

Un possibile modello alternativo di *public procurement*

Roberto Santilli

Pietro Paolo Trimarchi

Il controllo della spesa pubblica ha assunto sempre maggior rilievo nel panorama politico-istituzionale, nell'ambito delle politiche di *new public management*, con specifico riferimento al perseguimento dei saldi di finanza pubblica e dell'equilibrio di bilancio. Da ormai diversi decenni, le istanze di contenimento e di razionalizzazione della spesa hanno trovato espressione nelle strategie di *public procurement*, ovvero nei processi mediante cui la Pubblica Amministrazione (PA), presente sul territorio con differenti livelli di autonomia, può acquistare opere, forniture e servizi. Per la legge italiana e, nello specifico, per il codice dei contratti pubblici (d. lgs. n. 50 del 18.04.2016), la PA aggiudicatrice e gli altri soggetti di diritto pubblico che affidano appalti pubblici di lavori, forniture o servizi, ovvero agiscono come concessionari di lavori pubblici o di servizi, sono definiti stazioni appaltanti o centrali di acquisto. Tali soggetti sono stati interessati da numerosi interventi legislativi, volti a razionalizzare, e conseguentemente a ridurre, sia i costi dei beni e dei servizi acquistati sul mercato, sia i costi di gestione dei rispettivi apparati amministrativi. In particolare, la «razionalizzazione» della spesa pubblica ha riguardato i costi sostenuti per i consumi intermedi, da intendersi come tutti i beni e servizi consumati o ulteriormente trasformati nel processo produttivo posto in essere dalla PA e ciò con l'obiettivo di «spendere meglio», assicurando un corretto rapporto tra risorse e risultati. Gli strumenti coordinati di razionalizzazione della spesa pubblica, tra cui la centralizzazione degli acquisti, si collocano in tale prospettiva e s'inseriscono nel quadro delle politiche di *spending review*.

Durante gli anni Novanta, nell'ambito della riforma del Ministero del Tesoro e della fusione con quello del Bilancio e della Programmazione economica, si è proceduto alla riconversione del ruolo e delle funzioni del Provveditorato Generale dello Stato, organismo istituito nel lontano 1923 e fino ad allora deputato all'acquisto, alla conservazione ed alla di-

stribuzione di quanto potesse occorrere per il funzionamento degli uffici statali. Tale iniziativa aveva lo scopo di trasformare il Provveditorato in una sorta di «consulente» per le altre amministrazioni in materia di acquisizione e gestione economica delle risorse strumentali, attribuendo ad esso compiti di elaborazione di parametri e criteri anche ai fini di valutazioni sulla congruità dei prezzi. La riforma non ha tuttavia prodotto i risultati attesi e successivamente è stato intrapreso un percorso innovativo che ha portato alla chiusura dell'organismo in questione con il D.P.R. n. 147 del 2001. Nel frattempo, per effetto della legge finanziaria per l'anno 2000 (legge 488/99), il legislatore ha ridisegnato le strategie d'acquisto e ha introdotto l'obbligo per le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato di approvvigionarsi mediante Consip S.p.A., una società interamente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze che stipula convenzioni con le imprese fornitrici, secondo la normativa vigente in materia di scelta del contraente. Le amministrazioni possono aderire alle convenzioni Consip nel limite dei lotti disponibili e eseguire gli acquisti ai prezzi stabiliti nelle convenzioni stesse. In prima battuta, per poter salvaguardare l'autonomia gestionale e decisionale degli enti che si collocano al di fuori del settore statale, la legge ha consentito agli enti autonomi di acquistare beni comparabili con quelli oggetto di convenzionamento, purché nel rispetto dei parametri di prezzo e qualità individuati da Consip. Successivamente, l'obbligo/facoltà di adesione alle convenzioni da parte delle PA è stato ridisegnato tenendo conto della tipologia di amministrazione (centrale, regionale, territoriale, ente del servizio sanitario nazionale, scuola/università, organismo di diritto pubblico), della tipologia di acquisto (sopra soglia comunitaria o sotto soglia comunitaria) e dalla categoria merceologica.

La disciplina delle convenzioni Consip è stata oggetto di molteplici interventi normativi in occasione delle leggi finanziarie che si sono susseguite dal 2000 ad oggi e che hanno ridisegnato a più riprese il perimetro delle fattispecie d'acquisto per cui vige l'obbligo di ricorrere a Consip in qualità di stazione appaltante, fino a delineare uno scenario in cui il perimetro dei soggetti obbligati ha finito per includere tutta la PA. Infatti, il secondo decreto legge sulla «*spending review*» (decreto legge n. 95 del 2012) ha esteso l'obbligo di adesione alle convenzioni a tutti gli enti pubblici e a tutte le società a totale partecipazione pubblica diretta o indiretta che figurano nel settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche individuato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT)¹. Gli enti territoriali, in particolare, sono stati chiamati a ricorrere a Consip in qualità di stazione appaltante, ovvero a utilizzarne i parametri di qualità

e prezzo negli acquisti extra-Consip, in concomitanza con la riforma del Titolo V della Costituzione e tale concomitanza di eventi ha contribuito a innescare un cospicuo contenzioso tra Stato e Regioni davanti alla Corte Costituzionale per conflitto di attribuzione. Successivamente, il legislatore ha affiancato a Consip un sistema di centrali di committenza al servizio degli enti esponenziali delle comunità territoriali e, più nello specifico, l'art. 9 del decreto legge n. 66 del 2014 ha istituito i c.d. «soggetti aggregatori». I soggetti aggregatori sono rappresentati dalla stessa Consip e da una centrale di committenza per ciascuna regione. A tale elenco si sono poi aggiunti altri soggetti, previa richiesta all'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC): la delibera ANAC n.58 del 22.07.2015 evidenzia che i soggetti accreditati sono 32: 19 centrali di committenza regionali, 2 Province Autonome, 9 Città metropolitane e 2 Province. La strategia italiana di *public procurement*, se da un lato ha fatto leva sulla centralizzazione degli acquisti, dall'altro ha cercato di conferire alla PA strumenti flessibili e idonei a promuovere un modello di adesione volontaria a tali strumenti. Nell'ambito della strategia di razionalizzazione degli acquisti, Consip SpA ha infatti messo a disposizione delle amministrazioni anche il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA), gli Accordi Quadro, il Sistema dinamico di acquisto della Pubblica Amministrazione (Sdapa), gare su delega e gare in ASP (Application Service Provider).

47

La razionalizzazione degli acquisti risponde tradizionalmente al principio di buon andamento dell'Amministrazione sancito dall'art. 97 comma 3 della Costituzione, ma nel corso del tempo questo strumento è stato chiamato anche ad assolvere a esigenze di tutela della concorrenza e del mercato in attuazione dell'articolo 3, comma 3, del Trattato sull'Unione Europea. Lo dimostra il fatto che la Corte costituzionale ha ravvisato nell'obbligo per le PA di ricorrere a Consip in qualità di stazione appaltante proprio uno strumento volto alla tutela della concorrenza e del mercato. L'idea sottostante è che la centralizzazione degli acquisti possa stimolare la concorrenza, migliorando così il grado di competizione nelle gare pubbliche e creando anche maggiori opportunità commerciali e transfrontaliere per i fornitori ed i prestatori di servizi². L'idea che la centralizzazione della committenza possa avere effetti positivi sulla concorrenza è invero presente da tempo nella letteratura sul *public procurement*³, ma si tratta di un concetto difficilmente inquadrabile all'interno degli schemi tradizionali della teoria economica. Nell'ottica microeconomica, in particolare, il monopsonio si traduce in abuso di posizione dominante e impedisce la formazione di prezzi efficienti. Pertanto, nella teoria della concorrenza perfetta, la

concentrazione della domanda è una tipica causa di fallimento del mercato. La contraddittorietà di un siffatto approccio al *public procurement* è stato sottolineato persino dal legislatore comunitario, il quale, nel testo della direttiva 2014/24/UE, ha evidenziato che «[...] l'aggregazione e la centralizzazione delle committenze dovrebbero essere attentamente monitorate al fine di evitare un'eccessiva concentrazione del potere d'acquisto e collusioni, nonché di preservare la trasparenza e la concorrenza e la possibilità di accesso al mercato per le PMI»⁴.

1. La centralizzazione degli acquisti nel paradigma dell'economia dell'informazione

Il presente lavoro propone un possibile approccio alternativo al *public procurement* che prescinde dalla centralizzazione e dall'aggregazione degli acquisti e si propone di inquadrare all'interno dei modelli e degli schemi classici della teoria economica un *contributo* pubblicato di recente sul sito web degli Osservatori *Digital Innovation* della School of Management del Politecnico di Milano⁵. A tal riguardo, il tema della centralizzazione degli acquisti sarà analizzato esclusivamente dal punto di vista dei vantaggi della PA (intesa come soggetto economico), senza considerare i suoi possibili effetti sul mercato dei beni e dei servizi in termini di concorrenza e di efficienza allocativa. Riguardo al soggetto economico PA, si può premettere che i vantaggi derivanti dalla centralizzazione degli acquisti possono essere raggruppati all'interno di due grandi categorie:

1. *vantaggi derivanti dalle economie di scala* (intese sia come relazione tecnica inversa tra prezzo unitario d'acquisto e volumi acquistati, sia come relazione tecnica inversa tra costo unitario di gara e numero di gare bandite);
2. *vantaggi derivanti da efficienze di tipo informativo* (migliore professionalità degli addetti, standardizzazione dei processi e trasparenza, intesa come caratteristica atta a garantire un più elevato livello di controllo degli atti e dei comportamenti posti in essere dalla stazione appaltante). Tali vantaggi sono definiti in vario modo nella letteratura sul *public procurement* e sono in parte ravvisabili anche nel testo del codice dei contratti, laddove la centralizzazione è vista come uno strumento per «[...] ottenere economie di scala, ad esempio prezzi e costi delle transazioni più bassi nonché un miglioramento e una maggior professionalità nella gestione degli appalti. Questo obiettivo può essere raggiunto concentrando gli acquisti in termini di numero

di amministrazioni aggiudicatrici coinvolte, oppure in termini di fatturato e di valore nel tempo».

Per quanto concerne le economie di scala, tale vantaggio può essere ulteriormente disaggregato in due tipologie: *economie di scala derivanti dall'aggregazione della domanda* e *economie di scala derivanti dalla centralizzazione della domanda*. Le prime sono una relazione tecnica inversa tra prezzo unitario e quantità acquistate e possono essere conseguite quando un unico attore a livello centrale riesce a spuntare condizioni contrattuali migliori rispetto a una moltitudine di amministrazioni decentrate che agiscono in modo non coordinato sui tempi e sui modi di acquisto. Condizione necessaria affinché le economie da aggregazione si realizzino è che la domanda finale sia omogenea e che le amministrazioni acquistino beni simili o con alto grado di standardizzazione in termini di caratteristiche tecniche. Tuttavia, ciò può non accadere quando il contesto ambientale è mutevole e quando si è in presenza di esigenze diversificate dei punti ordinanti⁶. Le economie di scala derivanti dalla centralizzazione della domanda sono invece rappresentate da una relazione tecnica inversa tra costo della funzione di procurement (in termini di risorse umane e strumentali impiegate) e numero di procedimenti d'acquisto. In primo luogo, il costo delle risorse umane e strumentali impiegate nella funzione di *procurement* è normalmente disperso e duplicato tra decine di migliaia di stazioni appaltanti e può essere razionalizzato affidando la funzione d'acquisto un unico attore. In secondo luogo, tale costo rappresenta un costo fisso che può essere ripartito sul numero di procedimenti d'acquisto gestiti dalla stazione appaltante. Quanto più saranno le procedure gestite, tanto più il costo unitario medio di ogni procedura sarà ridotto.

Per contro, i vantaggi della centralizzazione legati all'aspetto informativo possono essere analizzati utilizzando come chiave di lettura il paradigma dell'economia dell'informazione e, in particolare, ricorrendo al paradigma delle asimmetrie informative che caratterizzano il comportamento degli operatori economici. Il processo d'acquisto delle stazioni appaltanti, sebbene possa variare per motivi e circostanze diverse, si articola nelle fasi seguenti: decisione di acquisto, definizione delle modalità di sollecitazione del mercato (gara), acquisizione delle offerte, individuazione del contraente; perfezionamento del contratto, esecuzione del contratto, controllo dell'esatto adempimento, gestione dell'eventuale contenzioso. Dal momento che i contratti hanno luogo in un contesto caratterizzato da asimmetrie informative, tutte le fasi in questione sono in qualche modo interessate dai problemi di *adverse selection* e *moral*

hazard. Secondo la teoria dei mercati imperfetti, la PA rischia di subire il potere dei fornitori generando inefficienze e sprechi ogni qualvolta si è di fronte a un problema di asimmetrie informative. Ad esempio, è possibile che sia selezionata l'offerta di un fornitore inadeguato perché al momento della stipula del contratto non si è in grado di stabilire con ragionevole certezza quale potrà essere l'esito della fornitura in termini di qualità, non si è in grado di valutare il rischio di contenzioso, ecc⁷. Fenomeni di *adverse selection* possono inoltre manifestarsi ogni qualvolta gli agenti non siano particolarmente qualificati per gestire procedure complesse o non conoscano a sufficienza il mercato di riferimento⁸. Per contro, i problemi di *moral hazard* si verificano ogni qualvolta i dipendenti o i fornitori dell'ente pongono in essere comportamenti opportunistici. Sotto questo aspetto, la PA può essere vista come un nodo di relazioni contrattuali del tipo principale – agente in cui il principale (ente pubblico) deve incentivare l'agente (clienti e fornitori) a rispettare il contratto di lavoro o il contratto d'acquisto sulla base di un sistema di incentivi. Quando gli incentivi a disposizione sono troppo deboli (*low - powered*), come accade quando manca un forte legame tra retribuzione e risultati o quando il contratto non contiene incentivi sufficienti a ricondurre il contratto ad equità⁹, l'agente può essere indotto a intraprendere comportamenti opportunistici che possono tradursi in fenomeni di *over spending* o, nei casi peggiori, di corruzione¹⁰.

Alcuni autori suddividono gli sprechi in due categorie a seconda che essi siano intenzionali (*active waste*) o non intenzionali (*passive waste*) ma, in linea generale, si potrebbe semplificare affermando che gli sprechi di tipo *active* originano sempre da fenomeni di *moral hazard* e che gli sprechi di tipo *passive* originano sempre da fenomeni di *adverse selection*¹¹. In linea generale, le centrali di committenza possono contribuire ad abbattere i problemi di *adverse selection* e *moral hazard* riducendo le asimmetrie informative in misura diversa e in modo più o meno efficace a seconda delle circostanze. Centralizzando la committenza nelle mani di uno o più soggetti indipendenti e qualificati è possibile creare un soggetto dotato di capitale umano e infrastrutturale più adeguato rispetto alle singole amministrazioni e il soggetto in questione, disponendo di informazioni più complete, può operare sulla base di standard e di processi più efficaci rispetto alle singole amministrazioni¹². Può tuttavia accedere che le amministrazioni presenti sul territorio siano meglio informate sulle caratteristiche di beni e servizi «personalizzati» rispetto a quanto possa esserlo una centrale di committenza nazionale e che la maggiore onerosità della raccolta puntuale e centralizzata di informazioni

parcellizzate possa generare una perdita di efficienza¹³. Inoltre, l'accorpamento di informazioni potrebbe risultare rapidamente incompleto e obsoleto in mercati caratterizzati da particolare dinamicità e reattività alle innovazioni tecnologiche e dall'eterogeneità geografica dei bisogni. In simili contesti, un livello decisionale decentrato potrebbe rispondere tempestivamente ai cambiamenti delle esigenze e del quadro ambientale, sociale e istituzionale di riferimento¹⁴.

Con specifico riguardo ai problemi di *moral hazard*, infine, alcuni studi empirici hanno evidenziato come gli effetti negativi generati dai fenomeni di *moral hazard (active waste)* sembrerebbero, in generale, meno significativi rispetto a quelli generati dai fenomeni di *adverse selection* per inadeguatezza delle stazioni appaltanti (*passive waste*). In particolare, uno di questi studi condotti con riferimento all'Italia ha rilevato come oltre l'82 per cento degli sprechi sia di tipo *passive*, nel senso che si tratta di inefficienze che non generano alcuna utilità per l'agente pubblico¹⁵. Infine, vi sono analisi che suggeriscono come la centralizzazione non rappresenti un deterrente in corrispondenza di livelli elevati di criminalità e come nei contesti criminosi la gestione autonoma degli acquisti connessa alla possibilità di estrarre parte delle relative rendite (*active waste*) resti ancora significativamente elevata nonostante l'obbligo di ricorrere alle centrali d'acquisto¹⁶.

Tutto ciò premesso, si può concludere che la centralizzazione degli acquisti non sempre è condizione sufficiente per conseguire le economie di scala, mentre il problema delle asimmetrie informative può essere affrontato anche col ricorso a modelli alternativi di *public procurement*. Pertanto, pur rimanendo valide molte considerazioni a favore dell'aggregazione degli acquisti (economie di scala) e della centralizzazione delle stazioni appaltanti (abbattimento dei costi di funzione, maggiore professionalizzazione degli addetti, maggiore standardizzazione dei processi, minore propensione del personale nei confronti di alcuni fenomeni di *moral hazard*)¹⁷, altre potrebbero risultare significativamente meno apprezzabili e la scelta di avvalersi o meno di soggetti aggregatori andrebbe probabilmente stabilita, non pregiudizialmente o basandosi unicamente su parametri dimensionali, ma ponderando tutte le possibili alternative in gioco. Ciò non significa escludere la centralizzazione degli acquisti, ma considerarla come una delle pratiche possibili da adottare a seconda delle circostanze e per specifici fini ed essere disposti a considerare anche altri approcci, se non in sostituzione, quanto meno in aggiunta a quello fino ad oggi seguito ai fini della *spending review*.

2. Un paradigma alternativo: dalla centralizzazione degli acquisti alla centralizzazione delle informazioni

52

Nel settore degli acquisti pubblici, la concentrazione delle stazioni appaltanti e la determinazione accentrata dei fabbisogni e dei prezzi standard, che poteva essere ragionevole come approccio dieci o venti anni fa, potrebbe oggi rivelarsi una soluzione datata anche in relazione al fatto che le tecnologie informatiche hanno contribuito notevolmente a ridurre le asimmetrie informative e hanno posto in essere le condizioni affinché si possa realizzare una situazione non lontana dalla concorrenza perfetta. Gli strumenti tecnologici, oggi disponibili, possono infatti contribuire a ridurre significativamente le asimmetrie informative che hanno costituito il presupposto delle teorie dell'economia dell'informazione sin dai primi anni Settanta¹⁸.

Più in particolare, le tecnologie informatiche potrebbero oggi consentire la costruzione di un meccanismo degli approvvigionamenti pubblici, che non richieda necessariamente la centralizzazione degli acquisti e che consenta, perciò, di beneficiare delle caratteristiche di flessibilità e di efficienza allocativa tipiche dei mercati in cui la domanda e l'offerta sono molto polverizzati. Nel mercato privato la disintermediazione è stata realizzata attraverso i *marketplace* online (come *eBay*, *Amazon*, *Booking*, ecc.), ma soprattutto grazie al *social commerce* e agli aggregatori (come *Skyscanner*, *Trivago*, ecc.), attraverso cui gli acquirenti possono confrontare in tempo reale i prezzi e le altre condizioni a cui i beni e i servizi sono offerti dai diversi operatori, nonché commentare la qualità dei prodotti e degli eventuali servizi accessori (garanzie, assistenza pre e post vendita, ecc.)¹⁹.

L'adozione di un approccio decentrato, salvo ricorrere alla centralizzazione nei casi in cui essa si riveli effettivamente utile, può risultare conveniente in presenza delle seguenti tre condizioni: informazione diffusa sui prezzi e sulle caratteristiche dei beni e sui servizi, mercato caratterizzato da pluralità di operatori e assenza di mercati frammentati²⁰. Avendo a disposizione le informazioni sulle transazioni effettuate da tutte le amministrazioni, sarà lo stesso mercato a individuare dinamicamente i prodotti standard per ciascuna tipologia di bene e servizio e a fornire in tempo reale ai singoli enti i benchmark di riferimento. In presenza di tali condizioni, la PA potrebbe acquistare sempre al prezzo di equilibrio, risolvendo i problemi di asimmetria informativa.

Inoltre, tracciando ogni singola fase del procedimento d'acquisto in modo sistematico sarebbe possibile raccogliere dati e informazioni sugli

scambi e individuare in tempo reale le transazioni concluse a condizioni molto diverse da quella di equilibrio. Infatti, sebbene gli enti possano operare in completa libertà (pluralità degli operatori e dei mercati), è comunque possibile tracciare tutte le transazioni in tempo reale cosicché le informazioni rilevate siano disponibili tanto alle stesse amministrazioni pubbliche che effettuano gli acquisti, le quali possono utilizzarle come parametri di riferimento (trasparenza dei prezzi e dei prodotti), quanto ai soggetti preposti ai controlli, che possono appurare tempestivamente l'esistenza di comportamenti «fuori standard» e avviare, se opportuno, idonee iniziative di approfondimento e verifica (monitoraggio).

A tal fine, le informazioni sugli acquisti effettuati dalle amministrazioni pubbliche dovrebbero essere rese tempestivamente disponibili per consentire di valutare se siano stati adoperati idonei criteri di economicità. In particolare, tali informazioni dovrebbero essere consultabili e verificabili dalle istituzioni preposte al controllo agevolmente e in tempo reale, anche attraverso analisi comparative eseguite con l'ausilio di indicatori di *benchmark* dinamici e aggiornati. In tal modo sarebbe possibile produrre un non trascurabile effetto di *moral suasion* nei confronti dei soggetti «potenzialmente» controllati e disincentivare possibili comportamenti di *moral hazard*: la consapevolezza che gli acquisti «anomali» rispetto alle condizioni medie di mercato possono essere segnalati tempestivamente e automaticamente ai soggetti preposti ai controlli, dovrebbe incentivare maggiormente gli addetti agli acquisti a operare secondo criteri di razionalità economica.

Una possibile soluzione in grado di realizzare il meccanismo proposto consiste nel prevedere che nelle transazioni tra i soggetti che intervengono nella compravendita si utilizzino esclusivamente documenti elettronici. Inoltre, gli scambi dei predetti documenti dovrebbero obbligatoriamente avvenire tramite canali di trasmissione prestabiliti, al fine di catturarne i contenuti. Le informazioni così rilevate potrebbero essere elaborate e rese disponibili senza ulteriori aggravii per gli operatori e, soprattutto, senza che essi siano vincolati ad un mercato predeterminato. Si tratta di un meccanismo non dissimile da quello utilizzato già oggi nell'ambito della fatturazione elettronica.

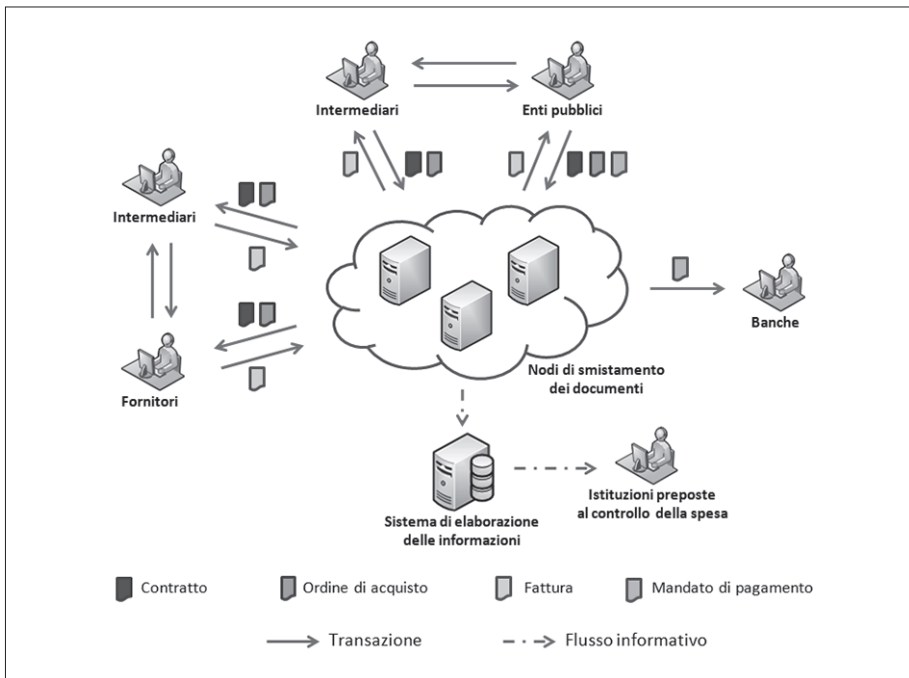
Il funzionamento di un sistema del tipo di quello proposto è schematizzato nella fig. 1 e il meccanismo può essere così sintetizzato:

- durante le varie fasi del processo di approvvigionamento gli operatori (clienti, fornitori, banche, ecc.) si scambiano documenti (contratti, ordini di acquisto, fatture, mandati di pagamento, ecc.) in formato obbligatoriamente elettronico;

- la trasmissione dei predetti documenti avviene attraverso un sistema di «nodi di smistamento» che, oltre a provvedere alla consegna al rispettivo destinatario, catturano le informazioni ivi contenute;
- tramite un apposito sistema informatico, le informazioni «catturate» dai nodi di smistamento sono elaborate e rese disponibili agli operatori e alle istituzioni preposte al controllo della spesa, ciascuno per i propri fini.

Fig. 1 - Logica di funzionamento del modello proposto

54



Nella soluzione illustrata sono ovviamente annoverati solo alcuni «tipi» di documento che rappresentano il set minimo per poter rilevare le informazioni necessarie su prodotti, prezzi, quantità e tempi di pagamento, ma il modello è potenzialmente estendibile ad ulteriori tipi (bandi di gara, documenti di trasporto, stati di avanzamento dei lavori, ecc.), così da poter acquisire informazioni più approfondite sul processo di approvvigionamento nel suo complesso.

Naturalmente, quella ora rappresentata è solo una delle possibili soluzioni ma, rispetto ad altri modelli applicabili, presenta alcune caratteristiche qualificanti tra cui il fatto che gli obblighi previsti riguardano

i soli protocolli di comunicazione (formati dei file e canali di trasmissione), mentre non viene in alcun modo alterata l'autonomia operativa dei soggetti coinvolti nel processo di approvvigionamento, né è richiesta la realizzazione di sistemi informatici particolarmente complessi da implementare e, soprattutto, da gestire (al contrario, è perlopiù sufficiente integrare sistemi già esistenti). Inoltre, le informazioni sono tratte dai documenti «originari» ed è scongiurato il rischio che i dati rilevati siano difformi da quelli reali. Infine, sia i nodi di smistamento sia il sistema di elaborazione dei dati sono componenti logici, per cui il modello è compatibile tanto con un'architettura centralizzata, in cui gli apparati fisici sono realizzati e gestiti, ad esempio, da un'istituzione pubblica (come già avviene in Italia, ad esempio, per il sistema di fatturazione elettronica), quanto con un'architettura distribuita, in cui la realizzazione e la gestione dei componenti è demandata a più provider di servizi, che possono essere soggetti sia pubblici sia privati.

3. I possibili vantaggi

Il nuovo modello si differenzia nettamente da quello basato sulla centralizzazione della committenza perché consente di intercettare la totalità della spesa pubblica per acquisti di beni e servizi della PA (non soltanto una parte di essa), non prevede alcuno strumento d'acquisto obbligatorio e non prevede nessuna sanzione per chi acquista in autonomia.

Per contro, il modello basato sulla centralizzazione della committenza è un modello ad adesione obbligatoria in cui il sistema sanzionatorio svolge un ruolo centrale e decisivo. Basti pensare che i contratti conclusi senza avvalersi delle convenzioni Consip sono nulli e sono fonte di responsabilità disciplinare a amministrativa. Inoltre, nei casi in cui il legislatore consente agli enti di acquistare in deroga alle convenzioni, vi è l'obbligo di trasmettere la documentazione di spesa ai soggetti preposti ai controlli (controlli interni, organo di vertice dell'amministrazione e Corte dei Conti). Analogamente, per quanto riguarda i soggetti aggregatori, l'ANAC non rilascia il CIG (codice identificativo di gara) alle amministrazioni che intendano effettuare acquisti in autonomia per le categorie merceologiche e le soglie di valore stabilite nel decreto legge n. 66 del 2014²¹.

Sebbene nel corso degli anni il legislatore abbia cercato di ridurre al minimo le ipotesi in cui le amministrazioni possono effettuare acquisti in autonomia, la quota più consistente degli acquisti pubblici continua a non transitare per le centrali di committenza. A tal riguardo, si distingue tra

spesa intermediata (la spesa che transita per le centrali di committenza) e spesa presidiata (la spesa che la PA effettua nelle categorie merceologiche per cui è disponibile almeno uno strumento d'acquisto presso le centrali). Questa seconda tipologia di acquisto dovrebbe essere limitata a casi specifici e dovrebbe essere consentita solo a condizione che l'acquisto in autonomia avvenga nel rispetto dei parametri di prezzo-qualità di Consip, ma l'attuale sistema sanzionatorio non garantisce che ciò avvenga sistematicamente e lo dimostra il fatto stesso che la spesa intermediata da Consip ammonta ad appena un quarto della spesa presidiata (non sono invece ancora disponibili i dati relativi ai soggetti aggregatori)²². Per contro, il modello proposto consentirebbe di intercettare la totalità della spesa pubblica per beni e servizi che ammonta a circa 170 miliardi e di incidere in termini di risparmio su 90 miliardi, che rappresenta la quota di spesa maggiormente esposta alla concorrenza di mercato²³. Il risultato in termini di risparmi di spesa appare apprezzabile anche in presenza di percentuali di risparmio medio alquanto contenute. Ad esempio, applicando una percentuale di risparmio medio di appena il 5 per cento, si otterrebbe un risparmio di circa 4,5 miliardi sin dal primo anno di utilizzo del sistema.

La domanda cruciale è se, a tutt'oggi, vi siano ancora margini di efficienza che la PA può conseguire razionalizzando i propri acquisti e in che misura tali margini di efficienza possano assicurare risparmi di spesa. Un'analisi empirica risalente ai primi anni del funzionamento di Consip e condotta su un campione di 208 amministrazioni pubbliche relativamente a 21 categorie merceologiche ha evidenziato che, se tutti gli acquirenti pubblici pagassero lo stesso prezzo degli acquirenti più efficienti, sarebbe possibile conseguire un risparmio del 21-27 per cento²⁴. Si tratta evidentemente di uno studio datato rispetto allo scenario attuale, ma, i risultati si avvicinano molto a quelli delle indagini congiunte MEF – Istat sui risparmi potenziali di Consip. L'indagine 2018 evidenzia che Consip ha conseguito un tasso medio di risparmio del 24 per cento, con punte del 30 per cento per la telefonia mobile, del 57 per cento per le stampanti e del 63 per cento per gli aghi a farfalla usati in sanità²⁵. Sembrerebbe, dunque, che esistano tuttora margini di risparmio significativi.

Infine, la soluzione proposta presenta altre caratteristiche che potrebbero renderla particolarmente attraente ai fini della *spending review*. Il modello consentirebbe, infatti, di conoscere l'andamento del mercato aggiornato con dati reali e non presunti, in termini sia di prezzi sia di prodotti. Esso sarebbe inoltre potenzialmente idoneo a raccogliere dati su qualunque tipologia di acquisto. Oltre alla comparazione dei prezzi di acquisto dei

prodotti, il sistema permetterebbe di confrontare persino le quantità acquistate in relazione alla numerosità dei beneficiari a cui sono destinati o ad altri parametri. Analizzando i comportamenti di acquisto riferiti a classi di prodotto (ad esempio i prodotti succedanei), classi di acquirente, ecc., sarebbe possibile modellizzare ed esplorare molteplici relazioni tra le variabili in gioco (si pensi, ad esempio, all'analisi delle preferenze tra prodotti succedanei in contesti diversi) e individuare *pattern* non noti per mezzo di tecniche di *data mining* e di analisi multidimensionale. In sintesi, il sistema potrebbe essere impiegato per esplorare e segmentare i comportamenti d'acquisto della PA nell'ambito di diverse categorie di spesa (consumi intermedi, investimenti fissi lordi e prestazioni sociali in natura) individuando nuovi ambiti di intervento per il legislatore.

57

In generale, grazie alla mole di informazioni acquisibile, il livello e le prospettive di analisi della spesa pubblica potrebbe migliorare sensibilmente: il sistema potrebbe essere impiegato come strumento per misurare, attraverso la rilevazione dei prezzi d'acquisto e dei tempi di pagamento, la *performance* delle procedure di selezione e di spesa realizzate dai singoli enti. Pertanto, sebbene la soluzione s'inquadri nell'ambito della dimensione cosiddetta tattica delle misure di *spending review*, la quantità e la qualità delle informazioni disponibili consentirebbe un'analisi approfondita della spesa e potrebbe essere applicata anche ai fini di eventuali iniziative di revisione delle priorità e degli ambiti di intervento del settore pubblico oltre che, in una certa misura, a distinguere tra spesa utile e spesa inutile.

Note

¹ Si rinvia, in particolare, alla legge n. 488 del 1999 e, successivamente, alla legge n. 212 del 2003, alla legge n. 350 del 2003, alla legge n. 191 del 2004, alla legge n. 296 del 2006, alla legge n. 127 del 2007, al decreto legge n. 95 del 2012 e alla legge n. 208 del 2015.

² Nel caso specifico, un *giudice quo* aveva sollevato una questione di legittimità costituzionale proprio in riferimento ad alcune norme statali che obbligano gli enti territoriali a ricorrere a Consip. In tale occasione la Corte ha evidenziando che le norme trovano fondamento nella funzione di tutela della concorrenza e del mercato, che l'art. 117 della Costituzione ha affidato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. Corte Costituzionale, sent. n. 345 del 2004.

³ Broggi, ad esempio, ritiene che «[...] la creazione di una centrale di committenza nazionale è da considerarsi strumentale al raggiungimento di tre

principali obiettivi: razionalizzare la spesa, garantire efficienza e trasparenza dei processi di acquisto e semplificare e modernizzare i processi ed i comportamenti di acquisto, con effetti indotti in termini di monitoraggio della spesa pubblica e di supporto fattivo alle dinamiche del mercato». D. BROGGI, *Consip: il significato di un'esperienza. Teoria e pratica tra e-procurement ed e-government*, Franco Angeli, Milano 2008, p. 22.

⁴ Direttiva 2014/24/UE, considerando n. 59.

⁵ P.P. TRIMARCHI, *Proposta per un approccio alternativo alla revisione della spesa pubblica per l'acquisto di beni e di servizi*, in «Osservatori.net», 2020.

⁶ Ad esempio, le economie di scala derivanti dall'aggregazione della domanda possono non rappresentare un vantaggio significativo per gli enti territoriali. Cfr. N. DIMITRI, F. DINI, G. PIGA, *When Should Procurement Be Centralized?*, in N. DIMITRI, G. PIGA, G. SPAGNOLO (a cura di), *Handbook of Procurement*, Cambridge University Press, Cambridge 2006.

⁷ Sulle possibili cause delle asimmetrie informative nel *public procurement* si vedano, tra gli altri, C. PROVENZANO, R. DI MARIA, *Efficienza, competitività ed innovazione della pubblica amministrazione: alcune considerazioni economico-giuridiche sul modello Consip*, in «Rivista koreuropa», n. 1, 2012, p. 144; e J.J. LAFFONT, J. TIROLE, *Auction Design and Favoritism*, in «International Journal of Industrial Organization», n. 9, 1991, p. 10 e ss.

⁸ Lo schema concettuale di riferimento è di G. AKERLOF, *The Market for «Lemons»: Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, in «The Quarterly Journal of Economics», vol. 84, n. 3, 1970.

⁹ Un'interpretazione del processo di *public procurement* nell'ottica del *moral hazard* e dell'*adverse selection* è stata proposta per il settore degli armamenti da J.C. COX, C. JAMES, R. MARKISACC, P.A. CECH; D. CONN, *Moral hazard and Adverse selection in Procurement Contracting*, in «Games and Economic Behavior», vol. 2, n. 17, 1996.

¹⁰ Nel caso della PA italiana l'assenza di un legame forte tra retribuzione e risultati può essere rintracciata nella rigida articolazione dei sistemi di classificazione della contrattazione collettiva, che non permette un'effettiva evoluzione dei sistemi retributivi e degrada la valutazione della performance a esercizio prevalentemente formale. Si veda C. PROVENZANO; R. DI MARIA, *op.cit.*

¹¹ Sulla distinzione tra *active* e *passive waste* negli acquisti pubblici si rimanda, in particolare, a O. BANDIERA, A.E. PRAT, T. VALLETTI, *Active and passive waste in government spending: evidence from a policy experiment*, in «The American Economic Review», vol. 4, n. 99, 2009.

¹² E. TELLA, V.M. VIROLAINEN, *Motives behind purchasing consortia*, in «International Journal of Production Economics», vol. 93-94, 2005, pp. 61 e ss.

¹³ N. DIMITRI, F. DINI, G. PIGA, *op. cit.*

¹⁴ G. ALBANESE, F. ANTELLINI RUSSO, R. ZAMPINO, *Criminalità e scelte degli amministratori locali in tema di procedure di acquisto*, in «Economia Pubblica», n. 2, 2016, pp. 131-167.

¹⁵ O. BANDIERA, A.E. PRAT, T. VALLETTI, *op. cit.*

¹⁶ G. ALBANESE, F. ANTELLINI RUSSO, R. ZAMPINO, *op. cit.*

¹⁷ E. TELLA, V.M. VIROLAINEN, *op. cit.*

¹⁸ Il riferimento è ai lavori di M. SPENCE, *Job Market Signaling*, in «The Quarterly Journal of Economics», vol. 3, n. 87, 1973, pp. 355-374; R. SICKLES, V. ZELENYUK, *Measurement Of Productivity And Efficiency: Theory And Practice*, Cambridge University Press, Cambridge 2019; J. STIGLITZ, *Incentives and Risk Sharing in Sharecropping*, in «Review of Economic Studies», vol. 2 n. 41, v. 2, 1974, pp. 219-255.

¹⁹ I *marketplace* consentono di vendere e acquistare beni e servizi, mentre gli *aggregatori* (metamotori di ricerca, comparatori di prezzi, ecc.) raccolgono dalla rete informazioni o contenuti per proporli agli utenti in forma aggregata al fine di consentire una migliore fruizione e comparazione. La differenza sta nel fatto che nel caso degli aggregatori la transazione avviene sul negozio online del venditore, mentre il *marketplace* rende disponibili sul proprio sito anche i servizi di acquisto e pagamento. Entrambi questi strumenti sono sempre più spesso arricchiti con funzioni di *social commerce*. Si tratta di un'evoluzione del commercio elettronico che consente una maggiore interattività e partecipazione dei clienti, i quali condividono tra loro commenti e valutazioni circa la qualità dei prodotti e dei servizi e circa l'affidabilità dei fornitori.

²⁰ Il razionamento è una forma di disequilibrio in cui chi domanda o chi offre un bene o servizio non è in grado di realizzare la transazione in parte o per intero sulla quantità desiderata alle condizioni di mercato vigenti. L'oligopolio si caratterizza per la presenza di un numero ridotto di imprese, perlopiù a causa del fatto che l'ingresso di nuove imprese è impedito dalla presenza di barriere all'entrata. Ciò può accadere, ad esempio, quando per l'ammissione a un determinato mercato o ad una procedura di gara è richiesto il possesso di determinati requisiti di natura dimensionale, finanziaria, ecc. e/o l'espletamento di formalità complesse e onerose tali da limitare, di fatto, il numero degli operatori disposti a partecipare. Nei mercati oligopolistici le scelte di ciascuna impresa influiscono su quelle delle altre e, in genere, i prezzi fissati sono superiori a quelli che si realizzerebbero in mercati concorrenziali.

²¹ Decreto legge n. 95 del 2012, art. 15, comma 13, lett. d).

²² Per i dati Consip si veda CONSIP, *Bilancio 2018*, p. 4 e MEF, *Programma di Razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi per le Pubbliche Amministrazioni. Relazione al Parlamento per l'anno 2018*, Roma, giugno 2019, p. 25 e ss. Per quanto riguarda i soggetti aggregatori, non sono invece disponibili dati analoghi. Cfr. S. OLIVARI., *Gli acquisti di beni e servizi della Pubblica Amministrazione: si sta risparmiando?* in «Osservatorio CPI», Università Cattolica, Milano, 30 aprile 2018.

²³ Si tratta di una stima condotta dagli autori sulla base dei dati del Conto economico consolidato della PA dell'ISTAT e della Banca dati delle amministrazioni pubbliche della Ragioneria Generale dello Stato. Più in particolare, nell'ambito di ciascun sotto settore della PA (amministrazioni centrali, amministrazioni locali e enti di previdenza e assistenza sociale) e per ciascuna categoria economica (consumi intermedi, prestazioni sociali in natura e investimenti fissi lordi) si è cercato di suddividere la spesa in funzione del grado di esposizione alla concorrenza del mercato di riferimento classificandola in tre categorie: spesa aggredibile, spesa scarsamente aggredibile e spesa non aggredibile.

²⁴ O. BANDIERA, A.E. PRAT, T. VALLETTI, *op. cit.* p. 4.

²⁵ MEF, *Rilevazione dei prezzi relativi a beni e servizi per le pubbliche amministrazioni – Edizione 2018*, p 10 e ss.