato su interviste con tre aziende che hanno vinto gli AQN per computer portatili, gestione dello spazio e forniture di cancelleria.
7. Basato su interviste con i responsabili delle decisioni di alto livello della Consip.
8. Ulteriori informazioni sono disponibili nel seguente sito Web: www.buoniesempi.it
9. Cooper, Zmud, 1990.
10. Basato su interviste con gli alti dirigenti del sistema di acquisto del Ministero dell'Istruzione e della Ricerca Scientifica.
11. Le aste online sono state utilizzate anche per stipulare AQN.
12. Basato su interviste con l'alto dirigente del sistema di acquisto del Ministero dell'Istruzione e della Ricerca scientifica.
13. Basato su interviste con l'alto dirigente del sistema di acquisto del Ministero dell'Istruzione e della Ricerca Scientifica.
14. Basato su interviste con un senatore.
15. Il meccanismo dell'asta è stabilito dall'art. 89 (1) (a) del Decreto regionale n. 827, 1924 (Fiorentino, 2004).
16. A livello europeo, i processi di e-procurement mirano ad aumentare la competizione e l'efficacia dei costi dei processi di acquisizione in conformità con i principi della Comunità di 'trattamento equo, non discriminazione e trasparenza'.
17. Il problema del comportamento non corretto resta, tuttavia. Ad esempio, si pensi al termine pratica speculativa riferito alle aste, che le grandi società adottano per escludere le piccole aziende.
18. Come riportato da un rappresentante di un'organizzazione aziendale, le aziende nell'industria automobilistica hanno indicato di non essere interessate a trattare con il settore pubblico.

Bibliografia

Abramson, M., and R. S. Harris III (2002). *The Procurement Revolution*, IBM Centre for The Business of Government. Lanham, Md., USA: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.

Arrowsmith, S., and M. Trybus (eds.) (2003). *Public Procurement. The Continuing Transformation*, New York: Kluwer Law International.

Associazione Impresa Politecnico (2003). *Dai Marketplace ai servizi di sourcing, procurement e supply chain collaboration*, Collana quaderni AIP. Barbiero.

A., L. Spagnolo e D. Osimo (2002). *L'e-procurement nella pubblica amministrazione: guida pratica all'acquisto online di beni e servizi*, Maggioli Editore.

Bretschneider, S. (2003). 'Information technology, e-government, and institutional change,' *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 6, 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-Che (2003). 'Outsourcing for e-government,' *Public Performance and Management Review*, Vol. 26, No. 4, Giugno 2003, 404 – 421.

Chen, Y., and J. Perry (2003). *A Primer for Healthcare Managers*. Washington, D.C: IBM Centre for The Business of Government.

Consip (2002). *Rapporto annuale*, Roma, Italia. Consip (2004). 'Consip: Un modello per l'innovazione e la modernizzazione del Paese,' manoscritto non pubblicato, Roma, Italia: Consip.

Cooper, R. B., and R. W. Zmud (1990). 'Information technology implementation research: A technological diffusion approach,' *Management Science*, 36, 123 – 139.

Corte dei Conti – CORTE dei CONTI (2003). Verifica del contenimento della spesa nell'ambito delle forniture e dei servizi su alcuni centri di spesa delle Amministrazioni statali, assunte a campione: Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero della difesa, Ministero della giustizia, CORTE dei CONTI, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello stato, Prot. 643 del 27-7-2003, Roma, Italia.

Creswell, J. (1994). *Research Design – Qualitative & Quantitative Approaches*. Thousand Oaks, Calif.: SAGE Publications.

Fiorentino, L. (2002). 'Gli acquisti online. La disciplina normativa,' *Giornale di diritto amministrativo*, n.6, 585.

Fiorentino, L. (2004). 'E-procurement,' manoscritto.

Goldman, S. (1998). 'The ultimate outsourcing study: A CIO's guide to best practices,' Woodcliff Lake, N.J.: Technology and Business Integrators, Inc.

Holden, S. (2004). *Understanding Electronic Signatures: The Key to E-government*, Washington, D.C., USA: IBM Centre for The Business of Government.

Kelman, S. (1998). *Implementing Federal Procurement Reform*, U.S. Government Occasional Paper.

Lee, M. (2004). *E-reporting: Strengthening Democratic Accountability*, Washington, D.C., USA: IBM Centre for The Business of Government.

Marra, M. (2003). *Reinvention Labs and 100 Projects at the Service of Citizens. A Comparison Between the US and Italian Bottom-up Approach To Public Sector Reform*, paper prepared for the Italian National Committee for the Regularisation of Undeclared Work, disponibile all'indirizzo www.emersionelavorononregolare.it/catania/doc/marra.pdf

Miles, M. B., e A. M. Huberman (1994). *Qualitative Data Analysis* (2nd ed.). New York: Harper Collins.
Ministry of Economy and Finance (2004). *Programma di Razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi per le Pubbliche Amministrazioni, 2003 Rapporto per il Parlamento.*

Osimo D. (2004). *Regione Emilia-Romagna – Direzione Generale Organizzazione, Sistemi, Informativi e Telematica*, manoscritto.

Pierce, J. L. (1995). 'Reflections on Fieldwork in a Complex Organisation,' in R. Hertz and J. B. Imber (eds.), *Studying Elites Using Qualitative Methods*. Pubblicazioni SAGE.

Ponti, A. (2003). 'Le novità in materia di acquisti di beni e servizi alla luce della Legge Finanziaria 2003. Il ruolo della Consip Spa,' *L'amministrazione italiana*, No.3/2003.

Stake, R. (1995). *The Art of Case Study Research*. Pubblicazioni SAGE.

Tendler, J. (1997). *Good Government in the Tropics*. Baltimore, Md., USA: The Johns Hopkins University Press, pp.102 – 134.

Wholey, J., H. Hatry, and K. Newcomer (eds.) (1994). *Handbook of Practical Programme Evaluation*. San Francisco, California: Editori Jossey-Bass.

Yin, R. K. (1994). *Case Study Research: Design Methods*, 2nd edition. *Applied Social Research Methods Series*, Volume 5. Thousand Oaks, Calif.: Pubblicazioni SAGE.

Informazioni sull'autore

La Dott.ssa Mita Marra è ricercatrice del Consiglio Nazionale delle Ricerche, presso l'Istituto di Studi sulle Società del Mediterraneo di Napoli. Sta conducendo una ricerca sulla riforma della pubblica amministrazione in Italia e in una serie di paesi del Mediterraneo. La sua ricerca è stata pubblicata in numerose riviste italiane e internazionali tra cui *Evaluation and Programme Planning*, *Evaluation*, *Economia Pubblica* e *Queste Istituzioni*. È attualmente membro del consiglio editoriale della rivista *Rassegna Italiana di Valutazione*. Ha recentemente conseguito un Ph.D. sull'impatto delle informazioni basate sulla valutazione della politica della Banca Mondiale e delle pratiche per lo sviluppo internazionale. Sta conducendo anche una ricerca sulle politiche di sviluppo locale in Italia.

La Dott.ssa Marra ha preso parte alla creazione e implementazione del progetto pilota '100 progetti al servizio dei cittadini' al Dipartimento della Funzione pubblica nel Governo centrale italiano nel 1996. Dal 1998, è consulente dell'Istituto della Banca Mondiale e del Dipartimento per la valutazione delle operazioni della Banca Mondiale in merito ai programmi di formazione, valutazione e riforma della gestione del settore pubblico, e ha pubblicato numerosi rapporti e studi.

La Dott.ssa Marra è docente di analisi e valutazione della politica pubblica all'Università di Napoli 'L'Orientale', all'Università di Salerno e all'Università del Molise. È anche stata ospite alla School of Public Policy and Public Administration della George Washington University, Washington, D.C., dove ha tenuto il corso "Methodology for Public Management" nella sessione estiva del 2004.

La Dott.ssa Marra ha conseguito la laurea in economia presso l'Università degli Studi di Napoli, Federico II nel 1995, il Master of Arts in International Relations dalla Johns Hopkins University nel 1998 e il Ph.D. in Public Policy dalla School of Public Policy and Public Administration della George Washington University nel 2003.

Informazioni di contatto

Per contattare l'autore:

Dott.ssa Mita Marra

Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR)
Istituto di Studi sulle Società del Mediterraneo
(ISSM)
Via P. Castellino, 111
80131 Napoli, Italia
(39081) 613-4086 ext. 232
fax: (39081) 579-9467

E-mail: Mita.Marra@issm.cnr.it

Per ulteriori informazioni sulla Consip, visitare i seguenti siti Web:

acquistinretepa.it (per informazioni sul procurement)

consip.it (per informazioni sulla Consip, lo stato istituzionale e il funzionamento)

Studi disponibili del centro

Collaborazione: associazioni e reti
Leveraging Networks to Meet National Goals:

FEMA and the Safe Construction Networks
(marzo 2002) William L. Waugh, Jr.

21st-Century Government and the Challenge of Homeland Defense (giugno 2002)

Elaine C. Kamarck

Assessing Partnerships: New Forms of Collaboration (marzo 2003)

Robert Klitgaard and Gregory F. Treverton

Leveraging Networks: A Guide for Public Managers Working across Organisations (marzo 2003)

Robert Agranoff

Extraordinary Results on National Goals: Networks and Partnerships in the Bureau of Primary Health Care's 100%/0 Campaign (marzo 2003)

John Scanlon

Public-Private Strategic Partnerships: The U.S. Postal Service – Federal Express Alliance (maggio 2003)

Oded Shenkar

The Challenge of Coordinating 'Big Science' (July 2003) W. Henry Lambright Communities of Practice: A New Tool for Government Managers (novembre 2003)

William M. Snyder and Xavier de

Souza Briggs Collaboration and Performance Management in Network Settings: Lessons from Three Watershed Governance Efforts (aprile 2004)

Mark T. Imperial

E-government

Supercharging the Employment Agency: An Investigation of the Use of Information and Communication Technology to Improve the Service of State Employment Agencies (dicembre 2000)

Anthony M. Townsend

Assessing a State's Readiness for Global Electronic Commerce: Lessons from the Ohio Experience (gennaio 2001)

J. Pari Sabety and Steven I. Gordon

Privacy Strategies for Electronic Government (gennaio 2001)

Janine S. Hiller and France Bélanger

Per scaricare o ordinare una copia di un rapporto, visitare il sito dell'IBM Centre for the Business of Government all'indirizzo businessofgovernment.org

Commerce Comes to Government on the Desktop: E-Commerce Applications in the Public Sector (febbraio 2001)

Genie N. L. Stowers

The Use of the Internet in Government Service Delivery (febbraio 2001)

Steven Cohen and William Eimicke

State Web Portals: Delivering and Financing E-Service (gennaio 2002)

Diana Burley Gant, Jon P. Gant, and Craig L. Johnson

Internet Voting: Bringing Elections to the Desktop (febbraio 2002)

Robert S. Done

Leveraging Technology in the Service of Diplomacy: Innovation in the Department of State (marzo 2002)

Barry Fulton

Federal Intranet Work Sites: An Interim Assessment (giugno 2002)

Julianne G. Mahler and Priscilla M. Regan

The State of Federal Websites: The Pursuit of Excellence (agosto 2002)

Genie N. L. Stowers

State Government E-Procurement in the Information Age: Issues, Practices, and Trends (settembre 2002)

M. Jae Moon

Preparing for Wireless and Mobile Technologies in Government (ottobre 2002)

Ai-Mei Chang and P. K. Kannan

Public-Sector Information Security: A Call to Action for Public-Sector CIOs (ottobre 2002, II ed.)

Don Heiman

The Auction Model: How the Public Sector Can Leverage the Power of E-Commerce Through Dynamic Pricing (novembre 2002, II ed.)

David C. Wyld

The Promise of E-Learning in Africa: The Potential for Public-Private Partnerships (gennaio 2003)

Norman La Rocque and Michael Latham

Digitally Integrating the Government Supply Chain: E-Procurement, E-Finance, and E-Logistics (febbraio 2003)

Jacques S. Gansler, William

Per scaricare o ordinare una copia di un rapporto, visitare il sito Web dell'IBM Centre for the Business of Government all'indirizzo businessofgovernment.org

Lucy Shyn, and Kimberly M. Ross Using Technology to Increase Citizen Participation in Government: The Use of Models and Simulation (aprile 2003)

John O'Looney

Seaport: Charting a New Course for Professional Services Acquisition for America's Navy (giugno 2003)

David C. Wyld

E-Reporting: Strengthening Democratic Accountability (febbraio 2004)

Mordecai Lee

Understanding Electronic Signatures: The Key to E-Government (marzo 2004)

Stephen H. Holden

Measuring the Performance of E-Government (marzo 2004)

Genie N. L. Stowers

Restoring Trust in Government: The Potential of Digital Citizen Participation (agosto 2004)

Marc Holzer, James Melitski, Seung-

Yong Rho, and Richard Schweser From E-Government to M-Government? Emerging Practices in the Use of Mobile Technology by State Governments (novembre 2004)

M. Jae Moon

Government Garage Sales: Online Auctions as Tools for Asset Management (novembre 2004)

David C. Wyld

Innovation in E-Procurement: The Italian Experience (novembre 2004)

Mita Marra

Gestione finanziaria

Credit Scoring and Loan Scoring: Tools for Improved Management of Federal Credit Programs (luglio 1999)

Thomas H. Stanton

Using Activity-Based Costing to Manage More Effectively (gennaio 2000)

Michael H. Granof, David E. Platt, and Igor Vaysman

Audited Financial Statements: Getting and Sustaining 'Clean' Opinions (luglio 2001)

Douglas A. Brook

An Introduction to Financial Risk Management in Government (agosto 2001)

Richard J. Buttimer, Jr.

Understanding Federal Asset Management: An Agenda for Reform (luglio 2003)

Thomas H. Stanton

Per scaricare o ordinare una copia di un rapporto visitare il sito Web dell'IBM Centre for the Business of Government all'indirizzo businessofgovernment.org

Efficiency Counts: Developing the Capacity to Manage Costs at Air Force Materiel Command (agosto 2003)

Michael Barzelay and Fred Thompson

Gestione del capitale umano

Profiles in Excellence: Conversations with the Best of America's Career Executive Service (novembre 1999)

Mark W. Huddleston

Reflections on Mobility: Case Studies of Six Federal Executives (maggio 2000)

Michael D. Serlin

Managing Telecommuting in the Federal Government: An Interim Report (giugno 2000)

Gina Vega and Louis Brennan

Using Virtual Teams to Manage Complex Projects: A Case Study of the Radioactive Waste Management Project (agosto 2000)

Samuel M. DeMarie

A Learning-Based Approach to Leading Change (dicembre 2000)

Barry Sugarman

Labour-Management Partnerships: A New Approach to Collaborative Management (luglio 2001)

Barry Rubin and Richard Rubin

Winning the Best and Brightest: Increasing the Attraction of Public Service (luglio 2001)

Carol Chetkovich

A Weapon in the War for Talent: Using Special Authorities to Recruit Crucial Personnel (dicembre 2001)

Hal G. Rainey

A Changing Workforce: Understanding Diversity Programs in the Federal Government (dicembre 2001)

Katherine C. Naff and J. Edward Kellough

Life after Civil Service Reform: The Texas, Georgia, and Florida Experiences (ottobre 2002)

Jonathan Walters

The Defence Leadership and Management Program: Taking Career Development Seriously (dicembre 2002)

Joseph A. Ferrara and Mark C. Rom

The Influence of Organizational Commitment on Officer Retention: A 12-Year Study of U.S. Army Officers (dicembre 2002)

Stephanie C. Payne, Ann H.

Huffman, and Trueman R. Tremble, Jr. Human Capital Reform: 21st Century Requirements for the United States Agency for International Development (marzo 2003)

Anthony C. E. Quinton and Amanda M. Fulmer

Per scaricare o ordinare una copia di un rapporto visitare il sito Web dell'IBM Centre for the Business of Government all'indirizzo businessofgovernment.org

Modernising Human Resource Management in the Federal Government: The IRS Model (aprile 2003)

James R. Thompson and Hal G. Rainey

Mediation at Work: Transforming Workplace Conflict at the United States Postal Service (ottobre 2003)

Lisa B. Bingham

Growing Leaders for Public Service (agosto 2004, II ed.)

Ray Blunt

Pay for Performance: A Guide for Federal Managers (novembre 2004)

Howard Risher

Innovazione

Managing Workfare: The Case of the Work Experience Program in the New York City Parks Department (giugno 1999)

Steven Cohen

New Tools for Improving Government Regulation: An Assessment of Emissions Trading and Other Market-Based Regulatory Tools (ottobre 1999)

Gary C. Bryner

Religious Organisations, Anti-Poverty Relief, and Charitable Choice: A Feasibility Study of Faith-Based Welfare Reform in Mississippi (novembre 1999)

John P. Bartkowski and Helen A. Regis

Business Improvement Districts and Innovative Service Delivery (novembre 1999)

Jerry Mitchell

An Assessment of Brownfield Redevelopment Policies: The Michigan Experience (novembre 1999)

Richard C. Hula

San Diego County's Innovation Program: Using Competition and a Whole Lot More to Improve Public Services (gennaio 2000)

William B. Eimicke

Innovation in the Administration of Public Airports (marzo 2000)

Scott E. Tarry

Entrepreneurial Government: Bureaucrats as Business people (maggio 2000)

Anne Laurent

Rethinking US Environmental Protection Policy: Management Challenges for a New Administration (novembre 2000)

Dennis A. Rondinelli

The Challenge of Innovating in Government (febbraio 2001)

Sandford Borins

Understanding Innovation: What Inspires It? What Makes It Successful? (dicembre 2001)

Jonathan Walters

Per scaricare o ordinare una copia di un rapporto visitare il sito Web dell'IBM Centre for the Business of Government all'indirizzo businessofgovernment.org

Government Management of Information Mega-Technology: Lessons from the Internal Revenue Service's Tax Systems Modernisation (marzo 2002)

Barry Bozeman

Advancing High End Computing: Linking to National Goals (settembre 2003)

Juan D. Rogers and Barry Bozeman

Gestione per le prestazioni e i risultati
Corporate Strategic Planning in Government: Lessons from the United States Air Force (novembre 2000)

Colin Campbell

Using Evaluation to Support Performance Management: A Guide for Federal Executives (gennaio 2001)

Kathryn Newcomer and Mary Ann Scheirer

Managing for Outcomes: Milestone Contracting in Oklahoma (gennaio 2001)

Peter Frumkin

The Challenge of Developing Cross-Agency Measures: A Case Study of the Office of National Drug Control Policy (agosto 2001)

Patrick J. Murphy and John Carnevale

The Potential of the Government Performance and Results Act as a Tool to Manage Third-Party Government (agosto 2001)

David G. Frederickson

Using Performance Data for Accountability: The New York City Police Department's CompStat Model of Police Management (agosto 2001)

Paul E. O'Connell

Moving Toward More Capable Government: A Guide to Organisational Design (giugno 2002)

Thomas H. Stanton

The Baltimore CitiStat Program: Performance and Accountability (maggio 2003)

Lenneal J. Henderson

Strategies for Using State Information: Measuring and Improving Program Performance (dicembre 2003)

Shelley H. Metzenbaum

Linking Performance and Budgeting: Opportunities in the Federal Budget Process (gennaio 2004, II ed.)

Philip G. Joyce

How Federal Programs Use Outcome Information: Opportunities for Federal Managers (febbraio 2004, II ed.)

Harry P. Hatry, Elaine Morley, Shelli

**B. Rossman, and Joseph S. Wholey
Performance Leadership: 11 Better Practices That Can Ratchet Up Performance (maggio 2004)**

Robert D. Behn

Per scaricare o ordinare una copia di un rapporto visitare il sito Web dell'IBM Centre for the Business of Government all'indirizzo businessofgovernment.org

Performance Management for Career Executives: A 'Start Where You Are, Use What You Have' Guide (ottobre 2004, II ed.)

Chris Wye

Staying the Course: The Use of Performance Measurement in State Governments (novembre 2004)

Julia Melkers and Katherine Willoughby

Governo basato sul mercato

Determining a Level Playing Field for Public-Private Competition (novembre 1999)

Lawrence L. Martin

Implementing State Contracts for Social Services: An Assessment of the Kansas Experience (maggio 2000)

Jocelyn M. Johnston and Barbara S. Romzek

A Vision of the Government as a World-Class Buyer: Major Procurement Issues for the Coming Decade (gennaio 2002)

Jacques S. Gansler

Contracting for the 21st Century: A Partnership Model (gennaio 2002)

Wendell C. Lawther

Franchise Funds in the Federal Government: Ending the Monopoly in Service Provision (febbraio 2002)

John J. Callahan

Making Performance-Based Contracting Perform: What the Federal Government Can Learn from State and Local Governments (novembre 2002, II ed.)

Lawrence L. Martin

Moving to Public-Private Partnerships: Learning from Experience around the World (febbraio 2003)

Trefor P. Williams

IT Outsourcing: A Primer for Public Managers (febbraio 2003)

Yu-Che Chen and James Perry

The Procurement Partnership Model: Moving to a Team-Based Approach (febbraio 2003)

Kathryn G. Denhardt

Moving Toward Market-Based Government: The Changing Role of Government as the Provider (marzo 2004, II ed.)

Jacques S. Gansler

Transborder Service Systems: Pathways for Innovation or Threats to Accountability? (marzo 2004)

Alasdair Roberts

Competitive Sourcing: What Happens to Federal Employees? (ottobre 2004)

Jacques S. Gansler and William Lucyshyn

Per scaricare o ordinare una copia di un rapporto visitare il sito Web dell'IBM Centre for the Business of Government all'indirizzo businessofgovernment.org

Implementing Alternative Sourcing Strategies: Four Case Studies (ottobre 2004)

Edited by Jacques S. Gansler and William Lucyshyn

Designing Competitive Bidding for Medicare (novembre 2004)

John Cawley and Andrew B. Whitford

Transformation of organisations The Importance of Leadership: The Role of School Principals (settembre 1999)

Paul Teske and Mark Schneider

Leadership for Change: Case Studies in American Local Government (settembre 1999)

Robert B. Denhardt and Janet

Vinzant Denhardt Managing Decentralized Departments: The Case of the U.S. Department of Health and Human Services (ottobre 1999)

Beryl A. Radin

Transforming Government: The Renewal and Revitalisation of the Federal Emergency Management Agency (aprile 2000)

R. Steven Daniels and Carolyn L. Clark-Daniels

Transforming Government: Creating the New Defence Procurement System (aprile 2000)

Kimberly A. Harokopus

Trans-Atlantic Experiences in Health Reform: The United Kingdom's National Health Service and the United States Veterans Health Administration (maggio 2000)

Marilyn A. DeLuca

Transforming Government: The Revitalisation of the Veterans Health Administration (giugno 2000)

Gary J. Young

The Challenge of Managing Across Boundaries: The Case of the Office of the Secretary in the US Department of Health and Human Services (novembre 2000)

Beryl A. Radin

Creating a Culture of Innovation: 10 Lessons from America's Best Run City (gennaio 2001)

Janet Vinzant Denhardt and Robert B. Denhardt

Transforming Government: Dan Goldin and the Remaking of NASA (marzo 2001)

W. Henry Lambright

Managing Across Boundaries: A Case Study of Dr. Helene Gayle and the AIDS Epidemic (gennaio 2002)

Norma M. Riccucci

Managing 'Big Science': A Case Study of the Human Genome Project (marzo 2002)

W. Henry Lambright

The Power of Frontline Workers in Transforming Government: The Upstate New York Veterans Healthcare Network (aprile 2003)

Timothy J. Hoff

Making Public Sector Mergers Work: Lessons Learned (agosto 2003)

Peter Frumkin

Per scaricare o ordinare una copia di un rapporto visitare il sito Web dell'IBM Centre for the Business of Government all'indirizzo businessofgovernment.org

Efficiency Counts: Developing the Capacity to Manage Costs at Air Force Materiel Command (agosto 2003)

Michael Barzelay and Fred Thompson

Managing the New Multipurpose, Multidiscipline University Research Centres: Institutional Innovation in the Academic Community (novembre 2003)

Barry Bozeman and P. Craig Boardman

Serie di transizione presidenziale 2004
Government Reorganisation: Strategies and Tools to Get It Done (agosto 2004)

Hannah Sistare

Performance Management for Political Executives: A 'Start Where You Are, Use What You Have' Guide (ottobre 2004)

Chris Wye

Rapporti speciali

Enhancing Security Throughout the Supply Chain (aprile 2004)

David J. Closs and Edmund F. McGarrell

Rapporti del centro per la gestione sanitaria

The Power of Frontline Workers in Transforming Healthcare Organisations: The Upstate New York Veterans Healthcare Network (dicembre 2003)

Timothy J. Hoff

IT Outsourcing: A Primer for Healthcare Managers (dicembre 2003)

Yu-Che Chen and James Perry

Per scaricare o ordinare una copia di un rapporto visitare il sito Web dell'IBM Centre for the Business of Government all'indirizzo businessofgovernment.org

Informazioni sull'IBM Centre for The Business of Government

l'IBM Centre for The Business of Government promuove la ricerca e facilita le discussioni sui nuovi approcci relativi al miglioramento dell'efficacia del governo a livello federale, statale, locale e internazionale.

Il centro rappresenta un modo per l'IBM di comprendere come migliorare l'efficacia del settore pubblico, sia dal punto di vista del funzionamento che della gestione.

Informazioni sulle soluzioni IBM per il settore pubblico

L'IBM è la società di IT leader nel mondo, con oltre 90 anni di esperienza nell'innovazione delle aziende. Lavorando con i clienti del settore pubblico in tutto il mondo, l'IBM fornisce soluzioni di e-government on demand per aiutare le agenzie pubbliche a rispondere rapidamente alle richieste dei cittadini, alle esigenze delle aziende, alle condizioni economiche e alle politiche e priorità legislative.

Per ulteriori informazioni sulle soluzioni IBM per il settore pubblico, visitare:

ibm.com/industries/government

Per ulteriori informazioni sull'IBM Center for The Business of Government, contattare:

Mark A. Abramson
Executive Director
IBM Center for The Business of Government
1301 K Street, NW
Fourth Floor, West Tower
Washington, DC, USA 20005
(202) 515-4504, fax: (202) 515-4375
e-mail: businessofgovernment@us.ibm.com
Sito Web: businessofgovernment.org

Per ulteriori informazioni sul settore pubblico di IBM, contattare:

Sietze Dijkstra
EMEA Public Sector Leader
IBM
Transistorstratt 7
1322 CJ Almere
Netherlands
31-20-5135817
e-mail: sietze.dijkstra@nl.ibm.com



IBM Italia S.p.A.

Via Tolmezzo, 15
20132 Milano

La home page di IBM Italia si trova all'indirizzo:

ibm.com/it

IBM, il logo IBM e il ibm.com sono marchi di International Business Machines Corporation negli Stati Uniti e/o in altri paesi.

Altri nomi di società, prodotti e servizi possono essere marchi o servizi di altre società.

Ogni riferimento a prodotti, programmi o servizi IBM non implica la volontà, da parte di IBM, di rendere tali prodotti, programmi o servizi disponibili in tutti i paesi in cui IBM opera. Ogni riferimento ad un prodotto, programma o servizio IBM non implica l'uso esclusivo del medesimo. In sostituzione, potrà essere usato qualunque prodotto, programma o servizio funzionalmente equivalente.

Questa pubblicazione è fornita solo a titolo informativo. Le informazioni contenute in questa pubblicazione possono essere modificate senza alcuna notifica. Contattare l'ufficio vendite o il rappresentante IBM per le informazioni recenti sui prodotti e servizi IBM.

© Copyright IBM Corporation 2004
Tutti i diritti riservati.