

Promuovere la cultura della modernizzazione



È uscito recentemente "Consip: il significato di un'esperienza". Il libro raccoglie la testimonianza e la visione dell'amministratore delegato di Consip S.p.A., Danilo Broggi, nonché osservazioni e riflessioni di accademici ed economisti. È stata l'occasione per incontrare Danilo Broggi e conoscere le sue strategie e i suoi obiettivi per il *public procurement* dei prossimi anni.

di Sebastiano Peluso

Consip è una realtà che nel mondo del procurement non ha bisogno di presentazioni. Può essere invece più significativo citare alcuni dei più recenti risultati di Consip. Sicuramente i dati, che testimoniano una crescita importante: nel 2008 sono state effettuate sul MEPA (Mercato Elettronico della P.A.) 63.245 transazioni (+124% rispetto al 2007) per un transato di oltre 172 milioni di euro (+106% rispetto al 2007); altrettanto significativo l'aumento dei buyer attivi - 4.288 contro i 2.750 del 2007 - e dei fornitori iscritti - 2.088 contro i 1.156 del 2007. Ma non è solo una questione di numeri: solo per citare il traguardo più recente, lo scorso febbraio è stato siglato un accordo con la Regione Lazio per lo sviluppo del sistema regionale di eProcurement.

Al vertice dell'azienda è Danilo Broggi, imprenditore per tradizione familiare e per vocazione, da tre anni amministratore delegato di un'azienda "simbolo" della pubblica amministrazione. L'uscita del nuovo libro (edito da FrancoAngeli) sull'esperienza Consip è stata l'occasione per incontrarlo.

Come è nata l'idea del libro? A chi si rivolge?

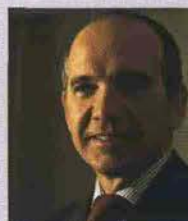
L'idea nasce dalla volontà di far conoscere il ruolo di Consip nel processo di cambiamento e innovazione della pubblica amministrazione e di promuovere una "cultura della modernizzazione" del settore pubblico che ancora manca. L'obiettivo è analizzare quanto è stato finora realizzato con il "modello Consip", fornendo una chiave di lettura più approfondita delle esperienze e delle potenzialità di questa azienda, sia in chiave teorica sia con esempi pratici. Il target naturale del libro è costituito da tutti coloro che, per ruolo istituzionale o per interesse scientifico, intendono approfondire il contributo di Consip ai processi di eGovernment e di eProcurement.

La sua carriera comincia come imprenditore nell'azienda di famiglia e passa successivamente per la presidenza di Confapi (Confederazione Italiana della Piccola e Media Industria Privata). Da tre anni ricopre il ruolo di amministratore delegato in Consip. A suo giudizio, quali opportunità si sono volute cogliere nell'indicare, per questo ruolo, una persona espressione del mondo privato? Quali sfide ha affrontato e quali sono le esperienze più importanti che ritiene di avere maturato in questi tre anni?

Ritengo che con la scelta di una persona proveniente dal mondo delle imprese si sia voluto facilitare il dialogo fra il mercato e la P.A. e sottolineare che l'opera di razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi non si fa *contro* le imprese, ma *insieme* alle imprese, stimolando la concorrenza fra aziende, facilitando l'accesso al mercato delle forniture pubbliche anche alle imprese più piccole e offrendo loro nuove opportunità di sviluppo ed investimento.

Quando ho assunto la guida di Consip, che avevo conosciuto stando "dall'altra parte della barricata", sono rimasto estremamente colpito dal livello di professionalità e competenza presenti in azienda e dalle potenzialità che essa ha in sé. Le sfide affrontate (e vinte) sono state molteplici in questi primi tre anni: sviluppare e migliorare i servizi offerti, lanciare nuove iniziative, orientare ancor di più l'azienda al servizio delle amministrazioni-utenti, migliorare il dialogo con il mercato.

Questa esperienza mi ha anche consentito di affinare il mio pensiero sulla P.A.: al di là dei luoghi comuni, ci



Danilo Broggi





La vera innovazione sta nello stimolare, attraverso le soluzioni ICT, un cambiamento anche nell'organizzazione e nei processi

sono tanti casi di eccellenza e molte potenzialità di crescita e modernizzazione, ma si tratta di una realtà "puntiforme", priva di una logica di aggregazione, che invece va fatta diventare "sistema". Si tratta di far emergere questi casi di eccellenza, renderli patrimonio comune, affinché diventino esempio e stimolo per tutti. **Lei sottolinea come il vero cambiamento per raggiungere l'efficienza nella pubblica amministrazione debba passare attraverso un cambiamento organizzativo del procurement, senza fermarsi alle semplici modifiche tecnologiche. Può illustrarci questa affermazione, anche attraverso esperienze positive già realizzate?**

Semplificare e modernizzare la funzione acquisti non significa semplicemente "automatizzare" procedure ereditate dal passato. Se un processo è inefficiente, limitarsi a informatizzarlo significa soltanto "informatizzare l'inefficienza". La vera innovazione sta invece nello stimolare, attraverso le soluzioni ICT, un cambiamento anche nell'organizzazione e nei processi.

L'ICT deve essere *strumento* e non *fine* di questo processo: la tecnologia non risolve da sola il problema di modernizzazione. Se si pensa questo si rischia di investire risorse economiche e produttive senza produrre risultati in termini di efficienza ed efficacia.

Un esempio virtuoso in questo senso è il *Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione*. Si tratta di uno strumento totalmente informatico per gli acquisti delle pubbliche amministrazioni di importo inferiore alla "soglia comunitaria", che consente di risparmiare tempo, carta, passaggi burocratici e di concludere i processi d'acquisto in poco tempo, per via elettronica, nel pieno rispetto della normativa in materia. Se non si

colgiamo appieno la potenzialità di uno strumento del genere – ripensando anche le regole e le procedure d'acquisto dell'amministrazione in funzione dell'utilizzo della via telematica, e modificando il ruolo delle risorse umane preposte a tali processi – non si riescono a cogliere in pieno i benefici del suo utilizzo.

Consip nasce con la missione di "individuare e promuovere soluzioni per la razionalizzazione della spesa pubblica in beni e servizi, anche attraverso strumenti e metodologie innovative di eProcurement". Per arrivare a questo obiettivo si sono percorse strade differenti, dall'obbligatorietà di utilizzo delle convenzioni all'eliminazione dell'obbligo, alla successiva parziale reintroduzione. Come si caratterizza il ruolo di Consip oggi rispetto alle diverse amministrazioni?

Oggi l'assetto normativo che regola gli acquisti pubblici è stabile e questo facilita il nostro compito. Il legislatore ha recentemente disegnato un sistema nazionale del procurement (cosiddetto *sistema a rete*), basato sulla sinergia fra Consip e le Regioni/Centrali regionali. Consip rappresenta il "perno centrale" di questo sistema, in virtù delle competenze, esperienze e del know-how maturato sulla specifica materia dell'ottimizzazione dei processi di approvvigionamento. Nello specifico, per le amministrazioni centrali (i ministeri essenzialmente), l'azienda ha il compito di centralizzare una parte degli acquisti (su alcune merceologie individuate per decreto dal Ministero dell'Economia), nonché di fungere da supporto a singole iniziative di razionalizzazione dei processi d'acquisto. Per le amministrazioni locali, Consip si configura come uno strumento di supporto nelle loro autonome politiche di razionalizzazione degli acquisti, in grado di offrire servizi tecnologici innovativi (in primis la propria piattaforma per gli acquisti on line) e consulenza tecnica, legale e merceologica per le iniziative locali. Nessun obbligo, dunque, per queste amministrazioni ed enti, ma solo un'opportunità da cogliere.

Su quali leve si è agito, in questi anni, per promuovere i servizi di Consip e renderli sempre più aderenti alle esigenze dei clienti?

Il lavoro che Consip svolge è quello di diffondere fra le amministrazioni la consapevolezza dei vantaggi in termini di risorse, tempo, investimenti rappresentato dal ricorso agli strumenti di eProcurement. La chiave vincente è quella di proporre soluzioni di acquisto differenziate: le convenzioni per gli acquisti di beni e servizi standard e di importo superiore alla soglia comunitaria; il Mercato Elettronico per gli acquisti sotto soglia, caratterizzati da una maggiore frequenza e flessibilità; ora anche l'accordo quadro, che permette di aggregare fabbisogni asimmetrici di diverse amministrazioni, salvaguardando le specificità delle loro esigenze grazie a gare multi-aggiudicatario che presuppongono un secondo livello di contrattazione successivo.

Quando si bandisce una gara, quali sono i canali che permettono una raccolta delle informazioni

efficace per la comprensione delle esigenze e la stesura dei capitolati?

Il presupposto fondamentale è la rilevazione delle esigenze della pubblica amministrazione e il confronto sulle soluzioni da adottare per soddisfare al meglio le necessità di approvvigionamento. Nodo centrale di questa attività sono sia l'analisi della domanda delle amministrazioni nei vari settori merceologici, sia lo studio del mercato di riferimento, che vengono realizzati attraverso dialogo e rilevazioni specifiche presso amministrazioni e associazioni di categoria/imprese del settore.

Inoltre, non va trascurato il lavoro compiuto da Consip anche su altre fasi del processo d'acquisto, diverse dalla mera fase di approvvigionamento: anch'esso ha contribuito a rendere i beni e servizi offerti sempre più aderenti alle esigenze del cliente. Su questo cito, da un lato, il lavoro fatto sulla *programmazione degli acquisti*, in particolare l'analisi dei fabbisogni e l'elaborazione di parametri di confronto dei prezzi e della qualità dei beni e servizi offerti da Consip con quelli presenti sul mercato; dall'altro, il *monitoraggio delle forniture*, per garantire il massimo rispetto degli standard qualitativi del servizio offerto alle amministrazioni dai fornitori aggiudicatari.

Il modello Consip ha scardinato le abitudini di acquisto e organizzazione dello Stato italiano nell'ambito del procurement. Ci descrive l'evoluzione del rapporto fra Consip e il mondo dei fornitori? In particolare, come si pone Consip nei confronti delle piccole e medie imprese (PMI), che caratterizzano il tessuto produttivo nazionale, e che spesso non hanno nascosto di sentirsi escluse dalle opportunità di mercato proposte da Consip? Che opportunità di sviluppo sono al vaglio per migliorare ulteriormente il rapporto? Come conciliare efficienza negli acquisti e sostegno al tessuto produttivo italiano?

Il problema del rapporto tra PMI e Consip è stato oggetto di particolare attenzione. Infatti, oggi gli strumenti di razionalizzazione degli acquisti offrono opportunità di sviluppo e di crescita a tutte le imprese, soprattutto a quelle più piccole. Il *Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione* è uno strumento straordinario da questo punto di vista: consente a tutte le aziende, anche quelle "micro", di offrire i propri prodotti a tutta la P.A. – allargando significativamente e senza costi aggiuntivi il loro mercato potenziale – e tutto questo grazie all'utilizzo dell'informatica e di internet. Non è un caso che oggi il 97% delle imprese che offrono prodotti sul Mercato Elettronico (più di duemila), sono piccole e medie imprese. Anche attraverso il rapporto e la rete costruita da Consip con le associazioni di categoria sul territorio, le PMI stanno acquisendo sempre maggiore consapevolezza delle opportunità del Mercato Elettronico, stanno imparando ad utilizzare lo strumento informatico, innovando la loro offerta grazie a un nuovo canale di commercializzazione,



zione, e hanno posto le basi anche per una crescita dimensionale. Stiamo dunque parlando di uno strumento che "allarga" il mercato, stimola l'efficienza e produce benefici sia dal lato delle amministrazioni sia dal lato delle imprese.

È evidente che nell'ambito delle grandi gare per le convenzioni, i soggetti più grandi siano avvantaggiati dalla *dimensione delle forniture*, ma anche in quest'ambito Consip ha rafforzato gli strumenti concorrenziali a disposizione delle piccole imprese: è stata favorita, ad esempio, la partecipazione alle gare da parte dei raggruppamenti temporanei di imprese ed è stato aumentato il numero di lotti per ciascuna gara.

A questo si aggiunge, infine, il ruolo di traino che la domanda pubblica riveste verso l'iniziativa privata e l'innovazione del mercato, specialmente nei settori più innovativi. Penso all'ambito dei servizi agli immobili, dove l'introduzione della logica del "contratto a risultato", ha stimolato innovazioni anche sul lato dell'offerta; o al Green Public Procurement, dove la presenza di un soggetto come Consip che "spinge" la domanda di beni e servizi "ambientalmente sostenibili" della P.A., sta contribuendo a stimolare gli investimenti del mercato per innovare la gamma dei prodotti offerti e rispondere ai requisiti richiesti.

Dalle convenzioni alle aste on line. Anche l'Unione europea si è espressa a favore di un utilizzo sempre più frequente di strumenti innovativi d'acquisto all'interno delle pubbliche amministrazioni. Come vi state muovendo? Quali vincoli legislativi o procedurali limitano ancora l'utilizzo delle aste on line nella P.A.?

Oggi esiste un quadro legislativo molto preciso sul tema degli strumenti innovativi d'acquisto, grazie al nuovo Codice degli appalti (il Codice De Lise). Su alcuni strumenti, ad esempio le gare telematiche, Consip ha addirittura anticipato la normativa, avendo lanciato la prima asta on line per acquisti sopra la soglia comunitaria, realizzata su propria piattaforma, addirittura sette anni fa. Abbiamo iniziato ad utilizzare – ancora una volta per primi in Italia – anche l'accordo quadro,



LEADER

STRATEGIE&PROCUREMENT

6



Consip ha conquistato una posizione avanzata rispetto alle maggiori procurement agency europee

uno degli strumenti più innovativi previsti dal Codice, già utilizzato per gare su delega di alcune amministrazioni (soprattutto locali) su merceologie quali i server, lo storage e il vestiario. Stiamo poi lavorando su altri fronti (in particolare i sistemi dinamici di acquisizione) che vedranno nel medio termine il loro pieno sviluppo. **In Europa esistono esempi paragonabili all'esperienza Consip. Quali sono le analogie, e quali gli elementi peculiari di Consip rispetto alle strutture omologhe europee? Quali relazioni ha sviluppato, Consip, con queste realtà? E quali best practice abbiamo portato in Europa?**

Consip ha conquistato una posizione avanzata rispetto alle maggiori *procurement agency* europee ed è oggi considerata una *best practice*, oggetto di interesse e di studio, per le soluzioni sviluppate. L'approccio verso questi soggetti è stato basato sul colloquio e sul confronto, attraverso incontri e visite di studio. Un'attività che ha un doppio scopo: apprendere nuove soluzioni dalle realtà più dinamiche e diffondere le competenze acquisite, in una logica di arricchimento reciproco. In queste sedi abbiamo condiviso i risultati di alcune nostre *best practice*: il Mercato Elettronico, ma anche gli strumenti di datawarehouse da noi realizzati sia nell'ambito del procurement, sia nell'ambito della nostra attività di sviluppo dei sistemi informatici del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Il paradosso è proprio questo: il ruolo di leadership di Consip nel procurement è riconosciuto più all'estero che nel nostro Paese. Pochi in Italia sanno che è Consip il soggetto coordinatore dell'iniziativa europea EU Procurement Learning Lab, finalizzata a diffondere e condividere conoscenze e modelli operativi tra le principali istituzioni del *public procurement* dell'Unione Europea, a cui aderiscono 35 istituzioni di 27 Paesi.

Stesso ruolo Consip lo riveste in un'altra iniziativa in ambito europeo, denominata STEPPIN (*Standards in European Public Procurement lead to Innovation*), un consorzio di 14 istituzioni pubbliche e private che intende stimolare l'innovazione nel *public procurement* attraverso lo studio degli "standard" utilizzati nei processi di acquisto dell'UE e, quindi, la ricerca di un linguaggio comune. Sulla stessa linea si colloca il progetto PEPPOL (*Pan-European Public Procurement On Line*), a cui Consip partecipa insieme ad altri soggetti istituzionali italiani: un progetto pilota finalizzato a realizzare una soluzione che garantisca l'interoperabilità tra un nucleo di sistemi di eProcurement di diversi Paesi europei.

Che effetti può portare al mercato nazionale la collaborazione internazionale?

Dare visibilità oltre confine delle "competenze Consip" permette all'intero *sistema-Paese* di giocare un ruolo di primo piano in un settore, quello del procurement pubblico, considerato strategico da parte dei *policy maker*. La cooperazione in questo campo può diventare, quindi, strumento per "esportare" i nostri valori – trasparenza, apertura dei mercati, know-how – che costituiscono e caratterizzano intrinsecamente il modello italiano. Il contributo di una centrale di committenza nazionale all'evoluzione di un mercato transfrontaliero del *public procurement* significa anche stimolare il processo di change management delle imprese italiane, affinché assumano ancor di più le caratteristiche di operatori internazionali; infine, contribuisce a diffondere fra le amministrazioni una cultura che attui ancor più profondamente il disegno di un mercato europeo *cross-border*.

Quali saranno le priorità di intervento nei prossimi anni?

Il compito di Consip è quello di continuare a perseguire l'obiettivo della qualità dei servizi erogati e allo stesso tempo allargare i suoi ambiti di intervento, sia offrendo nuovi servizi (ad esempio con iniziative su nuove categorie merceologiche di spesa, o introducendo nuovi strumenti di acquisto), sia indirizzando la propria attività verso nuovi utenti (ampliando la platea dei soggetti a cui offrire strumenti specifici di razionalizzazione della spesa). Questa è un'azienda che ha ancora molte potenzialità da mettere a disposizione di tutta la pubblica amministrazione e che deve avere il coraggio di andare oltre i risultati eccellenti già raggiunti. Soprattutto, Consip rappresenta un modello operativo innovativo – in particolare per quel che concerne i rapporti fra P.A. e mercato – che può essere esportato in altri ambiti in cui le competenze tecnologiche, legali, merceologiche, di gestione dei progetti complessi, acquisite in questi anni, possano essere adeguatamente utilizzate al servizio delle pubbliche amministrazioni.

Add bookmark

www.acquistinretepa.it
www.consip.it

Per approfondire

Altre news e articoli su Consip su www.procurementchannel.it

