

1 Quadro normativo

Il Programma per la razionalizzazione degli acquisti nella Pubblica Amministrazione prende il via con la *Legge Finanziaria 2000*, che all'articolo 26, ne definisce 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, avvalendosi di una società, che il Ministero con D.M. 24 febbraio 2000 ha individuato nella Consip S.p.A.

I numerosi e successivi interventi del Legislatore hanno modificato nel corso degli ultimi anni sia l'ambito oggettivo sia quello soggettivo di riferimento del Sistema delle Convenzioni.

Con la *Legge Finanziaria 2006* si è voluto rafforzare il ruolo del Programma di razionalizzazione per il contenimento della spesa pubblica e il rispetto del patto di stabilità, fatta, comunque, salva la facoltà delle Amministrazioni di aderire al Sistema delle Convenzioni. L'articolo 1, al comma 22, ha introdotto, infatti, l'obbligo, per le Pubbliche Amministrazioni statali, di aderire alle convenzioni ovvero di utilizzare i relativi benchmark con un ulteriore ribasso del 20%, qualora, a partire dal secondo bimestre del 2006, e a seguito del monitoraggio della spesa per beni e servizi, fosse emerso il superamento degli obiettivi del patto di stabilità. Al fine di contenere la spesa complessiva, si stabiliva inoltre che le quantità acquistate tramite convenzioni non avrebbero potuto superare la media dell'ultimo triennio. La disposizione avrebbe dovuto trovare concreta applicazione in base ad un apposito DPCM.

L'articolo 1, ai commi 158-161, ha previsto un ulteriore strumento a garanzia del rispetto del patto di stabilità interno e della realizzazione degli obiettivi di contenimento e di razionalizzazione della spesa pubblica. Si fa riferimento alle aggregazioni di enti locali o di enti decentrati di spesa, promosse anche ai sensi dell'articolo 59 della legge

23 dicembre 2000, n. 388, alle quali è stata attribuita la possibilità di espletare le funzioni di centrali di committenza in favore delle amministrazioni ed enti regionali o locali aventi sede nel medesimo ambito territoriale. Scopo delle centrali di committenza è di valutare l'opportunità di utilizzo delle convenzioni stipulate o degli acquisti effettuati ai fini del rispetto dei parametri di qualità-prezzo delle convenzioni ex art. 26 legge 488/99. Resta salva la facoltà delle Amministrazioni regionali e locali di aderire alle convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 26 della legge 488/1999, ovvero di procedere ad acquisti in via autonoma nel rispetto dei parametri qualità-prezzo stabiliti nell'ambito dello stesso articolo.

Allo scopo di conseguire l'armonizzazione dei sistemi, gli enti locali e gli enti decentrati di spesa possono avvalersi della consulenza e del supporto della Consip S.p.A., anche nelle sue articolazioni territoriali.

La **Legge Finanziaria 2007** (art. 1, commi 449-458) ha introdotto alcune specifiche disposizioni in ordine al Programma di razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi.

In particolare, è stato previsto un complesso di interventi di varia natura che riguarda specificamente le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, con le esclusioni ivi specificate (istituti e scuole di ogni ordine e grado, istituzioni educative e istituzioni universitarie) e la creazione di un "sistema a rete" coordinato tra Consip S.p.A. e le centrali regionali – nell'ottica di un'armonizzazione tra i diversi livelli di governo di spesa.

Particolare importanza viene assegnata al sistema delle Convenzioni, con la previsione dell'obbligo di acquisto per le Amministrazioni statali centrali e periferiche, riferito a determinate tipologie di beni e servizi, identificate con decreto del MEF da emanarsi entro il mese di Gennaio di ogni anno, in base alle caratteristiche del mercato ed al grado di standardizzazione dei prodotti. Per le restanti tipologie di beni e servizi resta fermo quanto già previsto dalla precedente normativa e, dunque, la facoltà di utilizzo delle convenzioni ed il rispetto dei parametri di qualità-prezzo delle convenzioni stesse, nel caso di acquisti autonomi. Le restanti amministrazioni di cui

all'art. 1 D.Lgs. n. 165/2001 conservano, invece, la facoltà di ricorrere alle Convenzioni quadro o, in alternativa, ove esistenti, di utilizzare le Convenzioni stipulate dalle centrali di acquisto regionali per il loro ambito territoriale di competenza. Resta ferma, comunque, la facoltà per le dette amministrazioni di approvvigionarsi in modo autonomo per i beni e i servizi oggetto di convenzionamento, utilizzando, comunque, i parametri di prezzo-qualità delle Convenzioni come limiti massimi per la stipula dei contratti. E' previsto, infine, per gli enti del Servizio sanitario nazionale l'obbligo di approvvigionarsi utilizzando le convenzioni stipulate dalle centrali regionali di riferimento.

Un'ulteriore novità riguarda anche il Mercato Elettronico della P.A.; ci si riferisce, in particolare, all'introduzione dell'obbligo per le Amministrazioni dello Stato centrali e periferiche, (con le stesse esclusioni previste per il sistema delle convenzioni) a partire dal 1° luglio 2007, di acquistare beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario facendo ricorso al Mercato Elettronico (comma 450).

Altre disposizioni contenute nella Finanziaria 2007 sono, poi, dirette – sempre nel più ampio contesto del Programma per la razionalizzazione della spesa – all'avvio di modelli innovativi per la gestione degli acquisti pubblici di beni e di servizi. Al riguardo, si evidenzia che le Amministrazioni dello Stato centrali e periferiche dovranno eseguire le transazioni attraverso la rete telematica per le convenzioni-quadro che hanno attivo il relativo negozio elettronico. È previsto, inoltre, l'avvio di un innovativo progetto sperimentale diretto all'introduzione e all'utilizzo della *procurement card* quale carta di acquisto elettronica per i pagamenti di limitato importo. Una particolare attenzione viene anche rivolta al momento della pianificazione del fabbisogno di acquisto; infatti, al fine di consentire alle amministrazioni statali di disporre di strumenti evoluti per la determinazione dei fabbisogni e quindi per la costruzione dei budget di spesa, il Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e con il supporto di Consip, realizza - sentita l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture - un programma per l'adozione di sistemi informativi comuni alle amministrazioni dello Stato a supporto della definizione dei fabbisogni di beni e servizi

e definisce un insieme di indicatori sui livelli di spesa sostenibili, per le categorie di spesa comune, che vengono utilizzati nel processo di formazione dei relativi capitoli di bilancio.

Inoltre, sul modello di quanto avviene in realtà simili in ambito europeo, viene introdotta la possibilità di adottare, in base ad apposito decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, meccanismi di remunerazione sugli acquisti da effettuarsi a carico degli aggiudicatari delle convenzioni-quadro.

Infine, con specifica valenza per le amministrazioni locali, l'attuale contesto normativo pone le basi per l'avvio e lo sviluppo di un più ampio modello di funzionamento – secondo logiche di coordinamento ed interoperabilità – dei diversi strumenti ed iniziative di razionalizzazione disponibili a livello centrale e periferico. Infatti la Legge Finanziaria 2007 introduce meccanismi diretti ad armonizzare i piani di razionalizzazione della spesa e la realizzazione di sinergie nell'utilizzo degli strumenti informatici per l'acquisto di beni e servizi, tra Consip e le centrali di committenza regionali, stante la possibilità da parte delle Regioni di costituire centrali di acquisto - anche in forma aggregata - per l'acquisto di beni e servizi. Le centrali regionali e la Consip S.p.A. sono chiamate a costituire un "sistema a rete", i cui programmi sono approvati annualmente, nel quadro del patto di stabilità interna, dalla Conferenza Stato-Regioni. In generale può dirsi, pertanto, che la *ratio* del quadro normativo complessivamente risultante a seguito dell'intervento della Legge Finanziaria 2007 sembra essere quella di stimolare un utilizzo sempre maggiore delle tecniche di centralizzazione della spesa oltre che dei sistemi e strumenti di e-procurement e delle tecnologie connesse, con conseguente modernizzazione e semplificazione dei processi di acquisto e risparmio economico.

Occorre, infine, evidenziare che la legge Finanziaria 2007 affronta anche gli aspetti relativi alla sostenibilità ambientale. Ai **commi 1126 e 1127**, nell'ambito dell'adozione di misure volte all'integrazione delle esigenze di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle amministrazioni competenti, si prevede l'adozione di un "Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel

settore della pubblica amministrazione”, predisposto dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di concerto con i Ministri dell'Economia e delle Finanze e dello Sviluppo Economico, d'intesa con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sottoposto all'approvazione dalla Consip S.p.A..

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con il Programma di razionalizzazione degli acquisti, sta partecipando attivamente alla predisposizione del Piano di azione nazionale e quindi al rispetto degli adempimenti previsti in ambito comunitario. In particolare il Ministero e quindi la Consip sono stati chiamati a partecipare attivamente nella definizione dei “criteri minimi ambientali” sulle categorie di acquisto oggetto del Piano di azione nazionale (PAN), vista la competenza in materia di acquisti nella pubblica amministrazione e l'esperienza già maturata nell'ambito degli acquisti verdi.

In ultimo, nel contesto del complessivo quadro di riferimento del Programma per la razionalizzazione della spesa per beni e servizi della Pubblica Amministrazione come sopra delineato, non si può prescindere dall'evidenziare l'entrata in vigore alla data del 1° luglio 2006 (e per alcuni istituti alla data del 1° agosto 2007) delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163) che, oltre a prevedere una complessiva e sistematica disciplina della materia degli appalti pubblici, prevede il ricorso a nuovi strumenti per la scelta del contraente quali, il dialogo competitivo, l'accordo quadro, il sistema dinamico di acquisizione e l'asta elettronica.

2 Missione e strategia

Le modifiche normative volute dal legislatore degli anni '90 hanno visto una profonda trasformazione delle pubbliche amministrazioni, con l'obiettivo di ottenere un recupero di efficienza nell'ambito del settore pubblico.

Anche i processi di approvvigionamento sono stati oggetto di ripensamento e in particolare, partendo dall'esperienza delle multinazionali private, si è considerato l'e-

procurement come leva strategica per l'aumento dell'efficienza nell'ambito del settore pubblico.

Il Programma di razionalizzazione degli acquisti per beni e servizi della Pubblica Amministrazione ha lo scopo di semplificare notevolmente le procedure di acquisto, operando una mediazione tra la domanda della Pubblica Amministrazione, che nella realtà economica italiana costituisce una significativa quota del mercato nazionale, e l'offerta delle imprese che, nel nostro sistema economico è costituito per la maggior parte da un tessuto produttivo di operatori di dimensioni medio/piccole, nel rispetto dei principi di competitività e di trasparenza.

In sintesi, la missione del Programma è di rendere disponibili alle Amministrazioni modelli evoluti di acquisto per la riduzione della spesa e l'ottimizzazione dei processi, attraverso il Sistema delle Convenzioni quadro, che, favorendo l'aggregazione della domanda, permette di conseguire economie di scala e di ottenere, quindi, condizioni economiche di acquisto alquanto vantaggiose. Altro importante strumento è il Mercato Elettronico per la Pubblica Amministrazione, complementare rispetto al Sistema delle Convenzioni, e utilizzabile per acquisti sotto la soglia di rilievo comunitario. Infine, il Programma si propone di fornire attività di consulenza e di supporto alle Pubbliche Amministrazioni su tematiche inerenti la semplificazione dei processi, la razionalizzazione organizzativa e l'utilizzo degli strumenti telematici di acquisto.

3 Indirizzi strategici per l'anno 2006

Le "Linee Guida Triennali 2006-2008", predisposte dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, confermano la strategicità del Programma di razionalizzazione quale strumento per il perseguimento degli obiettivi di semplificazione e di innovazione.

In particolare, le Linee Guida coniugano le esigenze di continuità delle azioni di *e-procurement*, con la necessità di favorire riduzioni significative e strutturali della spesa per acquisti di beni e servizi della Pubblica Amministrazione.

In tale ottica si pone, pertanto, la necessità di promuovere un utilizzo diffuso e generalizzato delle tecnologie e quindi degli strumenti del Programma al fine di favorire la riduzione strutturale della spesa per beni e servizi.

3.1 Convenzioni quadro e Negozi elettronici

Il modello di funzionamento del Sistema delle Convenzioni prevede la stipula di convenzioni quadro, sulla base delle quali le imprese fornitrici s'impegnano ad accettare, alle condizioni e ai prezzi ivi stabiliti, ordinativi di fornitura da parte delle Amministrazioni, sino alla concorrenza di un predeterminato quantitativo/importo complessivo.

Le Pubbliche Amministrazioni, pertanto, possono emettere ordinativi di fornitura direttamente nei confronti delle imprese aggiudicatrici, con le quali intrattengono rapporti contrattuali autonomi.

Gli ordinativi possono essere emessi tramite fax, raccomandata A/R o in modalità elettronica, attraverso i Negozi Elettronici, laddove disponibili (soluzione di *e-procurement* sul Portale www.acquistinretepa.it). L'elenco dei prodotti e/o servizi disponibili, così come tutte le informazioni tecniche, le condizioni di fornitura e le indicazioni sui prezzi, possono essere consultati accedendo, tramite il portale, alla Vetrina delle Convenzioni.

Il Sistema delle Convenzioni permette, quindi, di conseguire molteplici benefici, in termini di rispetto dei principi di trasparenza e *par condicio* tra i potenziali contraenti, di riduzione dei prezzi unitari dei beni/servizi e dei costi di definizione dei contratti e di semplificazione e centralizzazione delle procedure di gara.

Come logica conseguenza della semplificazione dei processi si ottiene quindi una riduzione dei costi legata alla gestione del contenzioso, un aumento della trasparenza delle procedure di gara esclusivamente ad evidenza pubblica, la garanzia di un elevato

livello di competitività nei mercati, la compressione dei tempi di approvvigionamento, la disponibilità di un rilevante patrimonio informativo relativo ai consumi intermedi e infine un impulso all'innovazione grazie al sempre crescente utilizzo di procedure telematiche.

Da tale punto di vista è importante sottolineare che, a conclusione dell'intero iter di pubblicazione del bando, selezione del Fornitore e aggiudicazione, le iniziative sono costantemente monitorate dal punto di vista degli importi relativi alle transazioni, dei livelli di servizio contrattualmente definiti e del numero di ordini per iniziativa. Il monitoraggio si avvale di un articolato sistema di "datawarehouse", alimentato da flussi di dati messi a disposizione dai Fornitori, volti alla verifica dei livelli di utilizzo dei quantitativi e dei residui a disposizione per Convenzione.

3.2 *Mercato Elettronico e gare telematiche*

Il **Mercato Elettronico** per la Pubblica Amministrazione (di seguito anche MEPA), rappresenta, oggi, una "best practice", non solo a livello nazionale ma anche europeo, di adozione di nuovi strumenti telematici di acquisto per gli approvvigionamenti pubblici.

L'adozione del MEPA nell'ambito del procurement pubblico concretizza le scelte strategiche fondamentali del Programma:

- garantire la massima trasparenza delle procedure di acquisto;
- promuovere la competitività del mercato attraverso la più ampia accessibilità delle imprese alle procedure di acquisto della P.A., con particolare riferimento alla PMI ed alle esigenze dei singoli contesti territoriali;

- realizzare sostanziali efficienze organizzative, attraverso la semplificazione, la standardizzazione dei processi, la diffusione delle competenze e l'utilizzo di strumenti e professionalità altamente specialistici.

Il MEPA è un mercato virtuale disponibile attraverso la rete telematica, dove i compratori, scegliendo tra prodotti simili, offerti da una pluralità di venditori, acquistano quelli che meglio rispondono alle proprie esigenze.

Nel MEPA, utilizzabile solo per acquisti inferiori alla soglia comunitaria, le Amministrazioni - dal lato della domanda - possono accedere ai cataloghi *on line* ed operare le opportune azioni comparative per effettuare ordini di acquisto diretti o negoziare prezzi e condizioni migliorative attraverso le richieste di offerta *ad hoc*. I fornitori - dal lato dell'offerta - possono pubblicare i propri cataloghi prodotti/servizi, ricevere ordini di acquisto emessi dalle Amministrazioni e rispondere alle richieste di offerta.

Il MEPA si pone come uno strumento complementare rispetto al Sistema delle Convenzioni. E', infatti, rivolto agli acquisti di modesta entità e ricorrenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni in un'ottica multi-prodotto e multi-fornitore, anche per rispondere ad una domanda e un'offerta fortemente frammentate, con particolare riferimento ai mercati locali.

Per le Pubbliche Amministrazioni i principali benefici derivanti dall'utilizzo del MEPA si possono sintetizzare nella riduzione dei costi e dei tempi di acquisto, nella disponibilità di un numero elevato di potenziali fornitori e nella facilità ad individuare quelli più competitivi. Altri potenziali benefici riguardano la facilità di confronto tra prodotti, attraverso l'utilizzo di cataloghi *on line*, nonché la possibilità, come accade per il Sistema delle Convenzioni, di tracciare gli acquisti e, quindi, di monitorare la spesa.

Dal punto di vista delle aziende, la facilità di accesso allo strumento, in relazione ai requisiti tecnico-economici, consente una riduzione dei costi legati al processo di vendita, per effetto di una complessiva riduzione della catena di intermediazione, nonché l'utilizzo di nuovi canali di vendita e l'ampliamento del bacino di utenza, che

può permettere un recupero di competitività sui mercati locali per le piccole e medie imprese ed infine un aumento della visibilità, ampliando il *target* clienti e un accesso facilitato alla domanda pubblica.

Uno degli obiettivi del Programma, nel corso degli ultimi anni, è stato quello di mettere in atto una serie di azioni programmate al fine di ampliare il grado di informatizzazione degli utenti della Pubblica Amministrazione. A tal proposito, infatti, la strategia di intervento per il Mercato Elettronico ha previsto specifiche azioni finalizzate a dotare gratuitamente alcune Amministrazioni della firma digitale necessaria per operare nell'ambito del Mercato Elettronico nonché opportune campagne di fidelizzazione, promozione e diffusione dello strumento presso le Amministrazioni.

* * *

L'emanazione del D.P.R. n°101 del 4 aprile 2002 ha disciplinato l'ambito di applicazione delle **gare telematiche** prevedendone lo svolgimento anche per le forniture che superano l'importo di rilievo comunitario che, fino all'approvazione del D.P.R., potevano invece essere aggiudicate solo attraverso una gara tradizionale.

Le gare telematiche rappresentano procedure di scelta del contraente basate su sistemi di negoziazione telematica, applicabili per l'acquisizione di beni e servizi per importi sia superiori che inferiori alla soglia comunitaria, valutabili sia in base al criterio del massimo ribasso, sia in base a quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Tale procedura prevede l'abilitazione del fornitore alla partecipazione alla gara il cui espletamento avviene attraverso l'utilizzo di una piattaforma telematica a supporto della ricezione delle offerte e alla loro valutazione.

Tale sistema permette di conseguire obiettivi molto significativi, connessi allo stimolo della competitività e alla semplificazione dei processi di acquisto. Infatti, anche mediante l'utilizzo di questo strumento, si verifica una riduzione dei tempi e dei costi di aggiudicazione, un elevato livello di trasparenza, sicurezza e *par condicio* per tutte le imprese partecipanti, una riduzione dei costi di partecipazione alle gare, attraverso

l'informatizzazione di alcune fasi del processo, uno stimolo dei meccanismi competitivi che consentono la riduzione dei prezzi di acquisto.

A tali benefici derivanti dalla semplificazione dei processi, si aggiunge anche la possibilità di abilitare i fornitori su interi ambiti merceologici, la dematerializzazione dei documenti e degli atti della gara ed infine l'automazione delle attività di valutazione delle offerte.

3.3 Portale "Acquistinretepa"

Il Portale www.acquistinretepa.it è il principale strumento di diffusione del Programma per la Razionalizzazione degli Acquisti della Pubblica Amministrazione e per l'utilizzo dei suoi strumenti informativi e transazionali. In tale ruolo, si è rivelato uno strumento estremamente efficace, come dimostra l'elevato numero di accessi registrato nel 2006.

Il Portale promuove l'evoluzione tecnologica in atto nella Pubblica Amministrazione. Esso consente alle Amministrazioni e alle Imprese di conoscere il Programma di razionalizzazione e di essere sempre al corrente delle sue evoluzioni. Il Portale contiene tutte le informazioni necessarie per utilizzare i Negozi Elettronici, per individuare le categorie di beni e servizi rese disponibili mediante il Sistema delle Convenzioni, per consultare i cataloghi virtuali del Mercato Elettronico, dove è possibile scegliere tra prodotti simili offerti da una pluralità di fornitori abilitati, che ne curano l'aggiornamento, e per usufruire dei sistemi di negoziazione telematica. Inoltre fornisce uno spazio di interazione in cui le Pubbliche Amministrazioni possono esprimere le proprie opinioni sul Programma e sulle iniziative realizzate, nonché offrire il proprio contributo per impostare al meglio le iniziative future.

Il Portale, come strumento di accesso alla piattaforma di *e-procurement*, ha quindi un ruolo chiave nella diffusione dell'innovazione, sia in termini tecnologici, a sostegno delle fasi operative dei processi di acquisto, sia in termini di supporto alle decisioni

sulle modalità di acquisto strategicamente più confacenti alle esigenze della Pubblica Amministrazione.

Si tratta di uno strumento che nell'organizzazione dei contenuti e nella progettazione delle funzionalità, riflette le esigenze espresse dalla Pubblica Amministrazione e dal mercato della fornitura attraverso una impostazione dinamica riferita ai diversi profili utente; dal soggetto abilitato ad effettuare transazioni on-line con specifiche e garantite modalità di identificazione, all'utente appartenente a gruppi riferiti alla Pubblica Amministrazione e alle Imprese, cui il portale propone contenuti specifici, fino al pubblico genericamente interessato agli approfondimenti sul tema degli acquisti.

Nell'ottica di fare del Portale Acquisti, oltre che uno strumento di ammodernamento della Pubblica Amministrazione, in quanto veicolo di promozione delle tecnologie informatiche e della rete nei processi di negoziazione e di acquisto, un luogo di diffusione delle competenze maturate e di stimolo del confronto aperto in tema di approvvigionamenti pubblici, si è realizzata, nel corso del 2006, la funzionalità dell'“Esperto Risponde” e si è perfezionata la modalità di divulgazione e utilizzo del “Giornale degli Acquisti” attraverso la realizzazione della notifica personalizzata dell'avvenuta pubblicazione del nuovo numero mensile. Tale ultima funzionalità si è realizzata anche relativamente alla pubblicazione dei bandi e all'aggiudicazione delle gare.

Il Portale si è pertanto caratterizzato come uno strumento in costante evoluzione e rappresenta il canale preferenziale di accesso alle informazioni sul Programma, assumendo rilievo come strumento di comunicazione istituzionale, oltre che un autorevole mezzo di trasmissione delle esperienze maturate e di crescita della consapevolezza nell'uso degli strumenti di *e-procurement* in linea con gli obiettivi strategici del Programma.

Le innovazioni allo strumento hanno riscosso il gradimento dell'utenza con un contabilizzato di ben 16.500 utenti unici, ovvero persone che accedono