



consip

quaderni consip

ricerche, analisi, prospettive

Gian Luigi Albano e Federico Antellini Russo

v [2009]

Public Procurement e Politica Economica



Ministero
dell'Economia
e delle Finanze

Indice

I 'Quaderni Consip' sono una testata registrata presso il Tribunale Civile di Roma
versione cartacea iscr. n. 11 del 16 gennaio 2009
versione elettronica iscr. n. 14 del 16 gennaio 2009

Direttore responsabile
Alessandro Grilli

Redazione
Consip S.p.A.
Via Isonzo, 19/e
00198 Roma
T + 39 06 85449.1

corporateidentity.consip@tesoro.it

I Quaderni Consip sono pubblicati all'indirizzo:
www.consip.it

1. Introduzione	4
2. Public Procurement e Finanza Pubblica	6
3. Public Procurement e Innovazione	9
4. Public Procurement e Standardizzazione	18
5. Public Procurement e Sostenibilità	20
6. Riflessioni conclusive	23
Bibliografia	24

1. Introduzione

Occuparsi di *Public Procurement* significa porsi in un'ottica ben più ampia rispetto a quella degli appalti pubblici in sé e per sé. Se questi ultimi concernono prevalentemente le procedure operative poste in essere per ovviare alle esigenze di funzionamento delle pubbliche amministrazioni, il *Public Procurement* abbraccia l'intera filiera che va dalla rilevazione dei fabbisogni all'analisi della domanda fino alla stipula e al successivo monitoraggio del contratto, passando per la migliore procedura possibile di approvvigionamento.

In termini più rigorosi, possiamo concepirlo come uno strumento le cui potenzialità, se sfruttate appieno, contribuiscono solidamente a raggiungere la funzione obiettivo di ogni pubblica amministrazione: da una parte offrire alla comunità beni e servizi di interesse collettivo nel modo più efficiente possibile; dall'altra stimolare la vivacità del tessuto imprenditoriale e favorire l'esplorazione di nuove realtà innovative per affrontare le crescenti sfide dello sviluppo.

Ad oggi, il *Public Procurement*, nel nostro paese, attraversa una fase di transizione dall'esclusiva concentrazione sul primo aspetto - predominante in passato - verso una progressiva accettazione anche del secondo. In breve, l'orizzonte delle attività del *procurer* pubblico non viene più circoscritto entro i confini di un raffinato strumento per l'acquisizione di beni e servizi con il miglior rapporto qualità - prezzo conseguibile, ma inizia ad essere consapevolmente esteso fino a comprendere ciò che può, a ragione, definirsi uno strumento flessibile di politica economica (Schultze, 1973; Benson, 1975; Edquist et al., 1990; Clarke e Pitelis, 1995; Ades e Di Tella, 1997; Williamson, 1999; Trionfetti, 2002).

Fatte le premesse e individuata la ragione d'interesse, occorre stabilire l'entità del fenomeno: quanto pesa il Public Procurement? La DG Mercato Interno quantifica l'incidenza del *Public Procurement* sul PIL europeo attorno al 16% negli anni recenti (e, precisamente del 16,3% nel 2008). Per quel che concerne l'Italia, però, il calcolo si fa più complesso. Secondo i dati ISTAT del 2008, le acquisizioni direttamente imputabili al settore pubblico, comprensivo di consumi intermedi e di lavori pubblici ma non della difesa, dovrebbe oscillare attorno all'11% del PIL. La dimensione in sé del fenomeno induce un interessamento, a maggior ragione se, attraverso un'oculata politica di centralizzazione e di programmazione, fosse possibile inquadralo non semplicemente nelle spese di funzionamento della macchina amministrativa, ma, più ragionevolmente, nelle leve di politica economica di cui dispone lo Stato.

Dopo una prima valutazione del rapporto tra *Public Procurement* e finanza pubblica, ben più articolato e complesso di quel che si pensi, nel corso del lavoro esploreremo alcune delle linee di evoluzione fondamentali del *Public Procurement*: come sia possibile influenzare l'acquisizione di innovazione e rendere la Pubblica Amministrazione stessa un *driver* di innovazione, quali sia il portato della standardizzazione e quali siano le frontiere di applicabilità dello strumento in termini di sviluppo sostenibile ed interesse sociale. In breve, cercheremo di illustrare come, attraverso il concreto dispiegamento di tutte le potenzialità del *Public Procurement*, sia possibile perseguire evidenti finalità di politica economica.

2. Public Procurement e Finanza Pubblica

L'associazione tra *Public Procurement* e finanza pubblica si sostanzia nell'idea che strategie di approvvigionamento adeguatamente strutturate possano contribuire alla razionalizzazione della spesa per beni, servizi e lavori pubblici grazie al ricorso a procedure competitive e all'aggregazione della domanda pubblica: quanto più quantitativamente significativa sarà la domanda e quanto più accuratamente sarà disegnata la procedura competitiva per soddisfarla, tanto più intenso sarà l'impatto sui prezzi unitari di acquisto per le singole pubbliche amministrazioni (PPAA).

Il ragionamento ha il vantaggio di essere intuitivo e lineare, ma sottende la coesistenza di due circostanze. In primo luogo le migliori condizioni d'acquisto per le PPAA derivanti dall'aggregazione della domanda dipendono dalla capacità da parte delle imprese di sfruttare economie di scala (ovvero, la presenza di costi fissi) che permettono di produrre a costi unitari inferiori. Quindi, a parità di imprese concorrenti, queste ultime, pur lasciando inalterato il *mark-up* sui costi, sono disposte ad accettare una remunerazione complessiva inferiore. Il problema è, però, che il *ceteris paribus* non è in grado di fornire un'adeguata rappresentazione della realtà: l'insieme delle imprese partecipanti a procedure competitive non è indipendente dal valore dei contratti, il quale dipende in grande misura dal grado di aggregazione della domanda pubblica.

Se, quindi, la presenza di economie di scala potrebbe generare ulteriori risparmi per le PPAA, l'aggregazione della domanda potrebbe ridurre il numero di imprese potenzialmente in grado di competere per il contratto d'appalto, agendo in senso opposto sui risparmi. Ed ecco una chiave di lettura per le frequenti opposizioni a processi di *Public Procurement* fortemente centralizzati: contratti pubblici di notevole ammontare potrebbero impedire la partecipazione ad una gran parte di quelle aziende che costituiscono la spina dorsale del sistema produttivo nazionale, ovvero le piccole e medie imprese (PMI).

Ancora una volta, tuttavia, bisognerebbe resistere alla tentazione di seguire una catena logica che rischia di distorcere o, al meglio, semplificare la complessità del disegno di strategie di *Public Procurement*. L'aggregazione della domanda, soprattutto a livello nazionale, non implica necessariamente il disegno di un unico contratto (o lotto): è sempre possibile aggregare la domanda pubblica mantenendo al contempo una pluralità di contratti (lotti) che possono essere aggiudicati ad imprese diverse. La divisione può avvenire utilizzando un criterio territoriale - cosiddetti lotti geografici - oppure un criterio intrinseco al prodotto/servizio - cosiddetti lotti merceologici.

Nel primo caso, il contratto di fornitura si riferisce ad una particolare area geografica (ad esempio, la macroregione costituita da Calabria, Basilicata e Puglia); nel secondo, la fornitura viene suddivisa in prodotti merceologicamente diversi come, ad esempio, PC portatili e stampanti. In entrambi i casi, la suddivisione in lotti persegue due obiettivi: ridurre il valore del singolo contratto (ogni lotto, geografico o merceologico che sia, costituisce un contratto a sé stante) aumentando la possibilità che imprese di minori dimensioni possano soddisfare i requisiti economici minimi - espressi normalmente in termini di soglia minima del rapporto tra il fatturato e il valore del contratto - e valorizzare la specializzazione produttiva.

Ora, entrambi gli obiettivi agiscono a favore delle PMI che, soprattutto in Italia, presentano vantaggi competitivi rispetto alle grandi aziende, grazie ad un elevato livello di specializzazione produttiva e/o geografica. Qualora, poi, vi fossero ostacoli di altra natura, potenzialmente in grado di ridurre la partecipazione di una singola impresa di piccole dimensioni, esistono strumenti, quali i raggruppamenti temporanei di imprese, che, se regolati in modo appropriato, favoriscono la partecipazione di un gruppo di PMI, oppure quella di una o più imprese di ridotte dimensioni, insieme a grandi aziende.

Non è vero, quindi, che contratti pubblici a livello nazionale escludono automaticamente le PMI dall'arena competitiva. L'aggregazione può perseguire, allo stesso tempo, l'obiettivo della razionalizzazione della spesa attraverso maggiori economie di scala, senza nuocere alla partecipazione soprattutto di aziende di minori capacità economiche: efficienza nell'uso di risorse pubbliche e utilizzo della domanda pubblica per stimolare la crescita delle PMI non sono in contraddizione. La coerenza degli obiettivi dipende dalla capacità di disegnare strategie di *Public Procurement* in cui vengono analizzati allo stesso tempo le caratteristiche tecniche/merceologiche del contratto e quelle del mercato della fornitura.

Allo stesso modo, non è neppure vero che aggregare la domanda, anche a livello nazionale, genera automaticamente maggiori risparmi per l'acquirente pubblico. E non solo a causa di quel *ceteris paribus* menzionato all'inizio. Supponiamo, infatti, che sia stato raggiunto l'obiettivo di conseguire prezzi unitari inferiori rispetto al passato. Possiamo concludere *hic et simpliciter* di aver realizzato una razionalizzazione della spesa pubblica per un determinato bene o servizio? Anche in questo caso, ragionamenti affrettati potrebbero nascondere da una parte la complessità dei fenomeni che stiamo analizzando, dall'altra gettare ombre su meccanismi virtuosi che, però, rimangono patrimonio di conoscenze di pochi.

3. Public Procurement e Innovazione

L'obiettivo di razionalizzazione della spesa non può che essere espresso in termini aggregati, cioè a dire quanto le PPAA spendono complessivamente per approvvigionarsi di beni e servizi. Conseguire risparmi unitari non è, in generale, né una condizione necessaria né sufficiente per ridurre la spesa aggregata. La spiegazione ovvia, anche se spesso sottovalutata, è che bisogna considerare le quantità acquistate. Di conseguenza, risparmi unitari generano risparmi di spesa aggregata a condizione che le quantità non aumentino al diminuire dei prezzi. Se il decisore fosse un singolo consumatore, avremmo in tasca la conclusione economicamente razionale: in generale, la domanda aumenta al diminuire del prezzo.

La PA, tuttavia, non consuma beni e servizi per trarne un beneficio diretto, bensì come *input* produttivi per erogare servizi ai cittadini. In linea di principio, quindi, dato un obiettivo di quantità e qualità dei servizi pubblici, il fabbisogno di *input* produttivi acquisiti sul mercato non dovrebbe dipendere dal prezzo unitario degli stessi. Quindi, i risparmi unitari dovrebbero automaticamente tradursi in risparmi di spesa. Ma questo può non avvenire semplicemente a causa di una logica di fondo di formazione del bilancio delle PPAA, soprattutto di quelle centrali: quella del "costo storico".

Se i trasferimenti monetari che un Ministero riceve per l'acquisto di stampanti dipende dalla spesa complessiva nell'anno precedente, riduzione dei prezzi unitari a parità di quantità acquistate generano riduzioni di spesa oggi, ma anche riduzione dei trasferimenti domani. Una logica di formazione di bilancio orientata alla spesa complessiva (passata) piuttosto che al fabbisogno di funzionamento rischia di generare comportamenti controproducenti anche a fronte di strategie virtuose di approvvigionamento: il rischio di subire tagli alle voci di bilancio potrebbe, infatti, indurre un aumento delle quantità domandate in seguito a minori prezzi unitari di acquisto, vanificando, almeno parzialmente, i benefici di efficienti processi di approvvigionamento.

L'impatto di strategie di *Public Procurement* sulla finanza pubblica, soprattutto al crescere del livello di aggregazione della domanda, dipende strettamente dalle regole per la costruzione del bilancio delle PPAA. Se la logica del "costo storico" può risultare meno complessa e di più facile implementazione rispetto a quella fondata sul "fabbisogno di funzionamento", la breve disamina svolta illustra il rischio che si generino incentivi potenzialmente distorti per l'acquirente pubblico.

Il Procurement Pubblico, nel provvedere alle necessità delle amministrazioni, ha la possibilità di stimolare l'innovazione. Prima di concentrarci sugli strumenti che potrebbero indurre un'innovazione di prodotto, crediamo sia conveniente soffermarci su quelli che abbiano già contribuito a generare (e che potrebbero ulteriormente garantire) un'innovazione di processo specialmente nella pratica quotidiana delle pubbliche acquisizioni.

Quando si scrive rivoluzione o evoluzione dei processi operativi, oggi, si legge tra le righe informatizzazione. Quando qualcuno che sia nel mondo degli acquisti pubblici legge informatizzazione, pensa immediatamente all'*eProcurement*. Quest'ultimo altro non è che lo svolgimento dell'intera filiera tradizionale del *procurement* (manifestazione delle esigenze, predisposizione e presentazione delle offerte, confronto competitivo, aggiudicazione, stipula e gestione dei pagamenti) su supporto informatico.

Nel panorama della Pubblica Amministrazione italiana sono presenti tre strumenti principali di acquisto elettronico – gare telematiche ed aste elettroniche, negozi elettronici e mercati elettronici – e, in virtù dell'art. 60 del D. Lgs. 163 del 2006, uno strumento potenziale: il sistema dinamico di acquisizione. Tra i primi, è il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA) a meritare una considerazione specifica¹. Essenzialmente perché, per gli acquisti sotto la soglia di rilievo comunitario², rappresenta la completa virtualizzazione di un vero e proprio mercato.

Dal lato dell'offerta, i fornitori possono abilitarsi, inserire prodotti e servizi all'interno del proprio catalogo strutturato *on line*, gestirlo con piena libertà tanto nelle forniture proposte quanto nei prezzi di vendita. Dal lato della domanda, le amministrazioni possono ricercare ciò che sia più adeguato alla soddisfazione dei propri bisogni, confrontare le offerte, acquistare direttamente oppure, effettuando richieste di offerta, aprire una vera e propria negoziazione con i fornitori selezionati. A differenza del MePA, la cui consolidata esistenza (dalle radici, risalenti al DPR 101 del 2002, si è giunti alla recente obbligatorietà) e i cui volumi di transato (172 milioni di euro nel 2008) ne fanno una realtà rilevante e matura; il sistema dinamico di acquisizione (SDA)³ rappresenta ancora un'opportunità inespressa riferita, questa volta, ad acquisti di beni e servizi tipizzati, standardizzati e di uso corrente al di sopra della soglia di rilievo comunitario.

¹ Per informazioni maggiormente dettagliate sul MePA, si veda il Quaderno Consip VI del 2007.

² La soglia di rilievo comunitario costituisce, in breve, il valore al di sopra del quale si rende necessario espletare una procedura competitiva aperta la cui definizione rientra tra gli articoli del D. Lgs. 163 del 2006 (Codice dei Contratti Pubblici). L'articolo 28 del Codice dei Contratti stabilisce, per quanto concerne i servizi e le forniture, che, tralasciando i contratti del Ministero della Difesa, le soglie siano, al netto dell'I.V.A., pari a € 137.000 per le Amministrazioni Centrali e pari a € 211.000 in via generale.

³ Per informazioni maggiormente dettagliate, si veda il Quaderno Consip IV del 2007, pp. 44 – 51.

Le amministrazioni, attraverso la pubblicazione di un bando specifico e di un preciso capitolato d'oneri, avviano la prima delle due fasi in cui si divide la procedura: l'abilitazione dei fornitori. Dopo aver direttamente consultato l'intera documentazione necessaria, sempre disponibile *on line*, un qualunque operatore ha la possibilità, per l'intera durata di sussistenza di un SDA, di presentare la propria offerta indicativa che, valutata in breve tempo dall'amministrazione interessata, potrà essere dinamicamente soggetta a miglioramenti (purché si preservi sempre conforme al capitolato d'oneri).

La prima fase si conclude, per ogni partecipante, con l'accettazione dell'offerta indicativa: il fornitore risulterà, infatti, abilitato a partecipare a tutti i futuri appalti pubblicati all'interno del SDA (che ha una durata massima, in condizioni normali, di quattro anni). La seconda fase consiste nell'aggiudicazione di un appalto specifico. Ricevute, entro un arco temporale definito, le offerte presentate dai fornitori – che devono essere necessariamente migliorative rispetto all'offerta indicativa iniziale e che possono essere anche ripetute da parte di un singolo offerente –, l'amministrazione effettuerà la valutazione sulla base dei criteri di aggiudicazione dichiarati nella fase istitutiva del SDA ed eventualmente precisati prima della definizione dell'appalto specifico in questione. Si tratta di una procedura interessante, ma, nondimeno, foriera di qualche rilevante criticità che giustifica la cautela nell'implementazione. Senza entrare in eccessivi dettagli, si può identificare il cuore del problema nella natura dell'offerta indicativa necessaria per accedere al sistema. Se, infatti, considerassimo quest'ultima come puramente tecnica, allora rientreremmo nel modello del MePA: nella prima fase si selezionerebbero i fornitori soltanto in virtù delle proprie caratteristiche tecniche o su quelle dei prodotti offerti, per poi trasferire la competizione vera e propria al momento dell'appalto specifico.

Come suggeriscono le indicazioni della Commissione Europea, invece, è necessario concepire l'offerta indicativa come costituita da una componente economica e una componente tecnica. Quest'ultima, poi, potrebbe essere compiutamente definita oppure presentare profili di incompletezza. Nel primo caso, pur limitando significativamente la flessibilità nella risposta alle esigenze dell'amministrazione dello strumento, si otterrebbe una maggiore efficienza economica dei partecipanti. Nel secondo caso, l'incremento di flessibilità sarebbe pagato in termini di minor perdita di patrimonio informativo sulla produzione. Se è vero che la diffusione di informazione prevista dallo strumento e l'opportunità di completare le componenti tecniche possono favorire lo sviluppo di soluzioni innovative, è altrettanto vero che dovrebbero essere previsti i giusti incentivi perché ciò che nasce per stimolare l'innovazione non si trasformi in un metodo per consolidare la collusione. Aggiungendo che le amministrazioni non hanno lo stesso tasso di sostituzione tra flessibilità e competizione economica, si comprende come l'implementazione del SDA sia ancora piuttosto lenta e farraginoso.

Le procedure di appalto telematico presentano diversi vantaggi – tra i quali spiccano lo snellimento delle procedure, cui si accompagnano risparmi di processo e riduzione dei tempi, e la migliore possibilità di monitorare la spesa – ed altrettante opportunità – si pensi, ad esempio, alla possibilità di accentuare l'interoperabilità dei database delle pubbliche amministrazioni –. Molto di più, tuttavia, può essere fatto proponendosi di puntare verso l'innovazione di prodotto. Attraverso la combinazione di strumenti sofisticati per la selezione delle proposte è possibile operare strategicamente sull'intera filiera dell'innovazione, giungendo a stimolarla direttamente (*procurement of innovation*).

Si consideri il caso di un'amministrazione comunale che intenda soddisfare una manifesta esigenza da parte dei propri cittadini - utenti, ad esempio quella di un centro sportivo polifunzionale. Infrastruttura tutt'altro che semplice da realizzare, nonostante sia presumibile che il Consiglio Comunale abbia piuttosto chiari i bisogni fondamentali, ovvero i servizi che l'infrastruttura debba servire ad erogare. L'amministrazione sarà dunque in grado di presentare al mercato della fornitura un quadro progettuale dotato di un insieme di indicazioni tecniche e di diversi obiettivi di performance. Non avrà, però, la possibilità di utilizzare gli strumenti di acquisto tradizionali – che si fondano sul presupposto dell'identificazione (quanto più puntuale possibile) delle peculiarità tecniche –: dovrà ricorrere a metodologie che consentano di ottenere le informazioni, la competenza e, in definitiva, la cooperazione del mercato della fornitura.

I vantaggi per l'Amministrazione sono notevoli: da un lato, attraverso la definizione di requisiti tecnologici minimi coerenti con quanto presente sul mercato, si consente di introdurre all'interno dell'Amministrazione almeno il portato dei progressi tecnologici presenti (favorendo miglioramenti funzionali e qualitativi interni alla stessa); dall'altro, attraverso l'indicazione di soli requisiti di performance, si stimola il mercato dedicato a ricercare soluzioni ancora più sofisticate per ottenere i risultati richiesti in condizioni competitive. Vantaggi che, come spesso accade, si accompagnano a rischi, il più rilevante dei quali resta legato alle asimmetrie informative tra l'amministrazione banditrice e il mercato della fornitura. È evidente come i precedenti vantaggi risultino tanto più amplificati (e, quindi, tanto maggiormente in grado di dispiegare i propri effetti benefici) e i rischi risultino tanto più mitigati quanto maggiormente accentuata sia la centralizzazione della domanda.

Relativamente ai vantaggi, basti pensare a quanto la maggiore entità della domanda possa attrarre più fornitori. Relativamente ai rischi, basti pensare che un ente centrale si trova nelle condizioni di investire maggiori risorse in competenze specifiche e, quindi, sia nelle condizioni di sostenere più agevolmente i costi necessari a ridurre le asimmetrie informative precedentemente accennate. I vantaggi per i fornitori devono, invece, essere ricercati nella convinzione della remunerazione dell'innovazione oltre che nella redditività intrinseca del progetto proposto.

I principali strumenti che entrano in campo quando si tratti di *procurement of innovation* sono il dialogo competitivo (art. 58 del D. Lgs. 163 del 2006)⁴ e il partenariato pubblico privato⁵. Dal momento che il primo ha delle rilevanti similitudini con la procedura di aggiudicazione che può essere adottata per dare corso al secondo, riteniamo conveniente iniziare dal dialogo competitivo.

Quando il contenuto innovativo di un servizio – eventualmente inteso come risultato di un bene o di un'opera strumentale – di cui una pubblica amministrazione voglia approvvigionarsi risulti talmente elevato da metterla nell'oggettiva impossibilità di avere contezza tanto dei mezzi appropriati quanto delle loro caratteristiche e delle esternalità da questi generate, allora non si potrà ricorrere ad una procedura tradizionale, aperta o ristretta che sia. L'utilizzo del dialogo competitivo (DC) potrebbe rappresentare la soluzione.

L'amministrazione pubblica un bando di gara, che altro non è che una descrizione delle proprie necessità o dei propri obiettivi, contenente anche le "regole del gioco" (fasi e tempistica in cui si articolerà la procedura, componenti dell'offerta economicamente più vantaggiosa in virtù del quale criterio si provvederà alla progressiva esclusione delle proposte fino all'aggiudicazione). I partecipanti vengono incontrati singolarmente e l'amministrazione, evitando di discriminare nella divulgazione delle informazioni, esclude progressivamente, utilizzando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, le soluzioni inadeguate. Una volta ristretto il novero delle proposte alle offerte maggiormente rispondenti alle proprie necessità, sulla realizzazione operativa delle quali viene fatta sempre più chiarezza, l'amministrazione richiede a tutti i partecipanti rimasti di presentare le offerte finali tra le quali verrà effettuata l'aggiudicazione.

⁴ Per informazioni maggiormente dettagliate, si veda il Quaderno Consip IV del 2007, pp. 52 – 57.

⁵ La presente, nella forma di *finanza di progetto* e quindi maggiormente inerente al settore dei lavori pubblici, nell'art. 153 del D. Lgs. 163 del 2006 s.m.i.

Restano da individuare quali potrebbero essere gli incentivi delle imprese alla partecipazione e all'investimento e dell'amministrazione al corretto sfruttamento della flessibilità del DC senza lasciarsi tentare dalla discrezionalità. Iniziamo dall'aspetto più spinoso, ovvero come contribuire a sollecitare l'attiva partecipazione dell'offerta.

Riteniamo opportuno sottolineare fin da ora che le criticità (non necessariamente le soluzioni) che prenderemo brevemente in considerazione nel seguito sono valide anche per la fase di selezione del partner privato nel partenariato pubblico privato. È bene ricordare, infatti, che l'Amministrazione non può obbligare il mercato della fornitura a partecipare alle proprie procedure competitive, ma deve sempre essere in grado di offrire incentivi adeguati a sollecitarlo. Fatta questa doverosa precisazione, possiamo tornare al cuore della questione.

La logica di base è quella del diritto d'autore: sarà concepibile tanto più investire su soluzione innovative ed accettarne i rischi, quanto maggiore sarà la profittabilità, attraverso il grado di appropriabilità, del risultato ottenuto. Anche se si garantisse all'aggiudicatario la piena appropriabilità del proprio progetto (il che si traduce nell'assegnazione della commessa), resterebbe il fatto che nessun partecipante può avere la certezza della vittoria. Certamente la probabilità di avanzamento fino alla fase finale aumenta quanto maggiori siano gli investimenti. Anche nell'ipotesi in cui l'amministrazione banditrice avesse una tale reputazione di correttezza da fornire solide garanzie sulla capacità di resistere alla tentazione di suggerire ad un partecipante, la cui proposta su tutte le dimensioni del progetto fosse migliore rispetto a quelle dei concorrenti tranne che per una, ciò che avesse appreso da un altro partecipante su quell'unico aspetto che consacrerrebbe il primo come trionfatore, il rischio resta elevato. Perché imponente sarebbe l'investimento (certo) e altamente aleatoria la remunerazione. Sarebbe ragionevole, dunque, remunerare in qualche misura tutti i partecipanti, con un premio crescente ad ogni fase successiva fino a quella precedente al round finale. Ed ecco che, così, incentivando i fornitori, l'amministrazione banditrice trasformerebbe una spesa in un vantaggio anche per se stessa: ridurre le fasi del procedimento ed invitare a partecipare solo le imprese maggiormente competenti sul mercato (per ridurre l'entità della spesa in premi), ridurrebbe i costi complessivi del procedimento e spingerebbe i concorrenti (certi di trovarsi tra i migliori) verso una più serrata competizione.

Restano due domande alle quali rispondere. Perché l'amministrazione banditrice dovrebbe decidere di non diffondere le informazioni sul miglior livello tecnologico raggiunto nelle diverse fasi sui singoli aspetti – indipendente dal concorrente proponente – e imporre che vengano proposti miglioramenti per l'accesso alla fase successiva?

E, ancora, perché non sfruttare la possibilità di precisare i criteri di valutazione in fase avanzata per premiare i requisiti soggettivamente ritenuti più interessanti, una volta emersi nel corso delle consultazioni?

La risposta è univoca: così facendo l'amministrazione perderebbe la propria reputazione e, quindi, la propria credibilità. Da quanto illustrato in precedenza, si tratterebbe di qualcosa di simile ad uno scacco matto agli incentivi di partecipazione e di attiva competizione del mercato della fornitura.

Una delle componenti di incertezza che pesano sulla decisione di un'amministrazione di servirsi del dialogo competitivo riguarda le caratteristiche economico-finanziarie e gestionali del progetto. Qualora, invece, queste caratteristiche fossero note e l'amministrazione ritenesse conveniente optare per un'allocazione efficiente dei rischi, in grado di considerare anche – se non prevalentemente – la possibilità che si possano dispiegare le potenzialità finanziarie e gestionali del settore privato, allora si aprirebbe la via del partenariato pubblico privato (PPP). Trattandosi di un insieme di rapporti contrattuali variegati, dei quali soltanto di recente è stata proposta una sistematizzazione⁶, non è possibile presentare un esame dettagliato in questa sede, ma è doveroso indicare le peculiarità dello strumento.

Il PPP per la fornitura di servizi pubblici, le cui origini risalgono alla *Private Finance Initiative* (PFI) del governo britannico, trova una definizione, nel nostro ordinamento, col termine di *Project Financing* (che altro non è che una delle possibili forme che può assumere un contratto di PPP) all'interno del recente III correttivo al D. Lgs. 163 del 2006: i contratti in questione vengono definiti come aventi per oggetto una o più prestazioni quali la progettazione, la costruzione, la gestione o la manutenzione di un'opera pubblica o di pubblica utilità; oppure la fornitura di un servizio, compreso in ogni caso il finanziamento totale o parziale a carico di privati e un'efficiente allocazione dei rischi (caso in cui la realizzazione dell'opera sia strumentale).

Sia in forma di modello concessorio (opere calde) o in quella di tipo PFI (opere fredde), il contratto prevede che il partner privato progetti, finanzia, costruisca e ponga in opera la struttura, impegnandosi anche a gestirla e mantenerla. Cambia, in compenso, la fonte dei ricavi: se nel PPP come modello concessorio a pagare sono prevalentemente gli utenti come utilizzatori diretti del servizio, nelle operazioni di tipo PFI a pagare è (su base commerciale) la pubblica amministrazione cui sono direttamente forniti i servizi.

⁶ A questo proposito, si veda la Determinazione n. 3 del 26 maggio 2009 dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture.

Per inciso, è bene ricordare che l'ipotesi di utilizzare il PPP per allentare le pressioni dei vincoli di bilancio sulle decisioni delle amministrazioni è stata scartata dalla decisione Eurostat dell'11 febbraio 2004 che, disciplinando il trattamento contabile delle operazioni, ha indicato che soltanto le opere fredde possano essere ascritte fuori bilancio.

Dalla precedente classificazione emerge che le diverse pratiche raccolte sotto l'etichetta di partenariato pubblico privato abbiano come comune elemento cardine il trasferimento al settore privato di progetti e servizi tradizionalmente eseguiti, finanziati e gestiti dal settore pubblico. Trasferimento quest'ultimo che riguarda, di norma, una sostanziale parte degli aspetti della progettazione (*design*), del finanziamento (*finance*), della costruzione (*building*), della gestione (*operate*) e della manutenzione (*maintenance*). Dal punto di vista formale, un PPP si differenzia, quindi, sia da una privatizzazione, per il ruolo centrale che il settore pubblico continua a mantenere nella definizione delle caratteristiche del servizio finale (*output*), che dal modello tradizionale di acquisto pubblico, per quanto concerne la provenienza dei fondi utilizzati per realizzare il progetto. In un PPP, inoltre, il ruolo del settore pubblico può essere minore non solo dal punto di vista dell'impegno finanziario: nelle gare d'appalto tradizionali, le amministrazioni pubbliche definiscono tipicamente a priori buona parte dei requisiti tecnici e delle modalità di costruzione e gestione del progetto (*input*); mentre nel caso di PPP al privato spettano non solo la progettazione, ma anche gli oneri di gestione e manutenzione del servizio, con i rischi connessi.

Un'analisi esaustiva di vantaggi e svantaggi dei PPP va oltre gli scopi di questo lavoro⁷. È, tuttavia, opportuno esporre alcune brevi considerazioni, in particolar modo sull'efficacia dei PPP nello stimolare soluzioni innovative da parte delle imprese private.

L'argomento principale a favore dei PPP è l'idea che il *bundling*, ovvero la concentrazione nelle mani di un unico soggetto di tutti i compiti (progettazione, finanziamento, costruzione, gestione e manutenzione), permetta di ottimizzare il risultato finale: trattandosi di progetti e servizi complessi articolati su più fasi sequenziali, in cui le operazioni in ogni fase condizionano la successiva, se fasi diverse sono affidate a soggetti diversi, ciascuno di essi non avrà incentivo a investire per introdurre innovazioni di cui beneficerebbe il responsabile delle fasi successive del progetto. Ciò significa che possono generarsi esternalità (positive o negative) tra i diversi stadi del progetto. Ad esempio, un'innovazione in fase progettuale o nella costruzione dell'asset può semplificare la gestione del servizio (esternalità positiva).

⁷ Per maggiori approfondimenti si veda Antellini Russo e Iossa (2008).

Viceversa, un risparmio eccessivo nella costruzione dell'*asset* può portare a inefficienze e a maggiori costi di gestione (esternalità negativa). Il *bundling* consente, invece, al partner privato di internalizzare le esternalità, appropriandosi interamente dei benefici di eventuali innovazioni introdotte e garantendo così un livello di investimento efficiente. Unitamente all'uso di contratti *fixed price* (ovvero trasferimenti stabiliti *ex ante* dall'amministrazione pubblica al privato), il *bundling* può costituire per il privato un ottimo incentivo all'innovazione.

Cruciale, in tal senso, è che nel contratto sia ben definito l'*output* del progetto. Se il privato è vincolato da una parte a produrre risultati di buona qualità, e dall'altra è ben definito - senza possibilità di rinegoziazione - il flusso di compensi, un aumento dei profitti non potrà che derivare dall'ottimizzazione di tutte le fasi del progetto. La ricerca dell'efficienza spinge, a sua volta, alla ricerca di soluzioni innovative. In effetti il privato, il cui obiettivo è chiaramente la massimizzazione dei profitti, può essere incentivato a puntare sull'innovazione nella misura in cui soluzioni innovative permettano una riduzione dei costi, o un miglioramento della qualità in grado di produrre a sua volta un aumento della domanda da parte degli utenti finali del servizio.

Argomenti ulteriori a favore dei PPP insistono, generalmente, sulle maggiori potenzialità innovative in fase di progettazione⁸ e sulla maggiore efficienza degli investimenti⁹.

A priori, tuttavia, non è ovvio che affidare progettazione, costruzione e gestione di un servizio ad un soggetto privato in cambio dei proventi che ne derivano costituisca di per sé un incentivo virtuoso.

Il partner privato, infatti, per incrementare i propri profitti, potrebbe anche scegliere strategie che danneggino gli utenti finali o la stessa PA, come ad esempio: (i) una diminuzione dei costi a scapito della qualità (nelle sue componenti non contrattabili); (ii) un aumento immotivato dei prezzi a danno degli utenti; (iii) l'utilizzo strategico di vantaggi informativi, rispetto al partner pubblico, per ottenere maggiori trasferimenti in denaro. Tali rischi, aggravati dalla durata tipicamente lunga dei contratti di PPP - che fornisce al privato un forte potere di rinegoziazione - sono, poi, tanto più critici quanto più il servizio fornito è giudicato di rilevante valore sociale.

⁸ Sul privato ricade anche l'onere della progettazione del servizio, quindi la PA evita di individuare e descrivere *ex ante* nel dettaglio le caratteristiche tecniche del progetto. Rispetto a gare tradizionali di *procurement*, ciò implicherebbe, per l'amministrazione, la necessità di un minor bagaglio informativo; per il privato, meno vincoli nella progettazione, il che potenzialmente lascia spazio a maggiore libertà nell'ideazione di soluzioni innovative. Rispetto al *procurement*, infine, in un PPP il privato si assume, almeno formalmente, maggiore responsabilità e, soprattutto, gran parte dei rischi relativi alle attività oggetto del contratto.

⁹ Dato che tipicamente il finanziamento dei progetti avviene tramite banche private, per la loro stessa natura più efficienti di un ente pubblico nel monitoraggio degli investimenti effettuati.

Un problema cruciale, infatti, è che, al contrario di un pianificatore pubblico, il privato non tiene conto delle esternalità positive tipicamente generate da un servizio pubblico, o, in altri termini, non è interessato alla sua rilevanza sociale. Poiché dunque un'amministrazione pubblica attribuirà al servizio un valore maggiore di quello attribuito ad esso dal privato, sarà anche disposta a pagare un prezzo maggiore. Di conseguenza, in caso di eventi negativi che compromettano la funzionalità del servizio, la PA sarà probabilmente pronta a rinegoziare. Ciò implica che, in assenza di accurate pratiche di *risk management*, il trasferimento dei rischi dall'amministrazione al privato possa risultare, almeno in alcuni casi, solo apparente: i rischi potrebbero comunque ricadere sull'amministrazione o sugli utenti¹⁰.

In letteratura esistono, tuttavia, anche importanti argomenti a favore dell'idea che un PPP rafforzi il potere di contrattazione dell'amministrazione pubblica, piuttosto che indebolirlo¹¹. In effetti, il fatto che un PPP non sia finanziato con fondi pubblici, può mettere la PA in una posizione di forza in caso di esigenze di rinegoziazione: il non aver investito risorse proprie annulla la preoccupazione di perdere i frutti dell'investimento iniziale. Viceversa, il privato, in virtù della necessità di far fruttare le risorse già impegnate in un progetto, sarà più disposto ad investimenti ulteriori laddove si rivelassero necessari. In tal caso, la pressione che si crea sul privato può costituire un'ulteriore molla per la ricerca di soluzioni innovative.

Per rendere un PPP uno strumento efficace, è dunque necessario che la PA prevenga e valuti *ex ante* i rischi indotti dalla possibilità di rinegoziazione, affinando gli strumenti di controllo in itinere¹². Cruciali saranno, dunque, le capacità del partner pubblico di disegnare appropriatamente, all'interno del contratto, gli incentivi per il privato. Si dovranno specificare accuratamente, inoltre, la quota dei rischi a carico del partner privato e del partner pubblico, l'individuazione di meccanismi di valutazione della regolarità delle prestazioni dei titolari dei PPP, gli elementi che permettano di stabilire la durata dei progetti alla luce della necessità di garantire ad essi un equilibrio economico e finanziario, l'eventualità di revisionare le tariffe percepite attraverso meccanismi di indicizzazione del prezzo ancorati a variazioni dello scenario macroeconomico o tecnologico (o ad altre specifiche clausole di revisione), l'eventuale presenza di "clausole step - in", l'eventuale schema delle penali, le clausole di rescissione del contratto.

¹⁰ Per un'analisi del *risk management* nel procurement pubblico di veda Engel et al. (2006).

¹¹ Si fa riferimento al concetto di *soft budget constraint* al centro dei contributi di Dewatripont e Maskin (1995), e Bolton e Scharfstein (1996).

¹² Si noti come il problema del controllo in corso, nel caso di PPP, può essere più delicato che nel caso del procurement in cui, a grandi linee, il contratto è meno incompleto e i margini di rinegoziazione sono inferiori.

4. Public Procurement e Standardizzazione

La tesi secondo la quale un elevato grado di centralizzazione del *Public Procurement* costituisca uno standard di cui possono beneficiare tanto l'acquirente pubblico quanto le imprese non è, storicamente, tra le più dibattute. Più immediata dovrebbe risultare quella secondo la quale la centralizzazione favorisca l'adozione di standard tecnologici. Senza volersi abbandonare a riflessioni inerenti alla filosofia del linguaggio, è certo che una concreta difficoltà sia rappresentata dalla confusione terminologica: la parola "standard" è generalmente utilizzata per indicare concetti tra loro eterogenei. Per circoscrivere l'ambito, seguendo Davis (1987), useremo l'accezione di standard come strumento per facilitare la compatibilità o interoperabilità tra tecnologie diverse.

Il *Public Procurement*, inteso come sequenza di procedure regolate sia logicamente che normativamente, può, a nostro avviso, costituire esso stesso un codice comune e favorire, inoltre, la diffusione di pochi linguaggi tecnologici, entrambi strumentali a facilitare l'interazione tra i due lati del mercato.

A sostegno della precedente affermazione, cercheremo, allora, di: i) evidenziare in quale misura processi di approvvigionamento sufficientemente centralizzati possano diventare uno standard e facilitare la diffusione di standard; e ii) giustificare l'impatto positivo di tale standard sulla domanda e l'offerta del mercato di riferimento.

Un buon punto di partenza può essere un ragionamento *a contrariis*, ovvero inferire cosa potrebbe succedere se i processi di approvvigionamento fossero estremamente decentrati. Se così fosse, al di là del rispetto dei vincoli imposti dalla legislazione primaria e secondaria, una molteplicità di processi di approvvigionamento condotti da stazioni appaltanti indipendenti tra loro aumenterebbe il rischio che bisogni simili siano soddisfatti con diverse modalità. Approcci eterogenei potrebbero riguardare i requisiti di partecipazione a processi competitivi, il grado di completezza della documentazione di gara, i criteri di valutazione delle offerte oltre alle caratteristiche dei contratti stessi. Strategie eterogenee, se non contraddittorie, generano risultati diversi in termini di prezzo e qualità semplicemente perché diversa è la selezione delle imprese che possono competere per gli appalti. Risultato che rischia di rivelarsi tanto più controproducente quanto più omogenei siano i fabbisogni di approvvigionamento delle singole amministrazioni.

Al crescere del grado di centralizzazione, ovvero di aggregazione della domanda, i processi di *procurement* possono essere disegnati in modo più coerente con gli obiettivi dei singoli acquirenti, e questo rende più probabile la coerenza tra fabbisogni e condizioni contrattuali di aggiudicazione degli appalti.

Le conseguenze positive per le PPAA sono evidenti: massimizzazione del *pool* di imprese potenzialmente interessate agli appalti grazie ad omogenei criteri di selezione (imprese simili per appalti simili) e possibilità di *benchmarking*, ovvero confronto tra risultati ottenuti tra amministrazioni simili per natura dei fabbisogni.

Poiché la partecipazione ad appalti pubblici richiede alle imprese di sostenere oneri amministrativi e di investire in *know how* specifico, la centralizzazione potrebbe, inoltre, costituire un viatico ideale per beneficiare di economie di scala: tanto gli oneri quanto gli investimenti menzionati rappresentano, infatti, costi fissi di partecipazione che potrebbero generare economie di scala solo a condizione che le procedure di gara siano sufficientemente standardizzate. Tali benefici sarebbero tanto più tangibili quanto minori fossero le dimensioni delle imprese interessate al mercato degli appalti pubblici.

Una ulteriore accezione del nesso procurement pubblico e standard riguarda l'evidenza empirica che strategie di approvvigionamento centralizzate sono in generale positivamente correlate - pur in assenza di un chiaro nesso di causalità tra due fenomeni suscettibili d'influenzarsi reciprocamente - alla diffusione di soluzioni ICT (c.d. *eProcurement*). Un maggior grado di centralizzazione spinge verso l'adozione di soluzioni innovative ICT (*e-tendering*, *e-invoice*, *e-payment*, firma digitale, piattaforme di negoziazione, ecc.), poiché gli investimenti fissi, spesso ingenti, diventano economicamente sostenibili solo a condizione di raggiungere un elevato volume di transazioni. L'adozione di soluzioni ICT a livello nazionale, d'altra parte, risulta condizione necessaria per l'affermazione di uno o pochi standard tecnologici che riducono considerevolmente le barriere all'entrata per tutti gli operatori economici e, soprattutto, per le piccole e medie imprese.

Il coordinamento su un numero limitato di standard condivisi, favorendo l'accumulazione di *know how* attraverso il *learning by doing*, rende possibile la condivisione di *best practice* e promuove l'ulteriore adozione di soluzioni innovative ICT. D'altra parte, soluzioni di *eProcurement* compatibili tra loro permettono di gestire in maniera centralizzata processi che erano tradizionalmente confinati in un ambito locale.

5. Public Procurement e Sostenibilità

Gli acquisti pubblici hanno, tradizionalmente, come principio guida quello del *value for money*: trattandosi di denaro pubblico, l'obiettivo di ogni acquisizione deve essere quello di ottenere il soddisfacimento dei requisiti di qualità richiesti dall'acquirente al miglior prezzo possibile, ovvero massimizzare il rapporto qualità – prezzo. Proponendoci di ampliare lo spettro di osservazione non soltanto alla fase di acquisto, ma anche alla definizione dei criteri in base ai quali quest'ultimo dovrebbe essere effettuato, si rende necessario allora investigare su questi criteri alla luce della considerazione che il pubblico abbia interessi più ampi da considerare, come i fattori di impatto ambientale e sociale¹³.

Insomma, poiché il *Public Procurement*, avendo la potenzialità per fornire al mercato della fornitura incentivi tali da stimolare aspetti cruciali della produzione, può divenire uno strumento di sviluppo sostenibile, trattando di politica economica, conviene soffermarsi sul *Sustainable Public Procurement* (il che significa che le stazioni appaltanti, in ogni fase del progetto che condurrà all'approvvigionamento, dovrebbero considerare simultaneamente gli aspetti economico, sociale ed ambientale).

Dal momento che gli aspetti di natura sociale ed etica hanno un'incidenza sulle fasi di produzione e degli effetti sul prodotto finale più difficili da tracciare - si pensi, ad esempio, alla difficoltà di averne un'oggettiva valutazione e un accurato *benchmarking* quantitativo in termini di costi e benefici da inserire nella documentazione di gara, in grado di preservare le altre imposizioni di parità di trattamento e trasparenza - ci concentreremo in prevalenza sugli aspetti ambientali.

Per completezza, comunque, ricordiamo che le indicazioni europee in merito agli aspetti sociali prevedono che debbano essere valutati, nella determinazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, i comportamenti posti in essere dai partecipanti, quali, ad esempio, la promozione di pari opportunità di lavoro (come favorire i giovani, il *gender balance*, l'inclusione degli appartenenti a categorie svantaggiate) e la promozione di condizioni lavorative adeguate (come stipendi decorosi, sicurezza nei luoghi di lavoro, accesso alle opportunità formative e di crescita professionale). D'altro canto, le amministrazioni dovrebbero non soltanto favorire un accesso non discriminatorio al processo competitivo e monitorare che ciò avvenga anche per il sub-contratto, ma anche rispettare esse stesse i requisiti imposti ai partecipanti.

Nella *Green Public Procurement Communication* del 2008, la Commissione Europea ha precisato che debba essere posta attenzione sulla riduzione dell'impatto ambientale delle pubbliche acquisizioni attraverso la considerazione dell'intero ciclo di vita delle acquisizioni stesse. In breve, nella predisposizione di un contratto, l'amministrazione dovrebbe curarsi non soltanto dell'acquisizione in sé e per sé (ed eventualmente della messa in opera), ma anche dell'insieme dei costi operativi (ad esempio, i consumi energetici, lo smaltimento dei rifiuti eventualmente generati dall'uso ordinario, la gestione della manutenzione) e delle spese di sostituzione e smaltimento delle singole componenti.

Un'amministrazione che decidesse di acquistare una fornitura di PC, quindi, dovrebbe stendere un contratto alquanto impegnativo e complesso: dal lato del prodotto, oltre alla precisazione di requisiti tecnici minimali - quali, ad esempio, l'agevole riciclabilità della batteria - dovrebbe essere introdotta la possibilità di assegnare ulteriori punti tecnici, in sede di valutazione, a caratteristiche migliorative di impatto ambientale - quali, ad esempio, una progressiva diminuzione del consumo energetico, una durata ed una tenuta di carica della batteria in grado di ridurre ulteriori approvvigionamenti energetici -; dal lato del produttore, oltre alla richiesta del possesso, da parte di quest'ultimo, di *eco-labels* per la partecipazione al processo competitivo, dovrebbero essere richiesti impegni ulteriori in fase di fornitura - ad esempio, che il trasporto avvenga in modo da ridurre al minimo l'impatto ambientale - e di dismissione - ad esempio, che tutte le componenti verranno effettivamente smaltite in modo appropriato.

Si tratterebbe, invero, di una prospettiva auspicabile: riuscendo a porre rimedio all'eventuale discriminatorietà - che la determinazione di requisiti stringenti e di impegni così consistenti e di lungo periodo potrebbe introdurre nel processo competitivo (tali da poter scoraggiare la partecipazione in gara) -, sarebbe infatti possibile, con la definizione a priori dell'intera vita utile del prodotto, valutarne l'insieme dei costi e degli impatti. Esistono, tuttavia, delle difficoltà: due di ordine economico e una di ordine contabile.

La valutazione del ciclo di vita, proprio perché ha a che fare con la considerazione di aspetti legati al bene pubblico per antonomasia - l'ambiente -, deve considerare tutte le complessità insite nella valutazione economica di esternalità che riguardino la collettività nel suo complesso e non siano limitate all'amministrazione geograficamente rilevante in cui opera la stazione appaltante. In breve, perché sulle risorse destinate all'acquisto di una partita di PC da parte di un piccolo comune della Sila dovrebbero pesare requisiti tecnici e qualitativi tali da determinare prezzi più elevati a fronte di benefici collettivi?

¹³ Rilevante a questo proposito è stato, a partire dalle decisioni prese a Gothenburg (giugno 2001), l'adozione della *EU Sustainable Development Strategy*.

6. Riflessioni conclusive

E ancora, ammesso che vi sia un profondo interesse ambientalista da parte dell'Amministrazione del Comune, come rispondere all'opposizione quando argomentasse che la decisione della Giunta, seppur lodevole, risulti non solo dispendiosa ma, alla fin fine, inutile se non adottata anche da altre realtà nazionali? Ammesso, infine, che questi ostacoli siano superati, quale tasso di preferenza intertemporale scegliere per il calcolo? Ovvero, che peso dare al futuro, in termini non solo di benefici ambientali ma anche – più semplicemente – di eventuale riduzione di costi energetici e di smaltimento, rispetto al presente (possibilità di sconti maggiori sui prezzi dei beni)? E, per poter dispiegare appieno i benefici dell'approccio del ciclo di vita, bisogna tenere a mente che il peso da assegnare al futuro dovrebbe essere piuttosto alto.

Veniamo, ora, alla questione contabile. La valutazione del ciclo di vita presuppone l'esistenza di un unico centro decisionale che, effettuati i dovuti calcoli, possa impegnarsi per un periodo di tempo anche lungo, disponendo di risorse che abbraccino la competenza sulle tre fasi principali: acquisizione, utilizzo e dismissione. In realtà, le poste di bilancio inerenti i costi legati alle diverse fasi sono intrinsecamente diverse: sono gestite da centri di responsabilità separati, si manifestano in archi temporali troppo diversi rispetto alla possibilità di una compiuta armonizzazione, rispondono a scelte operative dettate da principi di comportamento contabile differenti.

Riteniamo che una parziale soluzione alle precedenti criticità possa essere rintracciata nella centralizzazione. Con un decisore centrale non si potrebbe soltanto concorrere a realizzare una maggiore armonizzazione contabile, ma l'aggregazione della domanda consentirebbe di risolvere la principale perplessità sorta nel Consiglio Comunale di cui abbiamo detto poco sopra: la scelta lungimirante, ma più dispendiosa, porterà benefici a tutti e i costi saranno spalmati su tutti, risultando minori per i singoli. Resta da risolvere il problema della preferenza intertemporale. Nella scelta tra spendere di più oggi ma poter risparmiare domani oppure spendere di meno oggi e lasciare a domani le incombenze maggiori, una singola amministrazione, in cui potenzialmente elevato è il peso del ciclo politico e in cui forti siano i vincoli di finanza pubblica, potrebbe anche trovarsi in imbarazzo. Lo Stato – non ha senso farsi illusioni – anche. Ma sicuramente in misura minore: la programmazione economica nasce per tenere in debito conto le esigenze e le possibilità future.

Nella nostra trattazione abbiamo cercato di far emergere come dietro l'etichetta "Public Procurement" esista un fenomeno complesso e articolato ma, proprio per questo, come molteplici possano essere gli obiettivi perseguibili attraverso gli strumenti a disposizione di un *public procurer*. Non è semplice, d'altra parte, definire le condizioni attraverso le quali agevolare prima, e radicare poi, la cognizione che si abbia a che fare con una leva di politica economica e tradurla in azioni coerenti. Possiamo spingerci, tuttavia, ad azzardare un'agenda.

In primo luogo, sarebbe necessario un quadro normativo quanto più semplice e stabile possibile: regole del gioco certe, di facile comprensione e di semplice applicazione offrono maggiore sicurezza agli operatori e consentono il dispiegarsi della competizione sulle dimensioni rilevanti del contratto, invece che indurre un dispendio di risorse sul circostante.

In secondo luogo, si dovrebbe prevedere una valutazione indipendente, al momento della rendicontazione delle scelte poste in essere, che non considerasse soltanto il rispetto dei requisiti formali delle scelte poste in essere, ma anche il merito del *business case*, ovvero se il risultato potesse dirsi pienamente efficiente (come avviene, ad esempio, nel Regno Unito attraverso l'operato del *National Audit Office*).

In terzo luogo, è evidente come, non limitandosi il *Public Procurement* a provvedere alla sola operatività degli acquisti pubblici, sarebbe auspicabile un investimento in capitale umano, tanto per poter disporre di competenze diffuse, specialistiche ed integrate, quanto per consentire un allineamento dei profili professionali dei *procurement officers* con gli obiettivi di responsabilizzazione necessari per l'adempimento delle loro mansioni.

Bibliografia

Ades, A. e R. Di Tella, (1997): "National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic", *The Economic Journal*, Vol. 107 (443), pp. 1023-1042.

Albano, G. L., A. Ballarin e N. Dimitri, (2008): "Standard ed innovazione", *Quaderno Consip*, IV.

Albano, G. L., L. Carpineti, F. Dini, L. Giamboni, F. Russo e G. Spagnolo, (2007): "Riflessioni sull'impatto economico degli istituti innovativi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture", *Quaderno Consip*, IV.

Alesina, A. e D. Rodrik, (1994): "Distributive Politics and Economic Growth", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 109 (2), pp. 465 - 490.

Antellini Russo, F. e E. Iossa, (2008): "Potenzialità e criticità del Partenariato Pubblico Privato in Italia", *Rivista di Politica Economica*, Vol. 98 (3), pp. 125 - 158.

Armstrong, M., (2006): "Competition in Two-Sided Markets", *RAND Journal of Economics*, Vol. 37 (3), pp. 668 – 691.

Arrowsmith, S., (2004): "Public Procurement: An Appraisal of the Uncitral Model Law as a Global Standard", *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 53, pp. 17-46.

Benson, J. K., (1975): "The Interorganizational Network as a Political Economy", *Administrative Science Quarterly*, Vol. 20 (2), pp. 229-249.

Bertini, L. e A. Vidoni, (2007): "Il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione - MEPA. Scenario, funzionalità e linee di tendenza", *Quaderno Consip*, VI.

Bolton, P. e D. S. Scharfstein, (1996): "Optimal Debt Structure and the Number of Creditors", *The Journal of Political Economy*, Vol. 104 (1), pp. 1-25.

Broggi, D. (ed.), (2008): *Consip: Il significato di un'esperienza*, Franco Angeli, Roma.

Broggi, D. (ed.), (2008): *Consip: Innovation in Public Administration*, Franco Angeli, Roma.

Clarke, T. e C. Pitelis (ed.), (1995): *The Political Economy of Privatization*, Routledge, London.

Dewatripont, M. e E. S. Maskin, (1995): "Contractual Contingencies and Renegotiation", *RAND Journal of Economics*, Vol. 26 (4), pp. 704-719.

Dewatripont, M. e E. S. Maskin, (1995): "Credit and Efficiency in Centralized and Decentralized Economies", *The Review of Economic Studies*, Vol. 62, (4), pp. 541-555.

Dimitri, N., G. Piga, e G. Spagnolo (ed.), (2006): *Handbook of Public Procurement*, Cambridge University Press, Cambridge (N.Y.).

Edquist, C., L. Hommen, e L. J. Tshipouri (ed.), (2000): *Public Technology Procurement and Innovation*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht (The Netherlands).

Engel, E., R. Fischer, e A. Galetovic, (2006): "Privatizing Highways in the United States", *Review of Industrial Organization*, Vol. 29 (1/2), pp. 27-53.

Engel, A. R. e A. Wambach, (1996): "Public Procurement Under Limited Liability", *Rivista di Politica Economica*, Vol. 46, pp. 13 – 40.

Naegelen, F. e M. Mougeot, (1998): "Discriminatory public procurement policy and cost reduction incentives", *Journal of Public Economics*, Vol. 67 (3), pp. 349 - 367.

Maskin, E. S., (1999): "Recent Theoretical Work on the Soft Budget Constraint", *The American Economic Review*, Vol. 89 (2), pp. 421-425.

OECD, (2003): *The Environmental Performance of Public Procurement*, OECD, Parigi.

Schultze, C. L., (1973): *The politics and economics of public spending*, Brookings Institution, Washington (D.C.).

Trionfetti, F., (2002): "Discriminatory Public Procurement and International Trade", *The World Economy*, Vol. 23 (1), pp. 57 – 76.

Trionfetti, F., (2002): "Public Procurement, Market Integration, and Income Inequalities", *Review of International Economics*, Vol. 9 (1), pp. 29 - 41.

Vagstad, S., (1995): "Promoting fair competition in public procurement", *Journal of Public Economics*, Vol. 58 (2), pp. 283 - 307.

Williamson, O. E., (1981): "The Economics of Organization: the Transaction Cost Approach", *American Journal of Sociology*, Vol. 87 (3), pp. 548 – 577.

Williamson, O. E., (1999): "Strategy research: governance and competence perspectives", *Strategic Management Journal*, Vol. 20 (12), pp. 1087 – 1108.

