



Caso eProcurement

Il progetto di eProcurement della dott.ssa Bruni

Caso elaborato da Giovanni Calabria

Tutti i nomi e le informazioni presenti nel caso sono di fantasia: ogni riferimento a persone o a fatti realmente esistenti è puramente casuale.

Obiettivi del caso

- 1) Identificare gli approcci tecnologici e organizzativi adottati dal Comune nel tempo
- 2) Evidenziare l'evoluzione del livello di maturità dell'Ente nell'utilizzo dell'eProcurement, considerando l'intera struttura o i soli uffici coinvolti nel progetto di eProcurement
- 3) Identificare i benefici conseguiti dal Comune grazie all'adozione dell'eProcurement
- 4) Individuare i soggetti coinvolti nel cambiamento organizzativo alla base del progetto di eProcurement del Comune
- 5) Ipotizzare alcune possibili azioni che il Comune potrebbe intraprendere per favorire l'ulteriore diffusione dell'eProcurement

Il Comune di Comrate

Il Comune di Comrate è un centro di medie dimensioni (circa 80 mila abitanti) situato in una Regione dell'Italia settentrionale. La struttura organizzativa dell'Ente si compone di numerosi Servizi, ciascuno dotato di una propria area di competenza e di un relativo budget grazie al quale i Servizi dispongono di una certa autonomia di spesa: gli acquisti del Comune non sono dunque completamente centralizzati, in particolare per quanto riguarda gli acquisti più "specializzati" (che sono sempre effettuati dal Servizio competente), ma esistono alcune strutture che in maniera più diretta gestiscono quote significative dell'acquistato dell'Ente, che supera i 20 milioni di € all'anno. Tra queste è possibile annoverare il *Servizio Sistemi Informativi e Telematici* (che si occupa di ogni acquisto a carattere "tecnologico" effettuato dal Comune), il *Servizio Infrastrutture* (che ha piena competenza su tutti gli appalti per opere pubbliche) e, ovviamente, il *Servizio Acquisti*.

Nel 2001 fu nominata la nuova Responsabile del Servizio Acquisti, la dottoressa Bruni, che dopo alcuni anni di gavetta in qualità di funzionario presso lo stesso Ente, forte anche della sua formazione tecnica di "manager" della Pubblica Amministrazione assumeva finalmente un ruolo dirigenziale in un contesto in grado di fornirle delle sfide ambiziose: l'Ufficio Acquisti, anche in un Ente locale, stava assumendo un ruolo sempre più strategico.

Il processo di acquisto del Comune

Nel 2001 tutti gli acquisti del comune erano svolti in maniera tradizionale: ogni funzionario che avesse la responsabilità di seguire una procedura di gara era abituato a gestire direttamente i rapporti con i fornitori, effettuando telefonate e inviando e ricevendo fax e raccomandate. Telefono, fax e, soprattutto, carta erano gli strumenti d'uso quotidiano di ogni "buyer" del Comune, e con questi strumenti veniva gestito tutto il volume di spesa dell'intera Organizzazione.

Le diverse procedure di acquisto adottate erano definite da specifiche normative nazionali, che indicavano come comportarsi in funzione della macro-categoria merceologica da acquistare (beni, servizi o lavori) e dell'entità dell'acquisto: all'aumentare del valore del contratto si superavano determinate soglie che comportavano il ricorso a una procedura più complessa e che prevedesse il coinvolgimento di un numero sempre maggiore di fornitori. Se gli acquisti di minor rilievo potevano essere effettuati tramite una *procedura ristretta*, caratterizzata dal coinvolgimento di pochi fornitori (minimo 3), quando il valore dell'appalto superava la soglia definita dall'Unione Europea era necessario avviare una *procedura aperta*, che obbligava il Comune a pubblicare un bando cui ogni fornitore europeo potenzialmente in grado di erogare il bene o la prestazione richiesta doveva essere messo nelle condizioni di poter partecipare.

Quando la dott.ssa Bruni entrò nel suo nuovo ufficio, in breve tempo si rese conto della complessità del suo nuovo lavoro: avrebbe dovuto gestire un team di 20 persone (lei compresa) costantemente sovraccariche di lavoro, abituate a dedicare la maggior parte del proprio tempo alla gestione di documenti cartacei e all'interazione con i fornitori, il più delle volte per rispondere a richieste di chiarimento o per risolvere problemi, nonché interfacciarsi con gli altri Uffici comunali per comprendere meglio le esigenze di coloro che, di fatto, sarebbero stati i veri utilizzatori di ciò che veniva acquistato. Il team della dott.ssa Bruni gestiva infatti tutti gli acquisti di beni e servizi "trasversali" alle esigenze delle diverse strutture comunali, con un budget di spesa di circa 4 milioni di € "spalmati" su oltre 50 procedure di acquisto annue.

La dott.ssa Bruni voleva capire dove esistevano possibilità di miglioramento nel processo di acquisto: il numero di procedure di acquisto non avrebbe potuto essere ridotto e, sicuramente, il numero di risorse a sua disposizione non sarebbe aumentato, era quindi necessario capire se il processo poteva migliorare, pur nel rispetto dei requisiti imposti dalla normativa. Per iniziare a farsi un'idea più precisa della situazione, la dott.ssa Bruni chiese a una sua giovane collaboratrice, la dott.ssa Giovi, di stendere una descrizione delle principali fasi che componevano il processo di acquisto.

La lettura della relazione della dott.ssa Giovi non faceva altro che rafforzare i dubbi della dott.ssa Bruni: come si poteva migliorare un processo "blindato" dalla normativa? Come si poteva rendere più efficiente il lavoro del Servizio Acquisti?

L'introduzione dell'eProcurement

Un primo elemento di cambiamento venne, inaspettatamente, dalla normativa. Nel 2002, grazie al nuovo D.P.R. 101, si iniziò a parlare di "strumenti telematici a supporto degli acquisti" anche nella Pubblica Amministrazione italiana. Veniva definito il concetto di "gara elettronica" e, soprattutto, veniva introdotto uno strumento innovativo, il Mercato Elettronico, grazie al quale le PA italiane potevano effettuare acquisti sottosoglia direttamente dal Web, acquistando direttamente dai cataloghi dei fornitori presenti (Ordini di Acquisto – OdA) o scegliendo due o più fornitori da mettere in competizione grazie all'emissione di una richiesta di quotazione (Richiesta di Offerta – RdO).

Per rispondere all'innovazione introdotta dal legislatore il Direttore Amministrativo del Comune decise di costituire un gruppo di lavoro, nel quale la dott.ssa Bruni era coinvolta assieme al Responsabile del Servizio Sistemi Informativi e Telematici, che aveva come obiettivo la comprensione delle potenzialità che il nuovo strumento poteva garantire. Il gruppo di lavoro reputò opportuno avviare l'utilizzo dello strumento e identificò nei due Uffici coinvolti alcuni funzionari che si iscrissero come "Punti Istruttori" (in grado di avviare una procedura di acquisto sul Mercato Elettronico) o come "Punti Ordinanti" (ovvero i soggetti autorizzati a rendere effettiva la procedura autorizzandola, di fatto i due Responsabili dei due Servizi). Dal 2004 i due Servizi coinvolti nel

gruppo di lavoro iniziarono a fare acquisti sul Mercato Elettronico, come mostrato nella Tabella 1 (utilizzatori del Mercato Elettronico) e nella Tabella 2 (transato realizzato tramite il Mercato Elettronico).

Servizio	Personale in servizio	Punti Ordinanti	Punti Istruttori
Servizio Acquisti	20	1	5
Servizio Sistemi Informativi e Telematici	15	1	4

Tabella 1 – Gli utilizzatori del Mercato Elettronico

Anno	Transato tramite RdO	Transato tramite OdA	Numero di acquisti
2004		500 €	1
2005	150.000 €	1000 €	10
2006	120.000 €	2000 €	7

Tabella 2 – Il transato sul Mercato Elettronico

All'inizio del 2005, dopo i primi acquisti effettuati sul Mercato Elettronico, la dott.ssa Bruni aveva osservato come il carico lavoro del suo personale si era leggermente alleggerito: le procedure di acquisto sul Mercato Elettronico consentivano di “tradurre” l'iter tradizionale in un processo più rapido, continuando tuttavia a garantire il pieno rispetto dei requisiti posti dalla normativa. Gli acquisti effettuati sul Mercato Elettronico, però, erano decisamente marginali rispetto al complesso delle procedure effettuate dal Servizio Acquisti: questo era legato a molteplici elementi, tra i quali, principalmente, l'assenza di fornitori in grado di vendere alcuni beni necessari al Comune e il vincolo, posto sia dalla normativa nazionale che, soprattutto, dal Regolamento interno appositamente redatto dal Comune, a utilizzare il Mercato Elettronico esclusivamente per acquisti al di sotto dei 20 mila €

La dott.ssa Bruni voleva ottenere di più, e l'avvio dell'esperienza con il Mercato Elettronico le aveva dato un'idea: non bisognava cambiare le procedure per rendere gli acquisti più efficienti, bisognava migliorare il processo cambiando gli strumenti utilizzati!

Da tempo la dott.ssa Bruni aveva iniziato a sentire parlare di Gare elettroniche, e piano piano si era convinta che proprio le Gare e le Aste elettroniche potessero essere la chiave per avviare una nuova era nel Servizio Acquisti: con una piattaforma di Gare e Aste elettroniche i buyer alle sue dipendenze avrebbero potuto effettuare le procedure di gara già implementate adottando però uno strumento più rapido, in grado di ridurre notevolmente l'impatto delle attività più ripetitive e a minor valore aggiunto.

Introdurre in Comune una piattaforma non era però un'iniziativa facile: se l'utilizzo del Mercato Elettronico era stato favorito dalle indicazioni presenti in normativa e, elemento non secondario, anche dal fatto che la sua adozione non comportava esborsi di alcun genere per il Comune, altrettanto non sarebbe successo relativamente alle Gare e alle Aste. La dott.ssa Bruni doveva

quindi capire come dotarsi di una piattaforma tecnologica in grado di soddisfare le esigenze del Servizio Acquisti, mettendo anche in conto la possibilità di dover sostenere dei costi di utilizzo.

Nel 2007, tuttavia, il giovane mercato delle soluzioni di eProcurement rivolte alla PA era pienamente in fermento, e non fu difficile trovare un partner tecnologico che offrì al Comune la possibilità di effettuare una sperimentazione gratuita, durante la quale il Servizio Acquisti avrebbe avuto la possibilità di svolgere un'Asta elettronica. Il provider mise a disposizione in modalità ASP una piattaforma, garantendo anche un adeguato supporto al personale del Comune in modo da insegnare le corrette modalità di utilizzo della piattaforma. Nel frattempo anche il Responsabile del Servizio Sistemi Informativi e Telematici si era interessato alla tematica ed era entusiasta dell'iniziativa della dott.ssa Bruni. La Responsabile del Servizio Acquisti era inoltre riuscita a convincere il Direttore Generale del Comune affinché nel regolamento interno dell'Ente fosse introdotta la possibilità di utilizzare i nuovi strumenti telematici per tutte le procedure di acquisto di beni e servizi al di sotto della soglia di 210 mila € (la soglia europea per beni e servizi).

Nella primavera del 2007 tutto era pronto: la dott.ssa Bruni e la dott.ssa Giovi (che nel frattempo era diventata il suo braccio destro e aveva assunto un ruolo di referente operativo per ogni questione legata all'eProcurement) conoscevano alla perfezione il funzionamento della piattaforma ed erano pronte a effettuare il primo test. Su consiglio dei consulenti del provider, avevano identificato anche l'evento negoziale col quale testare la piattaforma: la negoziazione del contratto per la fornitura annuale di carta, che prevedeva una base d'asta di poco superiore ai 50 mila €.

Il giorno previsto per lo svolgimento dell'Asta elettronica la tensione era notevole: erano stati invitati a partecipare i 3 fornitori storici del Comune, 5 aziende che avevano partecipato a gare tradizionali in precedenza (senza però aggiudicarsi alcun contratto) e altri 6 fornitori individuati con l'aiuto dei consulenti del provider. Tutto avrebbe dovuto funzionare alla perfezione! All'orario concordato per l'effettuazione della Gara, ben 12 dei 14 fornitori invitati erano regolarmente collegati al sistema, e nel giro di poco meno di un'ora la negoziazione era conclusa: il contratto sarebbe stato aggiudicato a uno dei fornitori abituali del Comune, che però questa volta aveva proposto un prezzo più basso del 20% rispetto alla base d'asta (che era stata fissata pari al prezzo sostenuto per la stessa fornitura l'anno precedente).

L'entusiasmo era notevole, ciò a cui la dott.ssa Bruni e la dott.ssa Giovi avevano assistito, di fronte allo schermo del computer del funzionario coinvolto in questo test, sul quale seguivano lo stato delle offerte, era affascinante: in meno di un'ora di negoziazione il Comune era riuscito a ottenere un saving del 20% rispetto al costo storico! Ma la dott.ssa Bruni sapeva che il potenziale di questa innovazione era soprattutto un altro: era facile quantificare il risparmio economico sul prezzo di acquisto, ma sicuramente il Servizio Acquisti aveva tratto un beneficio enorme grazie al ridotto impatto che l'Asta aveva avuto sul suo personale... con una gara tradizionale nessuno avrebbe pensato di coinvolgere così tanti fornitori per una negoziazione di importo tutto sommato ridotto come quella della carta, visto che gestirli sarebbe stato eccessivamente impegnativo. L'uso della piattaforma aveva invece consentito di automatizzare molte delle attività, e la negoziazione era stata preparata e gestita con uno sforzo molto inferiore.

Visto il successo ottenuto con il test, la dott.ssa Bruni si era decisa: doveva portare le Gare e le Aste elettroniche nel Comune, ma per fare questo aveva bisogno di ottenere l'autorizzazione dei Vertici comunali. Forte dei significativi risultati ottenuti, presentò alla Direzione Generale un progetto che metteva in evidenza quantitativamente il saving negoziale conseguito e, in maniera più qualitativa, anche il beneficio di efficienza sulle prestazioni del Servizio Acquisti. Il documento, controfirmato anche dal Responsabile dei Sistemi Informativi (che a sua volta ne confermava la facilità di gestione e le possibilità di integrazione nel portale comunale), riuscì a cogliere l'interesse del Direttore Generale (colpito in particolare dal risparmio del 20%), che attribuì alla dott.ssa Bruni un budget specifico per l'adozione di una piattaforma di eProcurement. Alla gara (tradizionale in questo caso) per la selezione del provider venne data la massima priorità: già prima della pausa estiva il Comune di Comrate disponeva di una piattaforma per Gare e Aste elettroniche, fornita in ASP da un provider privato (il fornitore della piattaforma utilizzata nella sperimentazione gratuita aveva partecipato alla gara, ma la sua offerta era stata superata da quella di un competitor che aveva proposto una piattaforma analoga a condizioni più vantaggiose).

I risultati ottenuti grazie all'eProcurement

La dott.ssa Bruni era soddisfatta: finalmente i suoi buyer disponevano di uno strumento evoluto in grado di aiutarli nello svolgimento delle proprie attività, ma le sue ambizioni non si erano certo esaurite. Nei mesi precedenti, cercando informazioni su Gare e Aste elettroniche, si era imbattuta nelle Ricerche pubblicate da un Osservatorio della School of Management del Politecnico di Milano ed era rimasta molto colpita da un modello sulla maturità degli Enti pubblici verso l'eProcurement: la dott.ssa Bruni ne aveva colto fino in fondo il messaggio nascosto dietro a "infanti", "gamberi", "adolescenti"... capiva che quello strumento voleva essere uno sprone a utilizzare al meglio gli strumenti di eProcurement, e da quel momento la sua "parola d'ordine" era ormai "Non diventiamo Peter Pan!".

Per incrementare il livello di maturità nell'utilizzo dell'eProcurement la dott.ssa Bruni era convinta che non solo il Servizio Acquisti e il Servizio Sistemi Informativi e Telematici dovevano utilizzare Gare e Aste Elettroniche. Spesso, in pausa pranzo, lei e la dott.ssa Giovi si trovavano a chiacchierare con il dott. Marchi, il Responsabile del Servizio Infrastrutture, che negoziando Lavori Pubblici era il responsabile dei maggiori esborsi da parte del Comune. Ben presto lo convinsero dell'utilità del nuovo strumento e anche il dott. Marchi si decise ad avviare l'utilizzo della piattaforma. Era tuttavia necessaria una modifica nel regolamento comunale, che il dott. Marchi ottenne dopo estenuanti riunioni con il Direttore Generale: gli appalti per le opere pubbliche sono un tema molto delicato, pertanto la possibilità di negoziare tali appalti online fu limitata a una soglia ridotta, pari a 150 mila €, un valore significativamente più basso della soglia prevista nella normativa europea per quanto riguarda i lavori ma che consentì comunque di effettuare moltissime negoziazioni online in tale ambito.

Nel biennio 2007-2008 l'utilizzo di Gare e Aste elettroniche fu molto significativo per i tre Servizi coinvolti, come mostrato nella Tabella 3.

Anno	Totale transato online (Servizio Acquisti + Sistemi Informativi + Infrastrutture)	% transato online su totale (beni e servizi)	% transato online su totale (lavori pubblici)
2007	1,2 Mln €	nd	nd
2008	2,5 Mln €	25%	15%

Il transato online effettuato nel 2008 era ormai la quasi totalità di quanto i tre Servizi attivi potevano negoziare nel rispetto delle soglie inserite nel regolamento comunale, ma era ovviamente ben lontano dall'essere un valore significativo sul totale acquistato dal Comune.

Nel frattempo, la dott.ssa Bruni e la dott.ssa Giovi erano entrate direttamente in contatto con i Ricercatori dell'Osservatorio, e con loro avevano anche valutato in maniera più precisa l'impatto dell'eProcurement sulle attività del personale dedicato agli acquisti: la riduzione del carico di lavoro, che la dott.ssa Bruni aveva percepito fin dalla prima sperimentazione, era addirittura del 50%, e tutto quel tempo risparmiato poteva essere dedicato ad attività a maggiore valore aggiunto, consentendo implicitamente di migliorare la qualità dell'operato del Servizio Acquisti.

Questo dato non aveva fatto che confermare la convinzione della dott.ssa Bruni: l'eProcurement non rappresentava più una possibilità, ma un'esigenza per l'intera struttura comunale, e il suo obiettivo era diventato proprio la diffusione dell'uso di questi strumenti.

La diffusione dell'eProcurement: i progetti per il futuro

Per favorire la sempre maggiore diffusione dell'eProcurement nel Comune di Combrate, la dott.ssa Bruni, la dott.ssa Giovi e il dott. Marchi, che ormai avevano di fatto costituito il "gruppo di esperti" sull'eProcurement del proprio Ente, erano decisi a percorrere ogni possibile strada: sicuramente sarebbe stato necessario coinvolgere tutti i soggetti che in qualche modo erano toccati dalla novità che l'eProcurement comportava. I risultati ottenuti e i dati stimati dal Politecnico erano un ottimo "argomento" in grado di supportare ogni azione in questo ambito. Per fare questo la dott.ssa Bruni pensò di organizzare alcuni incontri con i diversi soggetti interessati, al fine di comunicare nella maniera più efficace i risultati ottenuti e quelli conseguibili.

Alla fine del 2008, tuttavia, dopo 7 anni di carriera presso il Servizio Acquisti, la dott.ssa Bruni fu promossa: sarebbe diventata Responsabile di un altro Servizio comunale, occupando una posizione ben più prestigiosa. Al suo posto subentrò la nuova Responsabile Acquisti, la dott.ssa Bianchi.

Alla dott.ssa Bianchi si prospettava una situazione molto diversa da quella trovata 7 anni prima dalla Bruni: il Servizio Acquisti era diventato un innovatore e aveva appena avviato un processo di diffusione dell'innovazione nell'Organizzazione comunale.

Il ruolo della dott.ssa Bianchi è oggi quello di continuare su questo percorso, sfruttando il buon lavoro fatto nei 7 anni precedenti e impostando un piano efficace per il futuro.