

1.1 Ambito di riferimento

L'esigenza di disporre di un sistema per ottimizzare gli acquisti per beni e servizi della P.A. nasce nell'ambito della riforma organizzativa della Pubblica Amministrazione, tesa a conseguire, in conformità al piano italiano di *e-government*, gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, di miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, di innovazione e di gestione del cambiamento.

Il Governo, infatti, al fine di ridurre i costi dell'azione amministrativa e, conseguentemente, la spesa pubblica, nonché di conseguire un forte recupero di efficienza nel breve periodo, è intervenuto sui processi di approvvigionamento della Pubblica Amministrazione, utilizzando metodologie già sperimentate nel settore privato, soprattutto nelle grandi multinazionali, e nel settore pubblico di altri Paesi (Danimarca, Finlandia, Olanda e Regno Unito).

Il Programma di Razionalizzazione della Spesa per l'acquisto di beni e servizi nella Pubblica Amministrazione ha quindi l'intento di coniugare il raggiungimento dei pressanti obiettivi di finanza pubblica con l'utilizzo degli strumenti dell'ICT nell'azione amministrativa, in coerenza col piano nazionale di *e-government*, come volano per promuovere innovazione e cambiamento in un settore, quale quello pubblico, storicamente reticente a "metabolizzare" ogni forma di mutamento organizzativo.

L'analisi condotta sull'*e-procurement* per le imprese ha evidenziato notevoli vantaggi rispetto ai tradizionali processi di approvvigionamento, tra i quali:

- la riduzione dei costi riguardanti il processo tradizionale di approvvigionamento (fatture, autorizzazioni cartacee, fax, telefonate conferma, etc.);
- la riduzione del tempo necessario per completare l'intera operazione (*time to market*);
- la maggiore integrazione con gli altri processi aziendali;
- la riduzione e gestione strategica dei fornitori chiave;
- l'aumento dell'efficacia dei processi e la ridefinizione dello staff acquisti;
- forti risparmi sul fronte degli acquisti grazie ad una maggiore efficienza sul controllo delle attività e dei prezzi di acquisto.

Gli studi condotti dimostrano come, mutuando questi strumenti e processi innovativi per le amministrazioni, si possa utilizzarli come leva strategica per l'aumento dell'efficienza anche nell'ambito del settore pubblico.

L'introduzione dell'*e-public procurement*, pur avendo un forte impatto innovativo sui processi interni delle amministrazioni, consente di coniugare i principi di:

- autonomia delle Amministrazioni nella definizione del fabbisogno di acquisto;
- snellimento nelle procedure di acquisto;
- trasparenza e concorrenzialità.

È stato, in tal modo, avviato il “**Programma di razionalizzazione della Spesa**” teso a predisporre e rendere operative queste nuove e diverse procedure per l'acquisizione di beni e servizi da parte della Pubblica Amministrazione.

Il Programma si basa su alcuni **principi cardine** quali la standardizzazione dei prodotti e dei processi di acquisto, l'aggregazione della domanda (che consente la riduzione dei costi unitari dei beni e servizi), la riduzione dei tempi di accesso al mercato da parte delle P.A., l'individuazione di ambiti innovativi per la razionalizzazione della spesa e la promozione di nuovi strumenti di *e-procurement*.

La prima fase del Programma ha visto la realizzazione del "sistema delle convenzioni" alle quali le singole amministrazioni (centrali e locali) aderiscono usufruendo di condizioni, particolarmente vantaggiose, solitamente riservate ai grandi acquirenti.

Per la realizzazione del Programma, come è noto, il legislatore è intervenuto con pochissime norme di rango primario per dettare i principi generali, rimandando alla normativa secondaria la regolamentazione di nuovi strumenti di *e-procurement*, quali le gare telematiche, per acquisti sopra o sotto soglia comunitaria e il *market-place*, per acquisti solo sotto soglia.

Il regolamento ha comportato lo sviluppo all'interno del Programma di una piattaforma di *e-procurement* attraverso la quale vengono gestiti i tre strumenti di acquisto *on-line*: negozi elettronici (attivati a seguito della stipula delle convenzioni), le gare telematiche e il *market-place*.

Una volta a regime tali nuovi strumenti di *e-procurement* consentiranno notevoli benefici in termini di efficienza e di modernizzazione/cambiamento per le pubbliche Amministrazioni, in particolare le gare telematiche consentiranno di ottenere notevoli risparmi come conseguenza dell'abbattimento dei costi unitari.

Inoltre, **la maggiore efficienza della Pubblica Amministrazione nei processi di acquisto**, si concretizza mediante:

- la semplificazione dei processi, il Programma di Razionalizzazione della Spesa per Beni e Servizi, fin dalla sua attivazione, ha privilegiato la semplificazione dei processi di acquisto, in quanto la centralizzazione della attività di gestione della spesa e l'uso delle tecnologie abilitanti (soluzioni di *e-procurement*) riducono drasticamente l'iter burocratico del processo di acquisto. Il modello degli acquisti centralizzati, infatti, muta sensibilmente gli oneri a carico della singola amministrazione, in quanto la comprensione dei fabbisogni, la definizione della documentazione e la gestione della aggiudicazione è di responsabilità di Consip, mentre le Amministrazioni effettuano gli ordini (possibilmente *on-line*) secondo i propri fabbisogni specifici, perfezionando il proprio rapporto contrattuale con il fornitore secondo le condizioni definite dalla convenzione;
- la riduzione dei tempi di espletamento delle gare, grazie all'accelerazione dei tempi di esecuzione delle procedure di ricezione e valutazione delle offerte dei fornitori nell'ambito delle gare *on-line*;
- la maggiore trasparenza dei processi di acquisto, in quanto con l'attuazione del Programma la domanda della P.A. si canalizza su procedure d'acquisto ad evidenza pubblica e i dati e le informazioni relative ai contratti ed ai consumi sono pubblicati su internet;
- l'ampliamento della concorrenza; infatti, l'*e-procurement* consente alle amministrazioni di raggiungere un numero di fornitori assai ampio, in quanto offre maggiori possibilità di incontro tra domanda e offerta, favorendo l'ingresso sul mercato di fornitori geograficamente lontani dal mercato locale. La semplificazione dei processi, inoltre, rende più appetibile il mercato della Pubblica Amministrazione anche a fornitori sino ad oggi restii a contrattare con la P.A. a causa della complessità

delle procedure e dei conseguenti costi aziendali. Una più ampia concorrenza è indubbiamente positiva per l'amministrazione, che può ottenere i migliori prodotti per qualità/prezzo sulla base di un più ampio confronto di offerte. Inoltre, il Programma garantisce un adeguato livello di concorrenza, attraverso il consolidamento della collaborazione con la AGCM, a cui viene richiesto di esprimere un parere sulla documentazione di gara delle convenzioni relative a mercati giudicati "sensibili";

- la standardizzazione dei livelli di servizio dei fornitori;
- il miglioramento dei livelli di conoscenza dei dati di spesa.

La modernizzazione e il cambiamento dell'organizzazione amministrativa, invece, scaturiscono da un utilizzo diffuso degli strumenti informatici, ossia con l'ampliamento del grado di penetrazione degli strumenti dell'ICT nella P.A. e da una razionalizzazione e riqualificazione delle risorse umane.

Infatti, i nuovi strumenti di acquisto consentono l'impiego di minori risorse, con conseguente riqualificazione di quelle risorse destinate ai processi di acquisto, che possono essere utilizzate per compiti diversi e/o ulteriori.

1.2 Quadro normativo

L'avvio del Programma per la razionalizzazione della spesa per beni e servizi della Pubblica Amministrazione è sancito dalla **Legge Finanziaria 2000**, legge n. 488 del 23 dicembre 1999, che definisce all'articolo 26 gli ambiti di intervento e assegna al Ministero dell'Economia e delle Finanze il compito di stipulare convenzioni-quadro per l'approvvigionamento di beni e servizi per la Pubblica Amministrazione, attraverso l'espletamento di procedure ad evidenza pubblica.

Con Decreto del Ministro del 24 febbraio 2000 il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha deliberato di avvalersi della struttura societaria Consip S.p.A. per lo sviluppo e la gestione operativa del Programma.

La *Legge Finanziaria 2001*, legge 23 dicembre 2000, n. 388 (articolo 59), attribuisce al Ministero dell'Economia e delle Finanze il compito di promuovere aggregazioni di enti al fine di elaborare strategie comuni di acquisto e la eventuale stipula di convenzioni valide su parte del territorio nazionale. La stessa legge, inoltre, all'articolo 58, stabilisce che le convenzioni per gli acquisti di beni e servizi siano stipulate dalla Consip S.p.A..

La Finanziaria per l'anno 2001 estende, inoltre, l'ambito del Programma alla spesa comune di tutta la Pubblica Amministrazione ed alla spesa specifica della Sanità, degli Enti Locali e delle Università.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con proprio Decreto del 2 maggio 2001, affida alla Consip l'attuazione di quanto disposto agli artt. 58, 59 e 61 della Legge Finanziaria e, nel quadro più generale di realizzazione di un sistema avanzato di *e-procurement*, l'incarico di realizzare il sistema telematico per il mercato elettronico per la Pubblica Amministrazione (di seguito denominato anche *marketplace*), che verrà successivamente regolamentato con il D.P.R. n.101 del 4 aprile 2002.

L'art. 24 della successiva *Legge Finanziaria 2002*, legge 28 dicembre 2001, n. 448, stabilisce che per l'acquisto di beni e servizi le province, i comuni, le comunità montane e i consorzi di enti locali possono aderire alle convenzioni (stipulate ai sensi dell'articolo 26), mentre mantengono l'obbligo di adottare i prezzi delle convenzioni di cui sopra come base d'asta al ribasso, nel caso di acquisti in autonomia di beni comparabili. L'articolo 32, inoltre, estende il Programma anche agli enti pubblici e agli enti privati interamente partecipati.

Sempre nel 2002, il *D.P.R. n. 101 del 4 aprile 2002* introduce la disciplina per lo svolgimento delle procedure telematiche di acquisto. I due modelli previsti,

gare telematiche e *marketplace*, collaudati nel corso del 2002, consentono alle Amministrazioni di effettuare approvvigionamenti di beni e servizi attraverso sistemi automatizzati di scelta del contraente, nel rispetto dei principi di trasparenza e di semplificazione delle procedure.

L'art. 24 della *Legge Finanziaria 2003*, legge 27 dicembre 2002, n. 289, rafforza l'esigenza di trasparenza nelle procedure di acquisto di beni e servizi, indirizzando le Amministrazioni verso l'utilizzo, ove possibile, del sistema delle convenzioni o delle gare ad evidenza pubblica.

In particolare, il comma 1 stabilisce che, con esclusione degli acquisti effettuati tramite il sistema delle convenzioni e mercato elettronico della P.A., per tutte le amministrazioni vi è l'obbligo di espletare procedure aperte o ristrette secondo le modalità previste dalla normativa comunitaria per valori del contratto superiori a 50.000 €.

Viene, inoltre, esteso l'obbligo di adesione al sistema delle convenzioni agli enti pubblici istituzionali ed alle Pubbliche Amministrazioni indicate nella tabella C allegata alla legge Finanziaria.

È, altresì, previsto che la Consip può stipulare convenzioni per l'approvvigionamento di beni e servizi di specifico interesse di una o più Amministrazioni o svolgere facoltativamente e a titolo gratuito le funzioni di stazione appaltante, nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria sugli appalti pubblici.

Il sistema stringente di indirizzi e di linee guida, relativi alla disciplina degli acquisti di beni e servizi, progressivamente introdotti fino alla Legge Finanziaria 2003, ha determinato tensioni e criticità nel corso dell'anno 2003, soprattutto in ordine alla percezione, da parte dei mercati, del potenziale rischio di eccessiva centralizzazione degli acquisti, di eccessivi vincoli e complessità dei regolamenti normativi introdotti, e di non adeguato coinvolgimento

competitivo delle imprese, soprattutto quelle più piccole, distribuite su tutto il territorio nazionale.

Tale situazione di criticità, indotta dallo scenario complessivo di riferimento, ha determinato nel corso del 2003 la necessità di modifiche al quadro giuridico-normativo sopra delineato.

In particolare, il **DL n. 143 del 24 giugno 2003**, modifica la durata del periodo di ricezione delle offerte dei fornitori (tale periodo si allunga a 90 giorni in luogo degli ordinari 52), per gare che abbiano almeno un lotto il cui valore superi i 25 milioni di euro.

Successivamente, la **Legge n. 212 del 1 agosto 2003** di conversione del DL n. 143 modifica il quadro normativo di riferimento del Programma incidendo su quanto precedentemente sancito nella Legge Finanziaria del 2003. La legge stabilisce:

- che le pubbliche amministrazioni considerate nella Tabella C e comunque gli enti pubblici istituzionali hanno l'obbligo di aderire al sistema delle convenzioni solo per l'acquisto di beni e per l'approvvigionamento di pubblici servizi caratterizzati dall'alta qualità dei servizi stessi e dalla bassa intensità di lavoro, individuati con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze entro il 31 ottobre

- che comunque tutte le amministrazioni (e inoltre le società pubbliche e i concessionari di pubblici servizi), con la sola esclusione degli uffici centrali dello Stato, possono stipulare autonomamente qualunque contratto di acquisto di beni e servizi purché a condizioni più favorevoli di quelle previste dalle convenzioni esistenti

- che agli enti locali, abolito il vincolo del prezzo come base d'asta, s'impone il rispetto dei parametri di qualità e di prezzo desunti dalle convenzioni.

In sostanza, la legge determina nell'ambito operativo del Programma:

- Una diminuzione dell'ambito di obbligatorietà, in termini di incremento del numero di amministrazioni facoltizzate e di eliminazione dell'obbligo di adesione per gli enti privati interamente partecipati;
- Una contrazione della spesa affrontata, in termini di valutazione di opportunità delle categorie merceologiche cancellate e/o sospese e/o slittate dall'ambito di intervento del Programma.

Più recentemente, il **D.L. n. 269/2003**, convertito in **legge n. 326/2003**, ha disposto l'abrogazione dei commi 1 e 2 dell'art. 24 della Finanziaria 2003, che imponevano l'espletamento delle procedure concorsuali previste dalla normativa comunitaria per contratti di valore superiore ai 50.000 euro.

Nell'ultimo trimestre del 2003, in mancanza dell'emanazione del decreto e nelle more dell'approvazione della legge Finanziaria 2004 sono state sospese tutte le attività relative alla stipula delle convenzioni-quadro dal 28/11/2003 al 31/12/2003 al fine di consentire una ridefinizione dell'ambito del programma.

Da ultimo, la **Legge Finanziaria 2004**, legge 24 dicembre 2003, n. 350 ha nuovamente mutato il quadro normativo di riferimento delle attività del Programma, modificandone sia l'ambito soggettivo di adesione alle convenzioni, sia quello oggettivo.

Infatti, a decorrere dal 1° gennaio 2004, tutte le amministrazioni pubbliche possono fare ricorso alle convenzioni, ovvero utilizzarne i parametri di prezzo-qualità per l'acquisto di beni e servizi comparabili con quelli oggetto di convenzionamento, e possono altresì decidere se continuare ad utilizzare o meno le convenzioni in essere. Le convenzioni ex art. 26 avranno, comunque, ad oggetto beni e servizi a rilevanza nazionale.

Al fine di razionalizzare la spesa pubblica e favorire il rispetto del patto di stabilità interno, la Consip attraverso proprie articolazioni territoriali potrà fornire, su specifica richiesta, supporto e consulenza per le esigenze di approvvigionamento di beni e servizi da parte di enti locali o dei loro consorzi assicurando la partecipazione anche alle piccole e medie imprese locali nel rispetto dei principi di concorrenza. Le aggregazioni di enti, ai fini di cui al citato art. 59 della Finanziaria 2001, sono poi finalizzate alla stipulazione di convenzioni relative soltanto a beni e servizi a rilevanza regionale.

In base a quanto previsto dalla Finanziaria 2004, al fine di indicare le linee guida generali per assicurare la massima trasparenza nelle procedure non ancora concluse, entro il 31 marzo 2004 si attende l'emanazione di un D.P.C.M. . Nelle more dell'emanazione del D.P.C.M., le attività relative alla stipulazione delle convenzioni restano sospese, mentre procedono comunque le attività relative alla collaborazione con le altre PA, l'avvio del mercato elettronico e lo sviluppo dei "Progetti Innovativi".

1.3 Missione e la strategia

Gli indirizzi strategici del Programma, in coerenza con la Finanziaria 2003 e le successive normative emanate nel corso dell'anno 2003, sono stati rivolti a "*...garantire un'adeguata qualità negli acquisti della P.A. a costi competitivi, semplificando i processi di acquisto delle amministrazioni...*", mediante:

- lo sviluppo e gestione di *convenzioni-quadro* rispondenti a specifiche necessità della Pubblica Amministrazione, assicurando il monitoraggio dei livelli di servizio erogati;

- la disponibilità per le amministrazioni di strumenti innovativi di acquisto (*Marketplace*);
- la realizzazione di *progetti innovativi* connessi alla semplificazione dei processi, razionalizzazione organizzativa e diffusione degli strumenti di *e-procurement* (supportandone il percorso di cambiamento e di innovazione).

Il raggiungimento degli obiettivi definiti si è basata sullo sviluppo integrato di molteplici leve di azione:

- ampliamento della gamma di prodotti e di servizi offerti;
- ottenimento di economie di scala attraverso l'aggregazione della domanda e l'offerta di prodotti standardizzabili;
- focalizzazione alla competitività nel sistema economico del Paese con particolare riguardo alle Piccole e Medie Imprese;
- standardizzazione/semplificazione dei processi di acquisto, attraverso l'ottimizzazione delle procedure di gara e di aggiudicazione delle forniture di beni e servizi (superando i limiti del tradizionale processo di acquisto delle P.A., attraverso il raggiungimento di una riduzione della parcellizzazione delle procedure di acquisto e dell'onere di gestione delle gare, di una riduzione del contenzioso nella fase di selezione del fornitore, diffusione di know-how e di strumenti per la condivisione delle conoscenze);
- promozione degli acquisti *on-line*, attraverso il consolidamento dei sistemi di *e-procurement* (cataloghi elettronici, avvio del *marketplace*, gare telematiche) e l'utilizzo di tecnologie innovative;
- aumento del livello di trasparenza delle procedure di acquisto, attraverso la canalizzazione della domanda delle P.P.A.A. su procedure di acquisto ad evidenza pubblica.

In tal modo, il Programma è stato costantemente impegnato nel corso dell'anno 2003 ad assicurare la sempre migliore aderenza delle proprie iniziative alle esigenze della P.A. ed alle caratteristiche dei mercati.

1.4 Gli strumenti del Programma

A regime, il programma, come già evidenziato nel corso della presente relazione, prevede l'utilizzo di tre strumenti: i negozi elettronici, il *marketplace* e le gare telematiche.

1.4.1 I negozi elettronici e le convenzioni-quadro

Il modello di funzionamento delle convenzioni quadro si basa sullo sviluppo di un sistema che, attraverso l'utilizzo di tecnologie innovative di *e-procurement*, coinvolge le Amministrazioni ed i fornitori attraverso un flusso procedurale evoluto e snello. Tale modello prevede la conclusione di accordi quadro, a cui le singole Amministrazioni aderiscono attraverso l'emissione di ordinativi di fornitura che perfezionano i contratti con i fornitori.

I fornitori, per loro parte, interagiscono direttamente con la singola amministrazione per quanto concerne l'evasione dell'ordine, ma hanno l'obbligo di fornire la reportistica relativa ai contratti stipulati.

A valle dell'identificazione del Fornitore aggiudicatario, quindi, la struttura degli Acquisti in Rete della P.A. attiva i **negozi elettronici** relativi alle convenzioni quadro, nell'ambito delle quali le Pubbliche Amministrazioni possano emettere ordinativi di fornitura *on-line*, direttamente ai fornitori, tramite il sito *www.acquistinretepa.it*, previa opportune attività di autorizzazione per l'accesso al sistema.