

Alma Mater Studiorum · Università di Bologna

SCUOLA DI SCIENZE
Corso di Laurea in Scienze di Internet

**CONSIP: IL SISTEMA DELLE
CONVENZIONI E I RAPPORTI CON LE
PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI**

Tesi di Laurea in
Economia dell'informazione e di internet

**Relatore: Chiar.mo
Prof. Edoardo
Mollona**

**Presentata da:
Flavia Albano**

**III Sessione
Anno Accademico
2012-2013**

Indice

Glossario e definizioni	v
Acronimi	xiii
1 Il contesto normativo e l'evoluzione di CONSIP, dal 1997 ad oggi	1
1.1 Le origini	1
1.2 L'avvio del programma di razionalizzazione degli acquisti nella pubblica amministrazione	3
1.3 La conferma del sistema di centralizzazione degli acquisti	6
1.4 Il mutamento di indirizzo sul ruolo di CONSIP	7
1.5 La razionalizzazione della spesa pubblica	9
1.6 L'introduzione dell'istituto degli accordi quadro	11
1.7 CONSIP oggi	13

2	Gli ambiti di attività di CONSIP	17
2.1	Il Programma di razionalizzazione degli acquisti	17
2.1.1	Obbligo-facoltà di ricorso agli strumenti di centralizzazione	20
2.1.2	<i>Benchmark</i> CONSIP	24
2.1.3	Piano iniziative	24
2.2	Consulenza e progetti specifici	25
2.3	<i>Procurement</i> verticale	26
2.4	Altre attività	27
3	Gli strumenti di centralizzazione degli acquisti	29
3.1	Il Sistema nazionale di <i>e-Procurement</i>	29
3.2	Il Sistema CONSIP di <i>e-Procurement</i>	30
3.2.1	Gli attori	30
3.2.2	Gli strumenti	31
3.3	Incentivi all'utilizzo degli strumenti di centralizzazione	36
3.4	Utilizzo degli strumenti CONSIP di <i>e-Procurement</i>	37
3.4.1	Accesso al Sistema	37
3.4.2	Modalità di utilizzo delle convenzioni CONSIP	38
3.4.3	Modalità di utilizzo del MEPA CONSIP	38
3.4.4	Modalità di utilizzo dello SDAPA CONSIP	39

4	Considerazioni sul sistema di centralizzazione degli acquisti	41
4.1	Il processo di approvvigionamento	42
4.2	Riduzione della spesa pubblica	44
4.2.1	Economie di scala	45
4.2.2	Riduzione dei costi di gestione autonoma delle procedure di affidamento	45
4.3	Diffusione dell'utilizzo degli strumenti di <i>e-Procurement</i>	46
4.4	Innovazione dei processi di acquisto	47
4.5	Vantaggi e criticità del sistema di centralizzazione degli acquisti	48
4.5.1	Aggregazione della domanda nel sistema delle convenzioni	48
4.5.2	Esternalizzazione delle procedure di gara	49
4.5.3	Utilizzo degli strumenti di <i>e-Procurement</i>	50
5	Progetto di razionalizzazione degli acquisti di prodotti informatici del Comune di Bologna	53
5.1	Il processo degli acquisti di beni e servizi	53
5.2	Il Progetto di razionalizzazione degli acquisti di prodotti informatici	54
5.3	L'impatto interno a SSIEt	57
5.4	I vantaggi e le criticità della centralizzazione	60
5.4.1	Vantaggi	60
5.4.2	Criticità	61

Approfondimenti	65
A Meccanismi reputazionali e mercati elettronici	65
B Indagine sul ruolo dei responsabili degli acquisto per lo sviluppo del <i>procurement</i> nella pubblica amministrazione	69
B.1 L'importanza della professionalità nel <i>procurement</i>	69
B.2 L'indagine	71
C Indagine sull'innovazione del processo di approvvigionamento nelle regioni e negli enti locali	75
Bibliografia	81

Glossario e definizioni

Gli attori

AMMINISTRAZIONI AGGIUDICATRICI¹:

amministrazioni dello Stato, enti pubblici territoriali, altri enti pubblici non economici, organismi di diritto pubblico², nonché le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti.

- CENTRALE DI COMMITTENZA³:

amministrazione aggiudicatrice che acquista forniture o servizi o aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici o altri enti aggiudicatori.

IMPRESE PUBBLICHE⁴:

imprese su cui le amministrazioni aggiudicatrici possono esercitare, direttamente o indirettamente, un'influenza dominante o perché ne sono proprietarie, o perché vi hanno una partecipazione finanziaria, o in virtù delle norme che disciplinano dette imprese.

¹ [1] Codice dei contratti - art. 3, comma 25.

² Ai sensi dell'art. 3, comma 26, del Codice dei contratti [1], l'**organismo di diritto pubblico** è qualsiasi organismo, anche in forma societaria:

- istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale;
- dotato di personalità giuridica;
- la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.

³ [1] Codice dei contratti - art. 3, comma 34.

⁴ [1] Codice dei contratti - art. 3, comma 28.

ENTI AGGIUDICATORI⁵:

comprendono le **amministrazioni aggiudicatrici**, le **imprese pubbliche** e i soggetti che, non essendo amministrazioni aggiudicatrici o imprese pubbliche, operano in virtù di diritti speciali o esclusivi concessi loro dall'autorità competente secondo le norme vigenti.

STAZIONE APPALTANTE⁶:

comprende le **amministrazioni aggiudicatrici** e gli altri soggetti aggiudicatori⁷.

AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE INSERITE NEL CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO⁸:

l'ISTAT pubblica annualmente l'Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, classificandole – con criteri di natura statistico economica, al solo fine di facilitarne la lettura - per tipologia: Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali, Enti nazionali di previdenza e assistenza.

Per l'anno 2013, l'Elenco è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale – Serie Generale n. 229 del 30 settembre 2013.

OPERATORE ECONOMICO⁹:

persona (fisica o giuridica) o ente senza personalità giuridica (o un loro raggruppamento o consorzio) che offra sul mercato la realizzazione di lavori o opere (**imprenditore**), la fornitura di prodotti (**fornitore**), la prestazione di servizi (**prestatore di servizi**).

- **CANDIDATO¹⁰**: operatore economico che ha chiesto di partecipare a una procedura ristretta o negoziata o a un dialogo competitivo.

- **OFFERENTE¹¹**: operatore economico che ha presentato un'offerta.

RAGGRUPPAMENTO TEMPORANEO¹²:

insieme di imprenditori, o fornitori, o prestatori di servizi, costituito allo scopo di partecipare alla procedura di affidamento di uno specifico contratto pubblico, mediante presentazione di una unica offerta.

⁵ [1] Codice dei contratti - art. 3, comma 29.

⁶ [1] Codice dei contratti - art. 3, comma 33.

⁷ Soggetti aggiudicatori di lavori relativi a infrastrutture strategiche e insediamenti produttivi, come definiti all'art. 3, comma 32, del Codice dei contratti [1].

⁸ [2] Legge di contabilità e finanza pubblica - art. 1, comma 3.

⁹ [1] Codice dei contratti - art. 3, commi 19 e 22.

¹⁰ [1] Codice dei contratti - art. 3, comma 24.

¹¹ [1] Codice dei contratti - art. 3, comma 23.

¹² [1] Codice dei contratti - art. 3, comma 20.

GESTORE DEL SISTEMA INFORMATICO¹³:

soggetto (individuato nel rispetto delle procedure di scelta del contraente) a cui la stazione appaltante affida i servizi di conduzione tecnica e di gestione delle applicazioni informatiche necessarie al funzionamento delle procedure telematiche, assumendone la relativa responsabilità.

PUBLIC PROCURER:

colui che ha la responsabilità degli acquisti dei beni e servizi per conto di una pubblica amministrazione.

Gli strumenti**ACCORDO QUADRO¹⁴:**

accordo concluso tra una o più **stazioni appaltanti** e uno o più **operatori economici** (fornitori di beni e prestatori di servizi), il cui scopo è quello di stabilire le clausole generali relative agli **appalti** da aggiudicare durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste.

ASTA ELETTRONICA¹⁵:

processo per fasi successive, basato su un dispositivo elettronico di presentazione di nuovi prezzi, modificati al ribasso, o di nuovi valori riguardanti taluni elementi delle offerte, che interviene dopo una prima valutazione completa delle offerte, permettendo che la loro classificazione possa essere effettuata sulla base di un trattamento automatico¹⁶.

CONVENZIONI¹⁷:

contratti quadro nell'ambito dei quali l'operatore economico aggiudicatario di una gara – svolta in modalità tradizionale o su piattaforma telematica - si impegna ad accettare ordinativi di fornitura emessi dalle singole pubbliche amministrazioni, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione ed ai prezzi e condizioni ivi previsti.

¹³ [3] DPR n. 207/2010 - art. 290.

¹⁴ [1] Codice dei contratti - art. 3, comma 13, e art. 59; [3] DPR n. 207/2010 - art. 287.

¹⁵ [1] Codice dei contratti - art. 3, comma 15; [3] DPR n. 207/2010 - art. 288.

¹⁶ Gli appalti di servizi e di lavori che hanno per oggetto prestazioni intellettuali, come la progettazione di lavori, non possono essere oggetto di aste elettroniche.

¹⁷ [4] Legge n. 488/1999 – art. 26; [5] Finanziaria 2007 - art. 1, commi 449-458.

GARA TELEMATICA¹⁸:

procedura di scelta del contraente basata su sistemi di negoziazione telematica e finalizzata all'aggiudicazione di forniture di beni e servizi.

MERCATO ELETTRONICO¹⁹:

mercato virtuale che consente alle amministrazioni - scegliendo tra prodotti simili, offerti da una pluralità di venditori - di acquistare i beni e i servizi che meglio rispondono alle proprie esigenze, attraverso un sistema che attua procedure di scelta del contraente interamente gestite per via elettronica e telematica, nel rispetto dei principi di trasparenza e semplificazione delle procedure, di parità di trattamento e non discriminazione.

I soggetti che possono realizzare il mercato elettronico sono:

- α) il MEF, tramite CONSIP (MEPA)
- β) la stazione appaltante
- γ) le centrali di committenza

SISTEMA DINAMICO DI ACQUISIZIONE²⁰:

processo di acquisizione interamente elettronico, per acquisti di uso corrente, le cui caratteristiche generalmente disponibili sul mercato soddisfano le esigenze di una **stazione appaltante**, limitato nel tempo e aperto per tutta la sua durata a qualsivoglia **operatore economico** che soddisfi i criteri di selezione e che abbia presentato un'offerta indicativa conforme al **capitolato d'oneri**.

Le procedure di affidamento

PROCEDURE APERTE²¹:

procedure in cui ogni operatore economico interessato può presentare un'offerta.

PROCEDURE RISTRETTE²²:

procedure alle quali ogni operatore economico può chiedere di partecipare e in cui possono presentare un'offerta soltanto gli operatori economici invitati dalle stazioni appaltanti.

¹⁸ [6] DPR n. 101/2002.

¹⁹ [3] DPR n. 207/2010 - art. 328.

²⁰ [1] Codice dei contratti - art. 3, comma 14; [3] DPR n. 207/2010 - art. 287.

²¹ [1] Codice dei contratti - art. 3, comma 37.

²² [1] Codice dei contratti - art. 3, comma 38.

DIALOGO COMPETITIVO²³:

procedura nella quale la stazione appaltante, in caso di appalti particolarmente complessi, avvia un dialogo con i candidati ammessi a tale procedura, al fine di elaborare una o più soluzioni atte a soddisfare le sue necessità e sulla base della quale o delle quali i candidati selezionati saranno invitati a presentare le offerte; a tale procedura qualsiasi operatore economico può chiedere di partecipare.

PROCEDURE NEGOZiate²⁴:

procedure in cui le stazioni appaltanti consultano gli operatori economici da loro scelti e negoziano con uno o più di essi le condizioni dell'appalto. Il **cottimo fiduciario** costituisce procedura negoziata.

Altri termini

APPALTI PUBBLICI²⁵:

contratti a titolo oneroso, stipulati per iscritto tra una stazione appaltante o un ente aggiudicatore e uno o più operatori economici, aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi.

BENCHMARK:

processo sistematico e continuo per la comparazione delle *performance*, delle funzioni o dei processi delle organizzazioni, allo scopo non solo di raggiungere quelle *performance* ma di migliorarle.

BENCHMARK CONSIP:

parametri di qualità e di prezzo relativi a convenzioni ed accordi quadro stipulati da CONSIP, utilizzato dalle pubbliche amministrazioni per verificare la congruità dei prezzi per gli acquisti di beni e servizi comparabili.

BEST PRACTICES²⁶:

per buona prassi (o migliori pratiche) si intendono in genere le esperienze più significative, o comunque quelle che hanno permesso di ottenere migliori risultati, relativamente a svariati contesti.

²³ [1] Codice dei contratti - art. 3, comma 39.

²⁴ [1] Codice dei contratti - art. 3, comma 40.

²⁵ [1] Codice dei contratti - art. 3, comma 6.

²⁶ [7] www.wikipedia.it - http://it.wikipedia.org/wiki/Migliore_pratica

BUDGET:

in questo documento è inteso come le risorse finanziarie a disposizione della struttura/ufficio nel periodo contabile di riferimento, per la realizzazione delle proprie attività, al fine di raggiungere gli obiettivi assegnati.

DATAWAREHOUSE:

è un archivio informatico contenente i dati di un'organizzazione, progettato per consentire di recuperare, in maniera facile e veloce, informazioni utili per produzione di analisi e *report*, a supporto di processi decisionali.

ECONOMIE DI SCALA²⁷:

locuzione utilizzata in economia per indicare la diminuzione dei costi medi di produzione²⁸ in relazione alla crescita della dimensione degli impianti e sono quindi realizzate dalle grandi imprese per ragioni organizzative e tecnologiche.

MONITORAGGIO DELLE FORNITURE:

attività sistematica di verifica della qualità, con riferimento a caratteristiche e livelli quali/quantitativi dei prodotti approvvigionati e dei servizi erogati.

PERFORMANCE²⁹:

è il contributo (risultato e modalità di raggiungimento del risultato) che un soggetto (sistema, organizzazione, unità organizzativa, team, singolo individuo) apporta attraverso la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi e, in ultima analisi, alla soddisfazione dei bisogni per i quali l'organizzazione è stata costituita.

PORTALE WWW.ACQUISTINRETEPA.IT:

è il principale strumento di diffusione del Programma di razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione, oltre che piattaforma per l'utilizzo degli strumenti di negoziazione nonché informativi. Ha quindi un ruolo chiave nella diffusione dell'innovazione tecnologica e nel supporto alle decisioni sulle modalità di acquisto strategicamente più convenienti alle esigenze della pubblica amministrazione.

²⁷ [8] www.treccani.it/enciclopedia/economie-di-scala/

²⁸ La relazione fra diminuzione del costo medio e aumento della produzione è legata alla diminuzione del costo medio fisso ([9] www.okpedia.it/costo_medio):

- il costo medio è dato dal rapporto fra costo totale e produzione;
- il costo totale è dato dalla somma di costi fissi e costi variabili, corrispondente alla somma di costi medi fissi e costi medi variabili;
- i costi medi variabili seguono l'andamento del costo variabile;
- i costi medi fissi si riducono progressivamente all'aumento della produzione.

²⁹ [10] Monteduro F. "La Misurazione e la Valutazione della Performance" (2009).

RETE INTERNAZIONALE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI (RIPA)³⁰:

costituisce l'infrastruttura di connettività che, interconnessa al SPC, collega le pubbliche amministrazioni con gli uffici italiani all'estero, garantendo adeguati livelli di sicurezza e qualità.

SISTEMA INFORMATICO DI NEGOZIAZIONE³¹ (SISTEMA DI E-PROCUREMENT):

sistema costituito da soluzioni e strumenti elettronici e telematici che consentono la presentazione delle offerte e la classificazione delle stesse secondo metodologie e criteri predefiniti, realizzato con modalità e soluzioni che impediscono di operare variazioni sui documenti, sulle registrazioni di sistema e sulle altre rappresentazioni informatiche e telematiche degli atti e delle operazioni compiute nell'ambito delle procedure.

SISTEMA A RETE³² :

introdotta formalmente nella Finanziaria 2007³³, nasce con l'intento di gestire su basi condivise l'approccio ai processi di razionalizzazione e centralizzazione degli acquisti pubblici, favorendo la diffusione delle *best practices* e delle competenze delle amministrazioni centrali e locali da inserirsi in una previsione di creazione e gestione di una rete delle centrali d'acquisto operante nel più ampio contesto del Sistema di *e-Procurement*.

SISTEMA PUBBLICO DI CONNETTIVITÀ (SPC)³⁴:

insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche, per lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione del patrimonio informativo e dei dati della pubblica amministrazione, necessarie per assicurare l'interoperabilità di base ed evoluta e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi, garantendo la sicurezza, la riservatezza delle informazioni, nonché la salvaguardia e l'autonomia del patrimonio informativo di ciascuna pubblica amministrazione.

SOGLIA DI RILIEVO COMUNITARIO:

meccanismo empirico di individuazione della rilevanza comunitaria di una procedura di appalto pubblico. Le soglie, individuate con apposito regolamento³⁵, differiscono a seconda del soggetto aggiudicatore e del tipo di appalto.

³⁰ [11] D.Lgs. n. 82/2005 (CAD) - art. 74.

³¹ [3] DPR n. 207/2010 - art. 289.

³² [12] AVCP (Reale U.) "Censimento ed analisi dell'attività contrattuale svolta nel biennio 2007-2008 dalle Centrali di Committenza Regionali e verifica dello stato di attuazione del sistema a rete" (2010).

³³ [5] Finanziaria 2007 - art. 1, comma 457.

³⁴ [11] D.Lgs. n. 82/2005 (CAD) - art. 73.

³⁵ Le soglie attuali sono state individuate con Regolamento (UE) 1336/2013 della Commissione del 13 dicembre 2013.

Di conseguenza, i contratti³⁶ – che non rientrano nel novero dei contratti esclusi³⁷ - si distinguono in:

- **CONTRATTI DI RILEVANZA COMUNITARIA**, contratti pubblici il cui valore stimato, al netto dell'IVA, è pari o superiore alle soglie;
- **CONTRATTI SOTTO SOGLIA**, contratti pubblici il cui valore stimato, al netto dell'IVA, è inferiore alle soglie.

SPENDING REVIEW:

procedura di sistematica revisione dei programmi di spesa, con la quale si intende abbandonare la pratica di aggiungere risorse alle dotazioni storiche e si valutano i fabbisogni in relazione ai risultati da conseguire.

SURVEY:

indagine campionaria per il rilevamento, tramite questionario strutturato, di dati da elaborare statisticamente con strumenti informatizzati.

TABELLA OBBLIGO-FACOLTÀ:

tabella riepilogativa, predisposta da CONSIP e dal MEF, che permette un rapido accesso alle disposizioni normative applicabili in tema di utilizzo degli strumenti per l'acquisto di beni e servizi messi a disposizione delle pubbliche amministrazioni da CONSIP e dalle centrali di committenza regionali, in base a:

- categoria di appartenenza della amministrazione (soggetti obbligati);
- importo (sopra o sotto la soglia di rilievo comunitario);
- categoria merceologica a cui appartengono i beni o servizi oggetto di acquisto.

Sul portale degli acquisti (www.acquistinretepa.it) è pubblicata la Tabella obbligo-facoltà aggiornata al 3 ottobre 2013 [13].

³⁶ [1] Codice dei contratti - art. 3, commi 16 e 17.

³⁷ [1] Codice dei contratti - art. 3, comma 18 (i **contratti esclusi** sono i contratti pubblici sottratti in tutto o in parte alla disciplina del Codice dei contratti).

Acronimi

AEEG = Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas
AGCM = Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
AGCOM = Autorità per le garanzie delle Comunicazioni
AIPA = Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione
ASP = *Application Service Provider*
AVCP = Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di lavori, servizi e forniture

CAT = Centrale di Acquisto Territoriale
CATI = *Computer Assisted Telephone Interview*
CNIPA = Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione³⁸
CONSAP = Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici S.p.A.
CONSIP = Concessionaria Servizi Informatici Pubblici S.p.A.

DIT = Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie della Presidenza del Consiglio dei ministri
D.Lgs. = Decreto Legislativo
DL = Decreto-Legge
DM = Decreto Ministeriale
DPEF = Documento di Programmazione Economico-Finanziaria
DPR = Decreto del Presidente della Repubblica

GPP = *Green Public Procurement*

ICT = *Information and Communication Technology*
ISTAT = Istituto Nazionale di Statistica

KPI = *Key Performance Indicator(s)*

MEF = Ministero dell'Economia e delle Finanze
MEPA = Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione

³⁸ CNIPA, ai sensi dell'art. 2, comma 1, del D.Lgs. n. 177/2009, assume la denominazione di DigitPA.

MePI = Mercato elettronico della Pubblica Istruzione
MIUR = Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

OD = Ordine Diretto

PA = P.A. = Pubblica Amministrazione

PEC = Posta Elettronica Certificata

PIL = Prodotto Interno Lordo

PMI = Piccole e Medie Imprese

RDA = Richiesta Di Acquisto

RIPA = Rete Internazionale della Pubblica Amministrazione

RTI = Raggruppamento

SDAPA = Sistema Dinamico di Acquisizione della Pubblica Amministrazione

SOGEI = Società Generale d'Informatica S.p.A.

SPC = Sistema Pubblico di Connettività

Capitolo 1

Il contesto normativo e l'evoluzione di CONSIP, dal 1997 ad oggi

1.1 Le origini³⁹

La costituzione della Concessionaria Servizi Informatici Pubblici S.p.A. (CONSIP) risale all'11 agosto 1997.

CONSIP, istituita per l'esclusivo svolgimento di compiti - di natura non commerciale né industriale - nel settore dei servizi informatici necessari allo svolgimento delle attività istituzionali dello Stato in materia finanziaria e contabile, aveva come oggetto "unico ed esclusivo" **l'esercizio di attività informatiche per conto dell'Amministrazione del tesoro e della Corte dei conti**⁴⁰.

Il suo capitale sociale era inizialmente suddiviso tra la Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici S.p.A. (CONSAP), che possedeva il 98% delle azioni, e la Ina Banca-Marino S.p.A., che ne possedeva il restante 2%.

Qualche mese dopo la costituzione di CONSIP, veniva emanato il decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 414 [15], che disponeva di individuare - con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita l'Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (AIPA) - le specifiche attività informatiche riservate allo Stato, da svolgere "mediante un

³⁹ V. Corte dei Conti - Determinazione n. 39/2004 [14].

⁴⁰ Art. 1 dell'atto costitutivo e art. 4 dello Statuto.

organismo a struttura societaria, con unica ed esclusiva funzione di servizio per lo Stato” operante “secondo gli indirizzi strategici stabiliti dall’Amministrazione”. Il medesimo decreto legislativo disponeva inoltre che tale organismo societario – la cui partecipazione azionaria doveva essere interamente posseduta, anche indirettamente, dal Tesoro dello Stato – fosse equiparato alle amministrazioni pubbliche soggette all’applicazione delle norme in materia di sistemi informativi automatizzati, di cui al decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39 [16].

Il 12 dicembre 1997, la società Ina Banca–Marino cedeva la propria partecipazione azionaria alla CONSAP, interamente posseduta dal Tesoro dello Stato, che pertanto diveniva proprietaria del 100% del capitale sociale di CONSIP.

Con i decreti ministeriali 22 dicembre 1997 [17] e 17 giugno 1998 [18], il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita l’AIPA, individuava in CONSIP l’organismo a struttura societaria a cui affidare l’esercizio delle attività informatiche dell’amministrazione statale in materia finanziaria e contabile, di cui al citato D.Lgs. n. 414/1997 [15]. CONSIP, infatti, avendo come oggetto “unico ed esclusivo” l’esercizio di attività informatiche per conto di amministrazioni dello Stato (Amministrazione del tesoro e Corte dei conti) e partecipazione azionaria interamente posseduta dal Tesoro dello Stato (in via indiretta tramite CONSAP), rispondeva ai requisiti richiesti dal D.Lgs. n. 414/1997 [15].

Con lo stesso DM 17 giugno 1998 [18] venivano specificatamente individuate le **attività informatiche riservate allo Stato, da svolgere per il tramite di CONSIP**, come segue:

- a) elaborazione di studi di fattibilità del nuovo sistema informativo integrato del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica;
- b) predisposizione di progetti realizzativi sulla base delle proposte e dei piani, anche triennali, approvati dall’amministrazione, in coordinamento con la Conferenza permanente dei capi dei Dipartimenti del Ministero di cui all’art. 8 del DPR n. 38/1998;
- c) definizione dei criteri, delle regole e delle modalità di gestione della sicurezza logica e fisica del sistema informativo integrato, sentita l’AIPA;
- d) monitoraggio delle attività informatiche inerenti il sistema informativo integrato, in conformità della disciplina di cui all’art. 13 del D.Lgs. n. 39/1993;
- e) presidio delle aree applicative strategiche segnalate dall’amministrazione, al fine di assicurare una capacità di intervento autonomo, rispetto ai servizi erogati da eventuali fornitori esterni, che garantisca tempi di soluzione dei problemi rilevati in coerenza con le esigenze espresse dall’amministrazione;

f) definizione e modalità dei bandi di gara, dei criteri di prequalifica, di valutazione dei fornitori e delle offerte, aggiudicazione delle commesse e stipula dei contratti;

g) conduzione dei centri elettronici per la gestione informatica della contabilità e della finanza pubblica, dall'amministrazione ritenuti di rilevanza strategica e, a tal fine, individuati in ragione della loro strumentalità necessaria allo svolgimento delle funzioni di cui all'art. 1, comma 1, del D.Lgs. n. 414/1997 [15]⁴¹, specificando che le modalità di affidamento a CONSIP sarebbero state disciplinate sulla base di apposite convenzioni, garantendo la riservatezza dei dati gestiti e la continuità di funzionamento del sistema informativo integrato.

Ai sensi dell'art. 2 del citato DM 17 giugno 1998 [18], in data 9 agosto 1999, CONSIP e il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica - anche per conto della Corte dei conti - stipulavano una prima convenzione concernente lo svolgimento della prestazione dei servizi demandati a CONSIP.

1.2 L'avvio del programma di razionalizzazione degli acquisti nella pubblica amministrazione⁴²

Con l'art. 26 della Finanziaria 2000 [4], che regolamentava le procedure per l'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, veniva delineato un **sistema delle convenzioni** che rappresenta uno degli elementi fondamentali per razionalizzare gli acquisti di beni e servizi nella pubblica amministrazione.

L'art. 26 disponeva infatti che il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica dovesse provvedere a stipulare - anche avvalendosi di società di consulenza specializzate - convenzioni per l'acquisto di beni e servizi, con le quali l'impresa prescelta si impegnavano ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione stessa ed ai prezzi e

⁴¹ Funzioni di consulenza, indirizzo, programmazione, coordinamento, controllo e reperimento delle risorse strumentali, ivi compreso l'espletamento delle procedure di gara.

⁴² V. Corte dei Conti - Determinazione n. 39/2004 [14].

condizioni ivi previsti, ordinativi di fornitura deliberati dalle amministrazioni dello Stato.

L'acquisizione di beni e servizi tramite adesione a tali convenzioni veniva resa **obbligatoria per le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato**, mentre era facoltativa per le altre pubbliche amministrazioni, che però dovevano utilizzarne i parametri di qualità e di prezzo per l'acquisto di beni comparabili con quelli oggetto di convenzionamento⁴³.

In tale contesto - poiché CONSIP era già stata incaricata della progettazione, realizzazione e gestione delle attività finalizzate alla automazione dei processi interni e della compiuta definizione degli strumenti informativi e telematici di supporto e di controllo per le scelte operate dell'Amministrazione del tesoro in materia di politiche finanziarie e di bilancio - con decreto ministeriale 24 febbraio 2000 [19], il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica stabiliva di avvalersi della stessa CONSIP per la realizzazione del sistema delle convenzioni delineato dall'art. 26 della Finanziaria 2000 [4]. Conseguentemente CONSIP assumeva espressamente la funzione di **amministrazione aggiudicatrice**, ai sensi della normativa vigente.

Con lo stesso DM 24 febbraio 2000 [19] venivano attribuiti a CONSIP i seguenti compiti, solo in parte collegati a quelli precedentemente attribuiti con il DM 17 giugno 1998 [18]:

- a) assistere le pubbliche amministrazioni nel pianificare e monitorare i volumi complessivi dei fabbisogni dei diversi beni e servizi, definendo gli standard e le modalità per le analisi comparative interne ed esterne;
- b) concludere direttamente per conto del Ministero e delle altre pubbliche amministrazioni, con i terzi fornitori di beni o prestatori di servizi le convenzioni ed i contratti quadro, ai sensi dell'art. 26 della Finanziaria 2000 [4], garantendo un sistema di logistica capace di soddisfare con la massima celerità ed efficienza le esigenze delle diverse amministrazioni;
- c) utilizzare, sia in fase preventiva che nella gestione delle convenzioni e dei contratti quadro come sopra stipulati, strumenti idonei alla realizzazione del monitoraggio dei consumi ed al controllo della spesa, necessariamente con l'uso di nuove tecnologie e soluzioni organizzative innovative e segnatamente attraverso strumenti di *Information Technology*, quali ad esempio la raccolta e l'elaborazione dei dati sugli effettivi fabbisogni, sui reali consumi e sui relativi

⁴³ Dall'applicazione di queste disposizioni erano esclusi i comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti e i comuni montani con popolazione fino a 5.000 abitanti.

costi, nonché acquisti elettronici da rendere disponibili in ogni forma a tutte le pubbliche amministrazioni;

d) comunicare alle pubbliche amministrazioni, la conclusione delle convenzioni e dei contratti quadro, nonché le relative condizioni, stipulate ai sensi della sopra citata normativa, con gli strumenti ritenuti idonei e, comunque, utilizzando strumenti informatici;

e) determinare le modalità di adesione delle pubbliche amministrazioni alle convenzioni ed ai contratti quadro stipulati ai sensi dell'art. 26 della Finanziaria 2000 [4];

f) garantire un'attività di supporto a richiesta su specifiche esigenze della pubblica amministrazione in ordine alle attività espressamente attribuite a CONSIP;

g) rendere disponibile, utilizzando le reti telematiche, alle diverse amministrazioni un bollettino periodico relativo alle attività svolte in attuazione del presente decreto.

Nel frattempo⁴⁴, CONSIP assumeva per oggetto esclusivo “l'esercizio delle attività informatiche, di consulenza e di assistenza in favore di amministrazioni pubbliche nel settore della compravendita di beni e di acquisizione di servizi, anche ai fini della scelta del contraente, nonché di attività di negoziazione diretta su beni e servizi per conto e su richiesta di tali amministrazioni”. Con questa modifica dell'oggetto sociale, si consentiva a CONSIP di poter svolgere i nuovi compiti.

In data 20 settembre 2000, l'intera partecipazione azionaria di CONSIP veniva trasferita al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (ora Ministero dell'Economia e delle Finanze).

⁴⁴ Assemblee del 10 gennaio e del 27 marzo 2000.

1.3 La conferma del sistema di centralizzazione degli acquisti⁴⁵

La scelta di avvalersi di CONSIP per la stipula delle convenzioni di cui al citato art. 26 della Finanziaria 2000 [4] veniva confermata:

- dall'art. 58 della Finanziaria 2001 [20], che esplicitava, fra l'altro, la possibilità per CONSIP di stipulare convenzioni non solo per conto del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, ma anche per conto di altre pubbliche amministrazioni;
- dal decreto ministeriale 2 maggio 2001 [21], con cui il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica affidava a CONSIP le iniziative e le attività di cui al sopracitato art. 58 della Finanziaria 2001 [20];
- dall'art. 52, comma 74, della Finanziaria 2002 [22], che stabiliva la possibilità per il Ministro per l'innovazione e le tecnologie di avvalersi di CONSIP per lo svolgimento delle proprie attribuzioni istituzionali.

Nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti, un contributo importante veniva fornito dal Regolamento recante criteri e modalità per l'espletamento da parte delle amministrazioni pubbliche di procedure telematiche di acquisto per l'approvvigionamento di beni e servizi (DPR n. 101/2002 [6]), che introduceva il **mercato elettronico della pubblica amministrazione (MEPA)**. Tale disposizione normativa prevedeva infatti che⁴⁶ il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) e il Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie (DIT) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, anche avvalendosi di proprie strutture e concessionarie, dovessero predisporre gli strumenti elettronici e telematici necessari alla realizzazione di un mercato elettronico della pubblica amministrazione e curassero l'esecuzione, anche attraverso l'affidamento a terzi, di tutti i servizi informatici, telematici, logistici e di consulenza necessari alla compiuta realizzazione del mercato stesso.

⁴⁵ V. Corte dei Conti - Determinazione n. 39/2004 [14].

⁴⁶ [6] DPR n. 101/2002 - art. 11, comma 5.

Inoltre, l'art. 24 della Finanziaria 2003 [23], assegnava a CONSIP le seguenti attività:

- stipulare convenzioni quadro, ai sensi dell'art. 26 della Finanziaria 2000 [4], per conto delle pubbliche amministrazioni ovvero svolgere, per conto e su richiesta delle amministrazioni medesime, le attività di **stazione appaltante**;
- pubblicare annualmente, sul proprio sito internet, le categorie di prodotti per i quali avrebbe attivato il MEPA nell'anno successivo;
- collaborare con il Ministero delle attività produttive e con il DIT, insieme alle organizzazioni di categoria, per promuovere la partecipazione delle Piccole e Medie Imprese (PMI) alle procedure di *e-Procurement* delle pubbliche amministrazioni, anche attraverso specifiche iniziative di assistenza tecnica e formazione all'utilizzo dei relativi strumenti elettronici.

1.4 Il mutamento di indirizzo sul ruolo di CONSIP⁴⁷

A partire dalla metà del 2003⁴⁸, il sistema di centralizzazione degli acquisti – elaborato nelle citate leggi finanziarie (dal 2000 al 2003) – formava oggetto di un repentino ripensamento, confermato dalla Finanziaria 2004 [26], che **ridimensionava le attività svolte da CONSIP** nel contesto della realizzazione del Programma di razionalizzazione degli acquisti, prevedendo⁴⁹, fra l'altro:

- di mantenere in capo a CONSIP la competenza a stipulare le sole convenzioni quadro relative all'acquisto di beni e servizi “a rilevanza nazionale”;
- la facoltà, in luogo dell'obbligatorietà, di utilizzo delle convenzioni CONSIP per le amministrazioni dello Stato;
- la parziale abrogazione del citato art. 24 della Finanziaria 2003 [23].

⁴⁷ V. Corte dei Conti - Determinazione n. 39/2004 [14], Corte dei Conti - Determinazione n. 46/2005 [24] e Corte dei Conti - Determinazione n. 100/2006 [25].

⁴⁸ Con la legge 1 agosto 2003, n. 212 (che ha convertito, con modificazioni, il DL 24 giugno 2003, n. 143), l'art. 5 del provvedimento è stato integralmente sostituito da una serie di disposizioni che, nel loro insieme, erano dirette a ridimensionare il ruolo della CONSIP ed a limitare l'obbligo di adesione alle convenzioni quadro alle sole amministrazioni centrali dello Stato.

⁴⁹ [26] Finanziaria 2004 - art. 3, commi 166 e 171.

Sulla stessa linea della Finanziaria 2004 [26] si colloca il decreto-legge 12 luglio 2004, n. 168 [27], che interveniva nuovamente nella materia, ribadendo la facoltatività - in luogo dell'obbligatorietà - del ricorso alle convenzioni CONSIP, sopprimendo la qualificazione della "rilevanza nazionale" dei beni e servizi come ambito in cui è circoscritta la competenza di CONSIP nella stipula di convenzioni quadro e stabilendo che le amministrazioni pubbliche, qualora non ritenessero di ricorrere alle convenzioni CONSIP, avrebbero dovuto utilizzarne i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per l'acquisto di beni e servizi comparabili⁵⁰.

La tecnica legislativa adottata - intervenendo sulla normativa di riferimento del sistema di centralizzazione degli acquisti mediante abrogazioni e modifiche parziali di specifiche disposizioni, anziché mediante l'enucleazione di una disciplina organica e la conseguente abrogazione delle previgenti disposizioni incompatibili - introduceva molteplici **fattori di incertezza**, con notevoli ripercussioni sullo svolgimento delle attività di CONSIP, compresa la sospensione delle gare relative agli acquisti di beni e servizi della pubblica amministrazione, che proseguì per tutto l'esercizio 2004, fino all'entrata in vigore del "Regolamento per le procedure di gara non concluse bandite da CONSIP"⁵¹.

Nel biennio 2005-2006, dopo le fluttuazioni degli anni precedenti, il contesto normativo che regolava il Programma di razionalizzazione degli acquisti rimaneva pressoché immutato, così come i compiti affidati a CONSIP⁵², sostanzialmente riconducibili a due aree principali:

- la gestione e lo sviluppo dei servizi informatici necessari allo svolgimento delle attività istituzionali dello Stato in materia finanziaria e contabile (per il MEF e parzialmente per la Corte dei conti) attraverso consulenza tecnica e progettuale;
- la realizzazione del Programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi nella pubblica amministrazione, attraverso l'utilizzo di tecnologie informatiche e modalità innovative per gli acquisti.

⁵⁰ [27] DL n. 168/2004 - art. 1, comma 4.

⁵¹ DPCM 11 novembre 2004, n. 325, entrato in vigore il 9 febbraio 2005, che comportò il venir meno delle ragioni che avevano determinato la sospensione delle attività connesse con la stipulazione delle convenzioni quadro.

⁵² Merita di essere segnalato solo l'art. 1, comma 208, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Finanziaria 2005), che prevedeva l'opportunità per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni di acquistare un *personal computer* usufruendo di una riduzione di costo ottenuta in seguito ad un'apposita selezione di produttori o distributori operanti nel settore informatico, dopo una specifica indagine di mercato esperita da CONSIP con il supporto del DIT.

Alcune norme di interesse per le attività di CONSIP venivano introdotte con la Finanziaria 2006 [28] che prevedeva⁵³, in caso di verifica di una situazione di criticità per la finanza pubblica, a decorrere dal secondo bimestre del 2006, per le amministrazioni dello Stato l'obbligo di aderire alle convenzioni CONSIP ovvero di utilizzarne i parametri di prezzo-qualità, ridotti del 20%, come limiti massimi per l'acquisto di beni e servizi comparabili⁵⁴. Nel ribadire ed incoraggiare l'aggregazione di enti locali e di enti decentrati di spesa, la Finanziaria 2006 prevedeva⁵⁵ inoltre la possibilità che gli stessi si potessero avvalere della consulenza e del supporto di CONSIP, al fine di conseguire l'armonizzazione dei sistemi di governo della spesa pubblica.

Un ulteriore passo è rappresentato dall'art. 33 del Codice dei contratti [1] che, recependo la disciplina contenuta nelle direttive comunitarie, prevedeva che le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori potessero acquisire lavori, servizi e forniture facendo ricorso a centrali di committenza.

1.5 La razionalizzazione della spesa pubblica⁵⁶

Il quadro normativo veniva nuovamente modificato con la Finanziaria 2007 [5] che, in tema di razionalizzazione della spesa pubblica per l'acquisizione di beni e servizi prevedeva⁵⁷, fra l'altro, che:

– CONSIP dovesse supportare il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione - di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e sentita l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) - per la realizzazione di un programma per l'adozione di sistemi informativi

⁵³ [28] Finanziaria 2006. - art. 1, comma 22.

⁵⁴ Essendo l'applicazione di tale disposizione condizionata all'emanazione di un apposito DPCM per l'accertamento di detti presupposti in ordine all'andamento della spesa, in sua assenza ha continuato per il 2006 a trovare applicazione la normativa previgente.

⁵⁵ [17] Finanziaria 2006 - art. 1, comma 160.

⁵⁶ V. Corte dei Conti - Determinazione n. 87/2007 [29], Corte dei Conti - Determinazione n. 2/2009 [30], Corte dei Conti - Determinazione n. 7/2010 [31] e Corte dei Conti - Determinazione n. 101/2010 [32].

⁵⁷ [5] Finanziaria 2007 - art. 1, commi 449, 450, 454, 457.

comuni alle amministrazioni dello Stato a supporto della **definizione dei fabbisogni di beni e servizi**, per la **definizione di un insieme di indicatori sui livelli di spesa sostenibili**, per le categorie di spesa comune, da utilizzare nel processo di formazione del bilancio;

– nel quadro del patto di stabilità interno, CONSIP e le centrali regionali dovessero costituire un **sistema a rete** per armonizzare i piani di razionalizzazione della spesa e realizzare sinergie nell'utilizzo degli strumenti informatici per l'acquisto di beni e servizi, anche al fine di evitare il rischio di possibili duplicazioni di attività e sprechi di risorse⁵⁸.

La Finanziaria 2007 [5] prevedeva⁵⁹ inoltre l'abrogazione dell'art. 59 della Finanziaria 2001 [20], nella parte relativa all'elaborazione di strategie comuni di acquisto degli enti decentrati di spesa, oramai superato per effetto del delineato sistema a rete, con l'istituzione delle centrali di acquisto regionali.

La Finanziaria 2008 [24], in una logica di sostanziale continuità con le disposizioni della Finanziaria 2007 e in coerenza con gli indirizzi di *spending review*⁶⁰, prevedeva⁶¹ specifiche disposizioni in tema di razionalizzazione della spesa pubblica per l'acquisto di beni e servizi, da realizzare attraverso le attività del MEF e di CONSIP, fra cui la predisposizione e la messa a disposizione delle amministrazioni pubbliche degli strumenti di supporto per la valutazione della comparabilità dei beni e servizi da acquistare e per l'utilizzo di detti parametri (**benchmark CONSIP**).

Nel 2009⁶², con i provvedimenti anticrisi, in relazione al **settore sanitario** veniva previsto⁶³ che CONSIP dovesse essere sentita in relazione alla valutazione della verifica degli adempimenti delle Regioni in materia di acquisto di beni e servizi⁶⁴ mentre,

⁵⁸ La Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano doveva approvare annualmente i programmi per lo sviluppo della rete delle centrali di acquisto della pubblica amministrazione e per la razionalizzazione delle forniture di beni e servizi, nonché definire le modalità e monitorare il raggiungimento dei risultati rispetto agli obiettivi.

⁵⁹ [5] Finanziaria 2007 - art. 1, comma 458.

⁶⁰ Di cui al DPEF 2008-2011.

⁶¹ [24] Finanziaria 2008 - art. 2, comma 572.

⁶² Al contrario degli anni precedenti, la Finanziaria 2009 (legge 22 dicembre 2008, n. 203) non conteneva norme direttamente rilevanti per le attività della CONSIP.

⁶³ Art. 22, comma 8, del DL 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

⁶⁴ V. art. 2, comma 1, del DL 18 settembre 2001 n. 347, convertito con modificazioni dalla legge 16 novembre 2001, n. 405, riguardante interventi urgenti in materia di spesa sanitaria, che disponeva che le Regioni dovessero adottare le iniziative e le disposizioni necessarie per:

fra gli interventi urgenti in materia di funzionalità del **sistema giudiziario**⁶⁵, veniva stabilita la possibilità che il Ministero della giustizia potesse avvalersi di CONSIP, anche in qualità di centrale di committenza, per l'attuazione delle iniziative in tema di digitalizzazione dell'Amministrazione della giustizia e per le ulteriori attività di natura informatica individuate con decreto del Ministro della giustizia.

Sul piano generale, va sottolineato il supporto fornito da CONSIP alla *governance* della finanza pubblica, anche in relazione alla messa a punto della banca dati unitaria delle pubbliche amministrazioni, che costituisce uno dei pilastri della riforma di contabilità pubblica⁶⁶.

1.6 L'introduzione dell'istituto degli accordi quadro⁶⁷

La Finanziaria 2010 [35] introduceva rilevanti novità per il Programma di razionalizzazione degli acquisti, attraverso una specifica disciplina relativa agli accordi quadro, istituto innovativo, introdotto dal Codice dei contratti, che, dando la possibilità alla stazione appaltante di individuare uno o più fornitori anche in base a condizioni non del tutto previamente fissate, lascia alle amministrazioni un maggiore spazio di negoziazione e flessibilità.

In tale quadro, la Finanziaria 2010 [35] prevedeva⁶⁸:

-
- l'adesione delle aziende sanitarie ed ospedaliere alle convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 26 della Finanziaria 2000 [4], e dell'art. 59 della Finanziaria 2001 [20], ovvero ad altri strumenti di contenimento della spesa sanitaria approvati dal CIPE, su parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome;
 - favorire lo sviluppo del commercio elettronico e semplificare l'acquisto di beni e servizi in materia sanitaria.

⁶⁵ V. art. 4, comma 7, del DL 29 dicembre 2009, n. 193, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 febbraio 2010, n. 24.

⁶⁶ Varata con la Legge di contabilità e di finanza pubblica [2].

⁶⁷ V. Corte dei Conti - Determinazione n. 83/2012 [34].

⁶⁸ [35] Finanziaria 2010 - art. 2, commi 225, 226 e 227.

- la possibilità per CONSIP di concludere accordi quadro, a cui le amministrazioni pubbliche⁶⁹ potevano fare ricorso per l'acquisto di beni e servizi o, in alternativa, potevano adottare per gli acquisti di beni e servizi comparabili, parametri di qualità e di prezzo rapportati a quelli di detti accordi quadro;
- che le convenzioni di cui all'art. 26 della Finanziaria 2000 [4] potessero essere stipulate anche ai fini e in sede di aggiudicazione degli appalti basati su un accordo quadro;
- che, nel contesto del sistema a rete⁷⁰ costituito dalle centrali di acquisto regionali e da CONSIP, in sede di Conferenza Stato-Regioni potessero essere indicati criteri utili per l'individuazione delle categorie merceologiche di beni e di servizi oggetto degli accordi quadro conclusi da CONSIP, al fine di determinare un'elevata possibilità di incidere positivamente e in maniera significativa sui processi di acquisto pubblici.

Il 27 luglio 2010 l'Assemblea degli azionisti deliberava, in sede straordinaria, la revisione dello Statuto di CONSIP, estendendo l'oggetto dell'azione societaria ad attività di consulenza a supporto delle politiche di sviluppo e di innovazione del MEF e ad attività in favore di amministrazioni pubbliche o comunque di soggetti pubblici.

Il progressivo ampliamento delle attività di CONSIP, per effetto delle disposizioni recate da più leggi finanziarie, fa emergere la **tendenza a far evolvere una società per azioni del MEF in un ente strumentale al servizio dell'intera amministrazione dello Stato.**

⁶⁹ Nonché le amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art. 3, comma 25, del Codice dei contratti [1].

⁷⁰ Ai sensi dell'art. 1, comma 457, della Finanziaria 2007 [5].

1.7 CONSIP oggi⁷¹

Dal 2011 ad oggi, sono intervenute disposizioni normative che assumono particolare rilievo nel quadro di riferimento, sia su un piano generale, riguardo al Programma di razionalizzazione degli acquisti, sia su un piano più specifico, in relazione al ruolo e alle attività di CONSIP.

Con l'approvazione del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 [37], sono state introdotte disposizioni che integrano la disciplina normativa del Programma di razionalizzazione degli acquisti, nel contesto del sistema a rete di cui alla citata Finanziaria 2007 [5], individuando misure dirette a **incrementare i processi di centralizzazione degli acquisti di beni e servizi, ai fini del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.**

Per quanto riguarda nello specifico le attività di CONSIP, la norma prevede⁷² che vengano predisposti e messi a disposizione delle amministrazioni pubbliche strumenti di supporto alla razionalizzazione dei processi di approvvigionamento di beni e servizi e che, a tal fine, CONSIP:

- a) elabori appositi indicatori e parametri per supportare l'attività delle amministrazioni di misurazione dell'efficienza dei processi di approvvigionamento con riferimento, tra l'altro, all'osservanza delle disposizioni e dei principi in tema di razionalizzazione e aggregazione degli acquisti di beni e servizi, alla percentuale di acquisti effettuati in via telematica, alla durata media dei processi di acquisto;
- b) realizzi strumenti di supporto per le attività di programmazione, controllo e monitoraggio svolte dalle amministrazioni pubbliche;
- c) realizzi strumenti di supporto allo svolgimento delle attività di controllo da parte dei soggetti competenti sulla base della normativa vigente.

A fine 2011, il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 [38], delinea il ruolo di CONSIP quale **centrale di committenza nazionale** per l'acquisizione di beni e

⁷¹ V. Corte dei Conti - Determinazione n. 102/2013 [36].

⁷² [37] DL n. 98/2011 - art. 11, comma 4.

servizi, nello specifico con la previsione⁷³ che le amministrazioni pubbliche centrali inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT⁷⁴, possono avvalersi di CONSIP, nella sua qualità di centrale di committenza, per le acquisizioni di beni e servizi al di sopra della soglia di rilievo comunitario.

Il 4 maggio 2012, l'Assemblea degli azionisti, in sede straordinaria, approvava alcune modifiche statutarie, introducendo, fra l'altro, la possibilità per CONSIP di esercitare le seguenti attività:

- a) consulenza, assistenza e supporto in favore delle pubbliche amministrazioni, nel settore della compravendita di beni, dell'acquisizione di servizi, anche ai fini della scelta del contraente;
- b) attività informatiche e attività ad esse strumentali, in favore delle amministrazioni dello Stato, ove previsto dalla legge;
- c) consulenza a supporto delle politiche di sviluppo e di innovazione del MEF, anche ai sensi dell'art. 63, comma 6, della Finanziaria 2001 [20]⁷⁵;
- d) in misura minoritaria e residuale, le medesime attività di cui alle precedenti lettere a) e b) in favore di altre amministrazioni pubbliche o soggetti pubblici, previa autorizzazione del MEF e nei limiti dallo stesso stabiliti.

Nel corso del 2012, sono state introdotte ulteriori norme - di rilievo anche per le attività di CONSIP - da cui deriva, in generale, un **incremento degli obblighi di ricorso da parte delle pubbliche amministrazioni agli strumenti del Programma di razionalizzazione degli acquisti, quale strumento funzionale a misure di *spending review*.**

Per primo, il Decreto *spending review* [39], che stabilisce⁷⁶ che il MEF, a titolo gratuito, debba mettere a disposizione delle pubbliche amministrazioni e degli altri soggetti pubblici che si avvalgono di CONSIP, il proprio Sistema informatico di negoziazione in modalità ASP.

Lo stesso Decreto⁷⁷ introduce l'obbligo:

⁷³ [38] DL n. 201/2011 - art. 29.

⁷⁴ Ai sensi dell'art. 1, comma 3, della Legge di contabilità e di finanza pubblica [2].

⁷⁵ Il comma 6 della Finanziaria 2001 [20] dispone che il MEF provveda a realizzare le proprie attività, ivi comprese quelle di tipo consulenziale, anche avvalendosi di società di cui possieda, direttamente o indirettamente, l'intero capitale sociale.

⁷⁶ [39] Decreto *spending review* - art. 9.

⁷⁷ Art. 7, commi 1 e 2, del Decreto *spending review* [39] che modificano rispettivamente i commi 449 e 450 dell'art. 1, della Finanziaria 2007 [5].

- per gli enti del Servizio sanitario nazionale, del ricorso alle convenzioni CONSIP in assenza di operatività delle convenzioni stipulate dalle centrali regionali di riferimento;
- per le amministrazioni pubbliche diverse da quelle statali, di provvedere agli approvvigionamenti sotto soglia comunitaria mediante ricorso al MEPA CONSIP ovvero ad altri mercati elettronici⁷⁸.

Quindi, il Decreto sviluppo [40], che attribuisce⁷⁹ a CONSIP alcune funzioni proprie del soppresso DigitPA, in particolare le attività amministrative, contrattuali e strumentali.

Infine, di particolare rilievo risulta essere il Secondo Decreto di *spending review* [41], che dispone⁸⁰ il **trasferimento a SOGEI⁸¹ delle attività informatiche riservate allo Stato⁸²**, nonché delle attività di sviluppo e gestione dei sistemi informatici delle amministrazioni pubbliche, svolte fino al 1° luglio 2013 da CONSIP, ai sensi di legge e di statuto, mentre CONSIP continua a svolgere:

- le attività ad essa affidate con provvedimenti normativi;
- le attività di realizzazione del Programma di razionalizzazione degli acquisti, di centrale di committenza – anche a favore di SOGEI – e di *e-Procurement*;
- le attività ad essa affidate con provvedimenti amministrativi del MEF.

Il Secondo Decreto di *spending review* [41] prevede⁸³ inoltre:

- l'istituzione, tramite CONSIP, di un albo delle varie centrali di committenza, da aggiornare in tempo reale con le notizie dell'avvenuta stipula dei contratti da parte di dette centrali;
- che il MEF, per il tramite di CONSIP, curi lo sviluppo e la gestione del Sistema informatico di *e-Procurement* realizzato a supporto del Programma di razionalizzazione degli acquisti, per l'effettuazione delle procedure svolte da

⁷⁸ Previsti dall'art. 328 del DPR n. 207/2010 [3].

⁷⁹ [40] Decreto sviluppo - art. 20, comma 4.

⁸⁰ [41] Secondo Decreto di *spending review* - art. 4, commi 3-*bis* e 3-*ter*.

⁸¹ SOGEI (Società Generale d'Informatica S.p.A.) è la società di *Information Technology* del MEF. Da luglio 2013, a seguito dell'incorporazione del ramo IT Economia di CONSIP (prevista dalla legge n. 135/2012), SOGEI è *partner* tecnologico unico del MEF e sviluppa sistemi, applicazioni e servizi per tutte le esigenze di automazione e informatizzazione dei processi operativi e gestionali del Ministero, della Corte dei conti, delle Agenzie fiscali e di altre pubbliche amministrazioni.

⁸² Ai sensi del D.Lgs. n. 414/1997 [15] e successivi provvedimenti di attuazione.

⁸³ [41] Secondo Decreto di *spending review* - art. 1 e art. 4, commi 3-*quater* e 3-*quinqies*.

CONSIP, in qualità di centrale di committenza, nonché per le ulteriori attività che la medesima svolge in favore delle pubbliche amministrazioni⁸⁴;

- che CONSIP svolga l'istruttoria ai fini del rilascio, da parte dell'Agenzia per l'Italia Digitale, dei pareri di congruità tecnico-economica dei contratti relativi all'acquisizione di beni e servizi informatici e telematici delle pubbliche amministrazioni;

- con riferimento alle attività assunte a seguito della soppressione di DigitPA, che CONSIP svolga le attività di centrale di committenza relative alle reti telematiche delle pubbliche amministrazioni, al Sistema Pubblico di Connettività (SPC)⁸⁵ e alla Rete Internazionale delle Pubbliche Amministrazioni (RIPA)⁸⁶ nonché provveda a stipulare contratti-quadro per l'acquisizione di applicativi informatici e per l'erogazione di servizi di carattere generale riguardanti il funzionamento degli uffici⁸⁷.

In conclusione, la recente evoluzione del contesto normativo di riferimento ha determinato uno sviluppo del ruolo di CONSIP che, in qualità di centrale di committenza nazionale, è il *partner* di riferimento per le pubbliche amministrazioni nella gestione strategica ed operativa dei processi di acquisto.

⁸⁴ L'art. 1, comma 19, del [41] Secondo Decreto di *spending review* prevede che il MEF si avvalga di CONSIP per la realizzazione di un programma per l'efficientamento delle procedure di dismissione dei beni mobili delle amministrazioni, anche mediante l'impiego di strumenti telematici e del Sistema informatico di *e-Procurement*.

⁸⁵ Ai sensi dell'art. 83 del D.Lgs. n. 82/2005 (CAD) [11].

⁸⁶ Ai sensi dell'art. 86 del D.Lgs. n. 82/2005 (CAD) [11].

⁸⁷ Attività già di competenza di CNIPA, ai sensi dell'art. 1, comma 192, della Finanziaria 2005.

Capitolo 2

Gli ambiti di attività di CONSIP

Le attività di CONSIP fanno riferimento a tre aree principali:

1. la realizzazione del Programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi nella pubblica amministrazione, attraverso l'utilizzo di tecnologie informatiche e di strumenti innovativi per gli acquisti della pubblica amministrazione;
2. il supporto a singole amministrazioni su tutti gli aspetti del processo di approvvigionamento, anche in qualità di centrale di committenza, sulla base di specifiche convenzioni (*procurement* verticale);
3. lo svolgimento di compiti assegnati attraverso specifici provvedimenti di legge o atti amministrativi.

2.1 Il Programma di razionalizzazione degli acquisti

Il Programma di razionalizzazione degli acquisti nella pubblica amministrazione, attuato dal MEF tramite CONSIP, nasce con la Finanziaria 2000 [4], con l'obiettivo di ottimizzare gli acquisti pubblici di beni e servizi e di contribuire allo sviluppo di modelli di approvvigionamento basati su processi e tecnologie innovative (**modelli di e-Procurement**), affiancando le amministrazioni nella gestione del cambiamento dei processi di approvvigionamento (**innovazione dei processi di acquisto**).

Il contesto normativo del Programma è stato interessato, nel corso del tempo, da molteplici modifiche e implementazioni che, per CONSIP, hanno comportato variazioni spesso significative riguardo alla missione strategica e alle modalità operative e di interazione con le pubbliche amministrazioni⁸⁸.

Negli ultimi anni, il Programma ha ricevuto un ulteriore impulso dagli interventi normativi previsti in tema di *spending review*, finalizzata a ridurre la spesa per consumi intermedi della pubblica amministrazione, non solo operando limiti alle diverse tipologie di spesa o tagli lineari al bilancio statale, ma soprattutto adottando misure volte ad ampliare la quota di spesa pubblica per l'acquisto di beni e servizi gestita dalle centrali di committenza attraverso gli strumenti di *e-Procurement*, incrementando i processi di centralizzazione e razionalizzazione degli acquisti⁸⁹.

Più nel dettaglio, gli obiettivi del Programma sono:

- razionalizzare la spesa di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni, ottimizzando gli acquisti in termini di qualità e costi unitari, grazie alla conoscenza dei mercati e all'aggregazione della domanda;
- semplificare e garantire efficienza e trasparenza ai processi di approvvigionamento pubblico, grazie alla riduzione dei tempi di accesso al mercato, con significativi impatti sui costi della macchina burocratica

Al Programma, con ruoli e funzioni diverse, partecipano:

- **Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF)**, che svolge la funzione di indirizzo e coordinamento, definisce le linee guida del Programma e promuove le sinergie con gli altri soggetti istituzionali;
- **CONSIP**, che – operando in conformità alle disposizioni normative ed in esecuzione del mandato attribuitole dal MEF, nell'ambito delle linee guida da questi definite - analizza il mercato della domanda e dell'offerta, sviluppa iniziative di acquisto rispondenti ai fabbisogni delle amministrazioni, mette a disposizione competenze e servizi di consulenza in tema di acquisti, anche per esigenze specifiche, cura lo sviluppo e la gestione del Sistema informatico di *e-Procurement*, ...);
- **Centrali di Acquisto Territoriali (CAT)** costituite dalle Regioni, anche unitamente ad altre Regioni, operanti quali centrali di committenza, abilitate a stipulare convenzioni, per gli ambiti territoriali di competenza, in favore delle ammini-

⁸⁸ Come rappresentato nel Capitolo 1.

⁸⁹ Al riguardo, l'art. 11 del DL n. 98/2011 [37] prevede l'avvio da parte del MEF di un Piano volto all'ampliamento della quota di spesa pubblica per gli acquisti di beni e servizi gestita attraverso gli strumenti di centralizzazione.

strazioni ed enti regionali, degli enti locali, degli enti del Servizio sanitario nazionale e delle altre pubbliche amministrazioni aventi sede nel medesimo territorio, con la finalità di perseguire l'armonizzazione dei piani di razionalizzazione della spesa e di realizzare sinergie nell'utilizzo degli strumenti informatici per l'acquisto di beni e servizi;

- **Pubbliche Amministrazioni** che usufruiscono degli strumenti offerti dal Programma e collaborano nella definizione dei fabbisogni quantitativi e qualitativi;
- **Operatori economici** (imprese fornitrici), che contribuiscono allo sviluppo del Programma con la propria offerta di beni e servizi, attraverso gli strumenti telematici disponibili, e collaborano con la CONSIP nell'analisi dell'offerta;
- **Autorità** (AEEG, AGCM, AGCOM, AVCP) che assicurano, in base ai loro ambiti di competenza, l'aderenza delle iniziative in particolare ai principi di trasparenza e concorrenza.

Il Programma rende disponibili alle amministrazioni modelli evoluti di acquisto per la riduzione della spesa e l'ottimizzazione dei processi di approvvigionamento, in primo luogo attraverso **strumenti**⁹⁰ consolidati quali le convenzioni e il mercato elettronico, a cui si sono nel tempo affiancati ulteriori strumenti, quali le gare su delega e in ASP, gli accordi quadro, il sistema dinamico di acquisizione.

Nell'ambito dell'attuazione del Programma, la normativa di riferimento ha delineato⁹¹:

- un **sistema delle convenzioni**⁹², che in prima istanza, obbligava solo le amministrazioni dello Stato a ricorrere alle convenzioni stipulate da CONSIP, mentre per le altre pubbliche amministrazioni prevedeva la possibilità di ricorrere a tali convenzioni, ovvero di utilizzarne i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per l'acquisto di beni e servizi comparabili con quelli oggetto delle convenzioni stesse;
- la regolamentazione dello svolgimento delle **procedure telematiche di acquisto**, riguardanti, in particolare, le **gare telematiche** e, per gli acquisti sotto la soglia di rilievo comunitario, il **mercato elettronico**⁹³;

⁹⁰ Si rinvia al Capitolo 3 per la trattazione nello specifico degli strumenti CONSIP di *e-Procurement*.

⁹¹ V. Ministero dell'Economia e delle Finanze "Programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi per le pubbliche amministrazioni - Relazione al Parlamento per l'anno 2012" [42].

⁹² Art. 26 della Finanziaria 2000 [4] e art. 58 della Finanziaria 2001 [20].

⁹³ V. DPR n. 101/2002 [6], sostituito dal DPR n. 207/2010 [3].

- un **sistema a rete**⁹⁴, modello collaborativo, realizzato da CONSIP e dalle centrali di acquisto regionali (CAT), finalizzato a una graduale integrazione tra le diverse strutture di governo centrale e locale in tema di *e-Procurement*, basato sulla collaborazione strategica (trasferimento di metodologie e di *know-how*, condivisione di *best practises*, ...) fra le diverse centrali di committenza, per lo sviluppo di sinergie e di iniziative comuni e che prevede, fra l'altro, la condivisione - in riuso o in ASP - del Sistema informatico di *e-Procurement*.

2.1.1 Obbligo-facoltà di ricorso agli strumenti di centralizzazione

Il quadro normativo in tema di modalità di acquisto di beni e servizi da parte della pubblica amministrazione è articolato a tal punto che CONSIP e il MEF, al fine di orientare e facilitare le pubbliche amministrazioni, curano la pubblicazione e l'aggiornamento di una **Tabella obbligo-facoltà** [13], che permette un rapido accesso alle disposizioni normative applicabili⁹⁵, in base a:

- categoria di appartenenza della pubblica amministrazione (soggetti obbligati);
- importo (sopra o sotto la soglia di rilievo comunitario);
- categoria merceologica a cui appartengono i beni o servizi oggetto di acquisto.

Categorie di pubblica amministrazione

- amministrazioni statali, centrali e periferiche (escluse scuole e università)
- amministrazioni regionali
- enti del Servizio sanitario nazionale
- amministrazioni territoriali non regionali
- scuole e università
- altre amministrazioni

⁹⁴ Art. 1, commi 455, 456 e 457, della Finanziaria 2007 [5].

⁹⁵ Si elencano di seguito i principali provvedimenti normativi richiamati dalle note alla Tabella di cui trattasi:

- art. 26 della Finanziaria 2000 [4];
- art. 58 della Finanziaria 2001 [20];
- art. 1, commi 449 e 450, della Finanziaria 2007 [5];
- art. 2, commi 573 e 574 della Finanziaria 2008 [33];
- art. 2, comma 225 della Finanziaria 2010 [35];
- art. 1, commi 3 e 7, e art. 15, comma 13, lettera d) del Secondo Decreto di *Spending Review* [41].

- organismi di diritto pubblico (società a totale partecipazione pubblica)

Soglia comunitaria

Le soglie, individuate con apposito regolamento⁹⁶, differiscono a seconda del soggetto aggiudicatore e del tipo di appalto.

Con riferimento alla soglia comunitaria, i contratti pubblici⁹⁷ si distinguono in⁹⁸:

- contratti di rilevanza comunitaria, il cui valore stimato, al netto dell'IVA, è pari o superiore alla soglia;
- contratti sotto soglia, il cui valore stimato, al netto dell'IVA, è inferiore alla soglia.

Categorie merceologiche

Nell'ambito delle misure di coordinamento della finanza pubblica, la norma⁹⁹ ha individuato le seguenti categorie merceologiche, per le quali vigono obblighi specifici di approvvigionamento da parte delle pubbliche amministrazioni¹⁰⁰:

- energia elettrica
- gas
- carburanti rete e extra-rete
- combustibili per riscaldamento
- telefonia fissa
- telefonia mobile

La normativa¹⁰¹ prevede inoltre che, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 31 marzo di ogni anno, vengano individuate le categorie di beni e di servizi, nonché la soglia al superamento della quale le amministrazioni pubbliche statali procedono alle relative acquisizioni attraverso strumenti di acquisto informatici propri ovvero messi a disposizione dal MEF¹⁰².

⁹⁶ Le attuali soglie sono state individuate con Regolamento (UE) 1336/2013 della Commissione del 13 dicembre 2013.

⁹⁷ Ad eccezione dei **contratti esclusi**, che sono sottratti in tutto o in parte alla disciplina del Codice dei contratti [1].

⁹⁸ [1] Codice dei contratti - art. 3, commi 16 e 17.

⁹⁹ [41] Secondo Decreto di *Spending Review* - art. 1, comma 7.

¹⁰⁰ L'obbligo vige per tutte le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto consolidato della pubblica amministrazione, come individuati dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1 della Legge di contabilità e finanza pubblica [2].

¹⁰¹ [43] Legge di stabilità 2013 - art. 1, comma 158.

¹⁰² Attualmente risulta vigente il DM 23 maggio 2013 "Individuazione delle categorie di beni e servizi per i quali le pubbliche amministrazioni sono tenute a procedere alle relative acquisizioni attraverso strumenti di acquisto informatici, ai sensi dell'articolo 1, comma 158, della legge 24 dicembre 2012, n. 228".

Tabella obbligo-facoltà

Le indicazioni presenti nella Tabella obbligo-facoltà [13] di utilizzo degli strumenti del Programma di razionalizzazione degli acquisti, come previsti dalla normativa vigente alla data del 3 ottobre 2013, vengono di seguito sinteticamente riportate.

Categorie merceologiche	Soglia	Obbligo-Facoltà
Per tutte le categorie merceologiche	Soprasoglia e sottosoglia	Obbligo di ricorso a convenzioni CONSIP, per <u>tutte le amministrazioni statali</u> , centrali e periferiche, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le istituzioni universitarie (scuole e università)
		Obbligo di ricorso alle convenzioni delle CAT di riferimento o, in mancanza, di CONSIP, per gli <u>enti del Servizio sanitario nazionale</u>
	Sottosoglia	Obbligo di ricorso al MEPA o altri mercati elettronici (proprio o della CAT di riferimento) per le <u>amministrazioni territoriali (regionali e locali)</u> e per le <u>altre amministrazioni</u>
Con riferimento alle categorie merceologiche individuate	Soprasoglia	Obbligo di ricorso a convenzioni o accordi quadro di CONSIP o della CAT di riferimento, per le <u>amministrazioni territoriali (regionali e locali)</u> e per le <u>altre amministrazioni</u>
Con riferimento alle altre categorie merceologiche	Soprasoglia	Obbligo di ricorso a convenzioni regionali laddove previsto in norma regionale, per le <u>amministrazioni regionali</u>
		Facoltà di utilizzo delle convenzioni, degli AQ e dei sistemi telematici di CONSIP o della CAT di riferimento (con obbligo di rispetto del <i>benchmark</i> CONSIP), per le <u>amministrazioni territoriali non regionali</u> e per le <u>altre amministrazioni</u>

Laddove, invece di un obbligo, è prevista una facoltà, ad essa è spesso associato l'obbligo di rispetto del *benchmark* CONSIP.

La Tabella [13], oltre agli obblighi sopra riportati, fornisce un riepilogo delle **alternative** previste dalla norma nel caso di indisponibilità degli strumenti per i quali vige l'obbligo di utilizzo. Ad esempio, in termini generali, le alternative possono riguardare:

- l'utilizzo di **uno strumento diverso della stessa centrale di committenza** (ad es. accordi quadro o MEPA CONSIP in alternativa alle convenzioni CONSIP);
- l'utilizzo dello **stesso strumento ma di altra centrale di committenza** (ad es. convenzione CONSIP in luogo della convenzione della CAT di riferimento);
- **acquisti autonomi a corrispettivi inferiori** a quelli delle convenzioni CONSIP e della CAT di riferimento.

Occorre precisare che:

- le amministrazioni pubbliche obbligate ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni, **qualora queste non siano disponibili e in caso di motivata urgenza**, possono procedere allo svolgimento di autonome procedure di acquisto dirette alla stipula di contratti aventi durata e misura strettamente necessaria e sottoposti a condizione risolutiva in caso di intervenuta disponibilità di convenzioni (**diritto di recesso**)¹⁰³;
- le CAT, pur dovendo tener conto del *benchmark* CONSIP, non sono obbligate ad utilizzare le convenzioni CONSIP, ma possono procedere autonomamente alla stipula di convenzioni.

Sanzioni

Ove, in presenza di un obbligo, non si ricorra alle convenzioni stipulate da CONSIP o dalle CAT, gli atti e i contratti posti in essere in violazione delle disposizioni sui parametri di prezzo e qualità (*benchmark* CONSIP) sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità amministrativa ed erariale. La stessa sanzione è prevista per i contratti posti in essere in violazione dell'obbligo di approvvigionamento tramite il MEPA CONSIP¹⁰⁴.

È esclusa la nullità e la responsabilità per i contratti stipulati dalle amministrazioni statali ad un prezzo più basso di quello derivante dal rispetto dei parametri prezzo-qualità degli strumenti di acquisto messi a disposizione da CONSIP, sempre che tra amministrazione e fornitore non siano insorte contestazioni sull'esecuzione di eventuali contratti stipulati in precedenza.

¹⁰³ [41] Secondo Decreto di *Spending Review* - art. 1, comma 3.

¹⁰⁴ [41] Secondo Decreto di *Spending Review* - art. 1, comma 1.

2.1.2 *Benchmark* CONSIP

CONSIP mette a disposizione delle pubbliche amministrazioni uno strumento (il *benchmark*)¹⁰⁵ per supportarle nell'individuazione del prezzo più equo per l'acquisto di beni e servizi di loro interesse.

La funzionalità del servizio permette di scegliere le caratteristiche del bene o del servizio e di verificarne il prezzo in convenzione. Il prezzo così individuato sarà poi confrontabile con i prezzi riscontrati dall'amministrazione sul mercato.

Per alcune merceologie, CONSIP provvede a pubblicare i prezzi rilevati a seguito di indagini di mercato effettuate nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti.

2.1.3 Piano iniziative

Per coadiuvare le pubbliche amministrazioni nell'attività di programmazione, controllo e monitoraggio degli approvvigionamenti - in attuazione di quanto previsto dalla attuale normativa¹⁰⁶ - CONSIP pubblica con cadenza periodica, per conto del MEF, il piano delle iniziative attive o in corso di attivazione tramite i diversi strumenti di negoziazione disponibili nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti, che riporta indicazioni sulle nuove attivazioni di convenzioni e sulle previste pubblicazioni di bandi di gara.

¹⁰⁵ Previsto dall'art. 2, comma 572 della Finanziaria 2008 [33].

¹⁰⁶ [37] DL n. 98/2011 – art. 11.

2.2 Consulenza e progetti specifici

Al fine di favorire la razionalizzazione della spesa, l'efficienza e la trasparenza dei processi di approvvigionamento ed a promuovere nuovi strumenti di *e-Procurement* su scala locale, CONSIP può fornire, su specifica richiesta, supporto e consulenza per le esigenze di approvvigionamento di beni e servizi da parte di enti locali o loro consorzi, assicurando la partecipazione anche alle piccole e medie imprese locali, nel rispetto dei principi di concorrenza¹⁰⁷.

Tra i progetti specifici realizzati da CONSIP che riguardano il settore degli acquisti, di particolare rilievo sono i progetti Acquisti Verdi e Sportelli in Rete.

Acquisti Verdi

CONSIP è fortemente impegnata nella tematica del *Green Public Procurement* (GPP) e, a tal fine, promuove l'acquisto di beni e servizi eco-compatibili: attraverso le convenzioni e il MEPA, mette a disposizione delle pubbliche amministrazioni una serie di beni e servizi che offrono precise garanzie dal punto di vista ambientale.

In particolare, l'attenzione alle politiche del GPP si manifesta attraverso l'inserimento, nelle diverse iniziative, di una serie di criteri volti a **ridurre l'impatto ambientale** dei beni e servizi utilizzati dalla pubblica amministrazione lungo l'intero ciclo di vita (produzione, uso, smaltimento).

Nei capitolati di gara per la scelta dei prodotti o servizi vengono inseriti **punteggi premianti** per chi dimostra di aver seguito criteri che riflettono l'impegno dell'azienda nelle politiche di riduzione dell'impatto ambientale.

Anche nei bandi di abilitazione al MEPA sono previste alcune specifiche tecniche sulle caratteristiche dei prodotti che devono essere rispettate dai fornitori per poter pubblicare il catalogo dei prodotti.

Sportelli in Rete

Sono **punti informativi e formativi** che hanno, in particolare, il compito di agevolare l'accesso delle PMI al MEPA e vengono attivati nelle sedi locali delle Confederazioni imprenditoriali (Confcommercio, Confesercenti, Confapi, Confartigianato,

¹⁰⁷ V. art. 3, comma 172, della Finanziaria 2004 [26].

Confindustria ed altre realtà associative), al fine di garantire la massima partecipazione delle imprese al Programma di razionalizzazione degli acquisti nella pubblica amministrazione, nel rispetto dei principi di concorrenza.

CONSIP offre al personale delle Confederazioni attività informative e formative e seminari ad hoc, affinché queste possano poi, a loro volta, supportare i loro associati che vogliono aderire al MEPA.

2.3 *Procurement verticale*

Oltre a realizzare il Programma di razionalizzazione degli acquisti, CONSIP supporta singole amministrazioni su tutti gli aspetti del processo di approvvigionamento, agendo per loro conto come **centrale di committenza**.

La norma¹⁰⁸ prevede, infatti, che le amministrazioni pubbliche centrali¹⁰⁹ e gli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale possano avvalersi di CONSIP per le acquisizioni di beni e servizi sopra la soglia di rilievo comunitario, stipulando con la società apposite convenzioni per disciplinare tale attività¹¹⁰.

Grazie al *know-how* acquisito, CONSIP è in grado di offrire alle pubbliche amministrazioni un supporto di competenze integrate (merceologiche, tecnologiche, legali,

¹⁰⁸ [29] DL n. 201/2011 – art. 29.

¹⁰⁹ Come individuate dall'ISTAT ed inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 1, comma 3, della Legge di contabilità e finanza pubblica [2].

¹¹⁰ Al 1 luglio 2013 risultano attive nove convenzioni con le seguenti amministrazioni:

- Ministero della Giustizia
- Dipartimento delle Finanze del MEF
- Dipartimento del Tesoro del MEF
- Dipartimento della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
- INAIL
- Ministero della Difesa
- Consiglio di Stato

A queste si aggiunge la convenzione bilaterale firmata nel 2013 da CONSIP con l'Agenzia per l'Italia Digitale, volta a sviluppare un'azione comune per mettere in atto interventi e azioni mirate alla innovazione della pubblica amministrazione e alla realizzazione dell'Agenda Digitale Italiana.

di *project management*) su tutti gli aspetti del processo di approvvigionamento, dall'analisi dei fabbisogni, alla definizione e aggiudicazione della gara, fino alla gestione del contratto.

2.4 Altre attività

A CONSIP possono essere assegnati, attraverso apposite previsioni normative o con atti amministrativi¹¹¹, compiti che rispondono a specifiche esigenze delle amministrazioni.

Con tali modalità, CONSIP svolge, fra l'altro, le seguenti attività:

- istruttoria sui pareri di congruità tecnico-economica dei contratti relativi all'acquisizione di beni e servizi informatici e telematici delle pubbliche amministrazioni, pareri poi emessi dall'Agenzia per l'Italia Digitale¹¹²;
- supporto al MEF nella tenuta del Registro dei revisori legali e del Registro del tirocinio, nonché nelle ulteriori attività previste all'art. 21, comma 1, del D.Lgs. n. 39/2010¹¹³;
- supporto al MEF nella realizzazione del Programma per l'efficientamento delle procedure di dismissione di beni mobili dello Stato¹¹⁴;
- centrale di committenza relativa alle Reti telematiche delle Pubbliche Amministrazioni, al Sistema Pubblico di Connettività e alla Rete Internazionale della Pubblica Amministrazione¹¹⁵;
- centrale di committenza per SOGEI¹¹⁶.

¹¹¹ [41] Secondo Decreto di *Spending Review* – art. 4, comma 3-ter.

¹¹² [41] Secondo Decreto di *Spending Review* - art. 4, comma 3-quinquies (tale compito era in precedenza affidato al soppresso DigitPA).

¹¹³ Convenzione Revisori legali, con il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale di Finanza del MEF.

¹¹⁴ [41] Secondo Decreto di *Spending Review* – art. 1, comma 19.

¹¹⁵ [41] Secondo Decreto di *Spending Review* – art. 4, comma 3-quater.

¹¹⁶ [41] Secondo Decreto di *Spending Review* – art. 4, comma 3-ter.

Capitolo 3

Gli strumenti di centralizzazione degli acquisti

3.1 Il Sistema nazionale di *e-Procurement*¹¹⁷

Il Sistema nazionale di *e-Procurement* ha come obiettivi generali:

- **migliorare l'efficienza** della pubblica amministrazione, attraverso un forte cambiamento organizzativo e gestionale, favorendo il ciclo di convergenza digitale fra processi amministrativi, servizi pubblici e nuove tecnologie;
- **realizzare l'interoperabilità** e la piena cooperazione fra i sistemi informativi delle amministrazioni, sfruttando le tecnologie di collaborazione ed integrazione di processi e la condivisione degli archivi e delle informazioni, per ridurre i tempi e semplificare le procedure;
- **migliorare la trasparenza, il controllo e l'efficacia della spesa pubblica** attraverso strumenti che consentano la tracciabilità dei processi, un maggior controllo di gestione e supporti decisionali alla programmazione e alla gestione della finanza pubblica.

¹¹⁷ [44] Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione “Verso il sistema nazionale di *e-Government* - Linee strategiche” – “Gli obiettivi strategici”.

3.2 Il Sistema CONSIP di *e-Procurement*

Per l'attuazione del Programma di razionalizzazione degli acquisti nella pubblica amministrazione, il MEF, tramite CONSIP, ha realizzato il Sistema informatico di *e-Procurement*, costituito da soluzioni e strumenti elettronici e telematici che consentono, ai soggetti abilitati all'utilizzo del Sistema, di effettuare procedure telematiche di acquisizione di beni e servizi previste dagli strumenti di acquisto appositamente sviluppati, nel rispetto della normativa vigente in materia di approvvigionamenti della pubblica amministrazione.

L'accesso al Sistema avviene tramite il portale www.acquistinretepa.it [45] ed il suo utilizzo è disciplinato dal documento "Regole del Sistema di *e-Procurement* della pubblica amministrazione" [46].

3.2.1 Gli attori

Oltre al MEF e a CONSIP, i soggetti che possono richiedere l'abilitazione al Sistema sono:

- **sogetto aggiudicatore** (pubblica amministrazione), che opera attraverso il proprio punto ordinante che, a sua volta, può nominare uno o più punti istruttori per farsi assistere nello svolgimento delle attività all'interno del Sistema;
- **fornitore** (operatore economico), che opera attraverso il proprio legale rappresentante e che può nominare uno o più operatori delegati per assistere il legale rappresentante nello svolgimento delle attività all'interno del Sistema.

La gestione tecnica del Sistema è affidata al **Gestore del Sistema**, un soggetto esterno risultato aggiudicatario della procedura ad evidenza pubblica all'uopo esperita.

3.2.2 Gli strumenti

Gli strumenti di *e-Procurement* - strumenti innovativi, basati sull'utilizzo delle tecnologie ICT applicate ai processi di approvvigionamento, messi a disposizione delle pubbliche amministrazioni (soggetti aggiudicatori) per l'acquisto di beni e servizi attraverso modalità, in tutto o in parte, informatiche - sono i seguenti:

- convenzioni
- mercato elettronico (MEPA)
- accordi quadro
- sistema dinamico di acquisizione (SDAPA)
- gare telematiche

Convenzioni¹¹⁸

Sono contratti quadro stipulati da CONSIP, per conto del MEF, nell'ambito dei quali i fornitori aggiudicatari di gare indette da CONSIP (esperate in modalità tradizionale o smaterializzata, a seguito della pubblicazione di **bandi** relativi a singole categorie merceologiche) si impegnano ad accettare - alle condizioni e ai prezzi fissati nelle convenzioni stesse e in base agli standard di qualità previsti nei capitolati di gara - ordinativi di fornitura emessi dalle singole amministrazioni, fino al limite massimo (**massimale**) previsto.

Le convenzioni attivate da CONSIP riguardano l'acquisto di quei beni e servizi con caratteristiche standard, che vengono largamente utilizzati da tutte le amministrazioni (computer, stampanti, gasolio per il riscaldamento degli edifici, buoni pasto, telefonia mobile e fissa, ecc.).

Dal sito di CONSIP, si rileva che i principali **vantaggi** delle convenzioni sono:

- **per le amministrazioni**
 - semplificazione del processo di acquisto
 - riduzione dei costi unitari e dei tempi di approvvigionamento
 - garanzia del rispetto dei principi di trasparenza e concorrenza
 - abbattimento dei costi legati alla gestione dei contenziosi
- **per i fornitori**
 - accesso al mercato delle pubbliche forniture, con elevato potenziale di vendita

¹¹⁸ Art. 26 della Finanziaria 2000 [4] e art. 58 della Finanziaria 2001 [20].

- possibilità di diventare fornitore per più amministrazioni con un'unica gara
- garanzia di un processo negoziale improntato alla massima trasparenza

Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MEPA)¹¹⁹

È un mercato digitale che ha lo scopo di supportare le pubbliche amministrazioni negli acquisti di **importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario** e di promuovere la partecipazione delle PMI locali al Programma. Le procedure telematiche di acquisto mediante il MEPA rispondono ai principi di trasparenza e semplificazione delle procedure, di parità di trattamento e non discriminazione. Ad esse si applicano le disposizioni in materia di **acquisizione di servizi e forniture in economia**¹²⁰.

Rispetto alle convenzioni, il MEPA si presenta come uno strumento complementare, idoneo per l'acquisto di beni e servizi che non sono disponibili in convenzione ovvero di prodotti analoghi e/o simili a quelli delle convenzioni ma differenti per alcune peculiarità.

Nell'ambito della collaborazione tra Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) e MEF, CONSIP ha avviato la realizzazione del Mercato elettronico della Pubblica Istruzione (**MePI**), un'area del MEPA a disposizione delle scuole, per facilitarle negli acquisti di soluzioni integrate per la didattica digitale¹²¹.

Dal sito di CONSIP, si rileva che i principali **vantaggi** del MEPA sono:

- per le amministrazioni

- risparmi di tempo sul processo di acquisizione di beni e servizi sottosoglia comunitaria
- garanzia del rispetto dei principi di trasparenza e semplificazione delle procedure, di parità di trattamento e non discriminazione, grazie anche alla tracciabilità dell'intero processo d'acquisto
- ampliamento delle possibilità di scelta per le amministrazioni, che possono confrontare prodotti offerti da fornitori presenti su tutto il territorio nazionale
- soddisfazione di esigenze anche specifiche delle amministrazioni, grazie alla disponibilità di un'ampia gamma di prodotti ed alla possibilità di emettere Richieste di Offerta

¹¹⁹ Art. 11 del DPR n. 101/2002 [6], sostituito dal DPR n. 207/2010 [3].

¹²⁰ [3] DPR n. 207/2010 – artt. 329 e segg.

¹²¹ L'art. 1, comma 6, del Secondo Decreto di *Spending Review* [41] prevede che, nell'ambito del MEPA, possano essere istituite specifiche sezioni ad uso delle amministrazioni pubbliche. Il MePI rientra nell'iniziativa denominata "Progetto Scuole" prevista dal Piano Scuola Digitale, promosso dal MIUR per modificare gli ambienti di apprendimento attraverso l'integrazione delle tecnologie nella didattica.

- per i fornitori

- diminuzione dei costi commerciali e ottimizzazione dei tempi di vendita
- accesso al mercato delle pubbliche forniture
- occasione per valorizzare la propria impresa, anche se di piccole dimensioni
- concorrenzialità e confronto diretto con il mercato di riferimento
- opportunità di proporsi su tutto il territorio nazionale

Accordi quadro¹²²

Sono accordi, aggiudicati da CONSIP a più fornitori a seguito della pubblicazione di specifici **bandi**, che definiscono le clausole generali (prezzi, qualità, quantità) che, in un determinato periodo di tempo, regolano i contratti da stipulare con le pubbliche amministrazioni.

L'accordo quadro consente di accorpate gli approvvigionamenti ripetitivi ed omogenei, nell'ottica della semplificazione, senza rinunciare alla possibilità di personalizzare gli acquisti. Nell'ambito dell'accordo quadro, le amministrazioni, attraverso la contrattazione di **appalti specifici**, procedono a negoziare i singoli contratti, personalizzandoli in base delle proprie esigenze.

Dal sito di CONSIP, si rileva che i principali vantaggi degli accordi quadro sono:

- per le amministrazioni

- possibilità di invitare imprese pre-selezionate
- miglior rapporto qualità/prezzo, associato ad una maggiore competizione dei fornitori
- flessibilità e possibilità di personalizzazione del prodotto/servizio
- autonomia nell'impostazione della propria strategia di gara

- per i fornitori

- semplificazione e trasparenza della relazione con la pubblica amministrazione, attraverso la standardizzazione delle procedure
- tempistiche ridotte per giungere all'esito delle procedure in fase di appalto specifico
- possibilità di operare per un arco temporale esteso all'interno di un mercato pre-selezionato, di cui si conoscono i concorrenti

¹²² [3] DPR n. 207/2010 – art. 287.

Sistema dinamico di acquisizione (SDAPA)¹²³

È un processo di acquisizione interamente elettronico, il cui utilizzo è previsto per le forniture di **beni e servizi tipizzati e standardizzati di uso corrente**¹²⁴. Si tratta di una procedura aperta in cui i fornitori, che soddisfino i requisiti richiesti, possono in qualsiasi momento richiedere l'ammissione alla partecipazione. Tali caratteristiche (**dinamismo della partecipazione e flessibilità**) sono volte ad assicurare una maggiore efficienza della commessa pubblica e stimolare un continuo confronto competitivo.

Tramite lo SDAPA, le amministrazioni, possono negoziare appalti dal valore sia inferiore sia superiore alla soglia di rilievo comunitario.

Dal sito di CONSIP, si rileva che i principali vantaggi del sistema dinamico di acquisizione sono:

- per le amministrazioni

- processo interamente informatizzato
- garanzia del rispetto dei principi di trasparenza e concorrenza
- flessibilità nel soddisfare esigenze specifiche delle amministrazioni
- possibilità di conseguire risparmi di spesa grazie alla disponibilità di un ampio ventaglio di offerte

- per i fornitori

- processo interamente informatizzato
- mercato aperto per tutta la durata del processo
- garanzia di massima concorrenza, trasparenza e parità di trattamento

Gare telematiche

Le gare e le aste telematiche sono procedure di scelta del fornitore, attuate con l'ausilio di strumenti informatici, che consentono la presentazione e la classificazione delle offerte in tempo reale. Tali gare possono essere svolte o "**a busta chiusa**", in cui il contenuto delle offerte presentate da ciascun fornitore non è visibile dagli altri fornitori e dalla stazione appaltante fino al termine previsto per la presentazione delle offerte, oppure "**a busta aperta**", in cui le offerte presentate da ciascun fornitore

¹²³ [3] DPR n. 207/2010 – art. 287.

¹²⁴ [1] Codice dei contratti – art. 60. Lo SDAPA può essere utilizzato esclusivamente per forniture di beni e servizi che consentano l'utilizzo di parametri di valutazione delle offerte tecniche tabellari, oggettivi e non discrezionali, che devono quindi poter essere rappresentati attraverso un set di attributi, caratteristiche tecniche e descrittive oggettivamente determinabili.

sono rese accessibili in forma anonima a tutti i partecipanti nel momento in cui l'offerta viene formulata¹²⁵.

CONSIP, per conto del MEF, ha sviluppato una piattaforma tecnologica per l'e-spletamento di gare telematiche, ai sensi del DPR n. 101/2002 [11] che concepiva l'asta elettronica come un procedimento a sé stante, in cui l'intero iter dell'evidenza pubblica (dalla pubblicazione del bando, alla presentazione delle offerte e al loro esame preliminare, al diritto di accesso alla documentazione) viene gestito in modalità telematica.

Tale decreto è stato poi abrogato dal DPR n. 207/2010 [31] che, in luogo delle gare telematiche, disciplina:

- l'**asta elettronica**¹²⁶, per la gestione telematica della fase di gara relativa alla presentazione e valutazione delle offerte;
- le **procedure di gara interamente gestite con sistemi telematici**¹²⁷, a cui le stazioni appaltanti hanno facoltà di ricorrere.

Conseguentemente CONSIP:

- ai fini della stipula delle convenzioni, utilizza le procedure di gara interamente gestite con sistemi telematici;
- per conto del MEF, mette a disposizione il proprio Sistema informatico di *e-Procurement*, gratuitamente, a favore di pubbliche amministrazioni ed altri soggetti pubblici, che la utilizzano in modalità ASP¹²⁸ - in tal caso l'amministrazione si avvale del supporto tecnologico e organizzativo di CONSIP e realizza direttamente l'asta elettronica per soddisfare le proprie esigenze di approvvigionamento.

¹²⁵ V. Formez, Lattanzio e Associati "Indagine sull'innovazione del processo di approvvigionamento nella P. A. e individuazione di *best practices*" [47].

¹²⁶ [3] DPR n. 207/2010 – art. 288.

¹²⁷ Art. 295 del DPR n. 207/2010 [3], che attua il comma 3 dell'art. 85 del Codice dei contratti [1].

¹²⁸ [39] Decreto *Spending Review* – art. 9.

3.3 Incentivi all'utilizzo degli strumenti di centralizzazione

Ai fini del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, oltre alla previsione di obblighi specifici di ricorso al sistema delle convenzioni e al mercato elettronico, sono state individuate misure dirette ad **incentivare i processi di centralizzazione** degli acquisti di beni e servizi effettuati per via telematica.

In particolare è stato previsto:

- l'utilizzo a titolo gratuito del Sistema informatico di negoziazione in modalità ASP del MEF da parte delle pubbliche amministrazioni e degli altri soggetti pubblici che si avvalgono di CONSIP quale centrale di committenza;
- che il contratto relativo agli acquisti effettuati mediante il MEPA può essere stipulato prima della scadenza del termine di 35 giorni dall'invio dell'ultima delle comunicazioni del provvedimento di aggiudicazione definitiva;
- che le amministrazioni pubbliche - nel caso di acquisti di beni e servizi effettuati attraverso convenzioni CONSIP o MEPA - possano utilizzare, per il pagamento del relativo corrispettivo, le erogazioni liberali e le donazioni in denaro effettuate a loro favore;
- che non trovi applicazione l'obbligo di riscossione dei diritti di segreteria per i contratti di acquisto di beni e servizi degli enti locali disponibili mediante strumenti informatici di acquisto.

Per ciò che concerne le **amministrazioni statali**, centrali e periferiche, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 31 marzo di ogni anno, vengono individuate le categorie di beni e servizi nonché la soglia al superamento della quale dette amministrazioni procedono alle relative acquisizioni attraverso strumenti di acquisto informatici propri, ovvero messi a disposizione dal MEF.

Per ciò che concerne **scuole ed università**, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, vengono fissate le linee guida per l'utilizzo della procedure informatiche e stabilito che, a decorrere dal 2014, i risultati conseguiti in materia dalle singole istituzioni sono presi in considerazione ai fini della distribuzione delle risorse destinate al loro funzionamento.

3.4 Utilizzo degli strumenti CONSIP di *e-Procurement*

3.4.1 Accesso al Sistema

L'accesso al Sistema CONSIP di *e-Procurement* avviene tramite il portale www.acquistinretepa.it. L'utilizzo dei relativi strumenti di acquisto è riservato ai soli **soggetti abilitati** (soggetti aggiudicatori e fornitori), previa **registrazione** al Sistema, necessaria al fine di ottenere l'*account*¹²⁹.

Successivamente alla registrazione, per conseguire l'abilitazione al Sistema:

- il soggetto aggiudicatore invia apposita domanda di abilitazione;
- il fornitore deve essere aggiudicatario di una convenzione o di un accordo quadro, ovvero richiede l'abilitazione rispondendo ai **bandi di abilitazione**, appositamente predisposti da CONSIP, suddivisi in apposite categorie e aperti a qualsivoglia operatore economico che soddisfi i requisiti di abilitazione.

Una volta abilitato, il fornitore deve predisporre e mantenere aggiornato il proprio **catalogo dei beni e dei servizi**, per tutta la durata prevista in relazione allo strumento per il quale ha ottenuto l'abilitazione (la durata di abilitazione al MEPA è indicata nel relativo bando).

Ciascun fornitore può richiedere l'abilitazione ad uno o più strumenti di acquisto e partecipare ad uno o più bandi di abilitazione al MEPA: il fornitore che ha presentato una domanda di abilitazione o conseguito l'abilitazione sulla base di un determinato bando, può chiedere in qualsiasi momento l'abilitazione con riferimento ad altri bandi o ad altre categorie dello stesso bando, nel rispetto dei requisiti, delle condizioni e dei termini previsti dal bando di abilitazione per il quale intende essere abilitato.

¹²⁹ Il trattamento dei dati viene effettuato nel rispetto delle norme legislative e regolamentari in materia di privacy, in particolare del D.Lgs. n. 196/2006 "Codice in materia di protezione dei dati personali" e successive modifiche ed integrazioni.

3.4.2 Modalità di utilizzo delle convenzioni CONSIP

Le amministrazioni possono consultare l'offerta di beni e servizi offerti in convenzione accedendo alla **vetrina delle convenzioni** o navigando sul relativo **catalogo**.

Individuata la convenzione di proprio interesse, l'amministrazione verifica le condizioni generali riportate nella **scheda riassuntiva** della convenzione (ad es. eventuali servizi inclusi nella fornitura, modalità di consegna, suddivisione in lotti, ...), il dettaglio lotti (in caso di suddivisione in lotti) e la relativa documentazione (in particolare la **Guida alla convenzione**, dove sono riportate alcune informazioni fondamentali, quali ad es.: il quantitativo minimo ordinabile; le caratteristiche tecniche e funzionali del prodotto; il dettaglio dei servizi inclusi; i prezzi d'acquisto distintamente per il prodotto base ed i dispositivi e servizi opzionali; le modalità di ordinazione; ...).

Procede quindi all'emissione dell'**ordinativo di fornitura**, con le modalità previste in convenzione.

3.4.3 Modalità di utilizzo del MEPA CONSIP

Nel MEPA, le amministrazioni possono acquistare *on line* beni e servizi attraverso un confronto concorrenziale delle offerte dei fornitori, abilitati sul Sistema a seguito della partecipazione ad appositi **bandi di abilitazione**¹³⁰ indetti da CONSIP. I bandi di abilitazione al MEPA, essendo aperti nel tempo, consentono ai fornitori di presentare la domanda di abilitazione in qualunque momento nel periodo di durata di ciascun bando.

¹³⁰ Ai sensi dell'art. 328, comma 3, del DPR 207/2010 [3], il bando di abilitazione al mercato elettronico contiene, tra l'altro:

- le categorie merceologiche per settori di prodotti e servizi in cui è organizzato il mercato elettronico stesso;
- le specifiche tecniche, costruttive e di qualità dei beni, nonché i livelli dei servizi che devono possedere i beni e servizi offerti dai fornitori abilitati;
- le modalità ed i requisiti, soggettivi ed oggettivi, necessari per le domande di abilitazione ed i principi di valutazione delle stesse, nonché l'indicazione delle eventuali procedure automatiche per la loro valutazione;
- la durata dell'abilitazione dei fornitori a partecipare al mercato elettronico;
- l'indicazione del sito informatico nel quale sono rese disponibili al pubblico ulteriori informazioni.

Ciascun fornitore è tenuto a predisporre il proprio **catalogo** dei beni e dei servizi, conformemente a quanto disposto, di volta in volta, dai bandi di abilitazione e dai documenti del MEPA. Il catalogo contiene tutti gli elementi essenziali per la conclusione del contratto ed ha l'efficacia di un'offerta al pubblico¹³¹ rivolta ai soggetti aggiudicatori.

Le amministrazioni possono confrontare le proposte dei diversi fornitori, accedendo alla vetrina del MEPA o navigando sul catalogo delle offerte, quindi, se trovano l'offerta che risponde alle proprie esigenze, emettono direttamente **ordini d'acquisto**¹³², altrimenti possono **richiedere un'offerta**¹³³ ai fornitori.

La richiesta di offerta (RDO):

- può avere quale oggetto principale esclusivamente beni o servizi conformi alle prescrizioni del capitolato tecnico di uno o più bandi attivi;
- possono essere invitate e partecipare alla RDO tutte le imprese abilitate al relativo bando di riferimento;
- può essere aggiudicata al prezzo più basso o all'offerta economicamente più vantaggiosa.

Per concludere le transazioni, amministrazioni e imprese devono essere dotate di **firma digitale**.

3.4.4 Modalità di utilizzo dello SDAPA CONSIP

Le condizioni di applicabilità dello strumento sono:

- l'acquisizione di beni e servizi tipizzati e standardizzati di uso corrente;
- l'utilizzo esclusivo di mezzi elettronici.

¹³¹ Ai sensi dell'art. 1336 del codice civile, che recita: "L'offerta al pubblico, quando contiene gli estremi essenziali del contratto alla cui conclusione è diretta, vale come proposta, salvo che risulti diversamente dalle circostanze o dagli usi. La revoca dell'offerta, se è fatta nella stessa forma dell'offerta o in forma equipollente, è efficace anche in confronto di chi non ne ha avuto notizia."

¹³² **Ordine Diretto (OD)**: considerato che i cataloghi dei fornitori abilitati al MEPA contengono offerte di beni e servizi impegnative e vincolanti nei confronti dei soggetti aggiudicatori, il punto ordinante che intende acquistare un bene o servizio direttamente da catalogo, predispone e invia un OD compilando l'apposito modulo e sottoscrivendolo con firma digitale.

¹³³ **Richiesta di Offerta (RDO)**: invito rivolto dal soggetto aggiudicatore ai fornitori selezionati fra quelli abilitati al MEPA.

Il sistema dinamico è caratterizzato da una procedura bifasica.

- Fase 1 – Istituzione e attivazione SDAPA da parte di CONSIP.

CONSIP pubblica **bando istitutivo** e relativo **capitolato d'oneri**, per una specifica categoria merceologica a cui gli operatori economici, in possesso dei requisiti richiesti, possono richiedere l'abilitazione e presentare un'offerta indicativa¹³⁴;

- Fase 2 – Pubblicazione bando semplificato da parte della stazione appaltante.

Una volta istituito lo SDAPA, le stazioni appaltanti che intendano avvalersi della procedura, pubblicano un **bando semplificato**, che costituisce invito per gli operatori economici abilitati¹³⁵ a formulare un'offerta in relazione all'oggetto dello stesso bando semplificato.

Successivamente alla valutazione da parte di CONSIP della conformità delle domande di ammissione pervenute, la stazione appaltante avvia il **confronto concorrenziale**.

Le offerte pervenute vengono **valutate in modo automatico** attraverso il Sistema, sulla base di algoritmi e di modelli di valutazione preimpostati da CONSIP e personalizzabili dalle stazioni appaltanti.

La procedura si conclude con l'**aggiudicazione** del bando semplificato da parte della stazione appaltante.

¹³⁴ L'**offerta indicativa** è la dichiarazione di capacità a fornire tutti o parte dei prodotti/gruppi di prodotti oggetto dello SDAPA, nel rispetto delle caratteristiche tecniche minime ed eventuali livelli di servizio minimi, senza indicazione di prezzo.

¹³⁵ In questa fase è ancora possibile per l'operatore economico partecipare alla procedura, presentando domanda di ammissione e relativa manifestazione di interesse, con riferimento allo specifico bando semplificato.

Capitolo 4

Considerazioni sul sistema di centralizzazione degli acquisti

La centralizzazione delle politiche di acquisto delle pubbliche amministrazioni – che, come già accennato nei capitoli precedenti, nasce con l'obiettivo di ottimizzare gli acquisti di beni e servizi e contribuire, con la sua attività, allo sviluppo di modelli di approvvigionamento basati su processi e tecnologie innovative - ha impatti significativi in particolare riguardo ai seguenti aspetti:

- riduzione della spesa pubblica;
- diffusione dell'utilizzo di strumenti di *e-Procurement*;
- innovazione dei processi di acquisto delle pubbliche amministrazioni.

Il sistema di centralizzazione degli acquisti ha portato benefici di rilievo, sia per le pubbliche amministrazioni che per le imprese, ma, insieme ad essi, anche alcune criticità.

Prima di trattare questi aspetti, si ritiene utile fornire una descrizione sintetica del processo di approvvigionamento di beni e servizi della pubblica amministrazione, al fine di inquadrare il contesto operativo di riferimento.

4.1 Il processo di approvvigionamento

In ambito di *public procurement*, si usa parlare di **catena del valore**¹³⁶ del processo di acquisto, articolato nelle seguenti fasi:

- rilevazione del fabbisogno (programmazione);
- analisi del mercato;
- acquisizione;
- gestione del contratto;
- monitoraggio della fornitura.

Programmazione

A monte del processo di acquisto vi è la fase di programmazione, che consiste nella preventiva **rilevazione dei fabbisogni** (stima delle quantità e qualità dei prodotti da acquistare) e nella **previsione della spesa** corrispondente (risorse finanziarie che vengono inserite nel budget e nel bilancio di previsione dell'ente).

Analisi del mercato e acquisizione

L'avvio del processo avviene con il decreto o la **determinazione a contrarre**, che formalizza la decisione dell'organo preposto (normalmente il dirigente responsabile della spesa) di acquisire beni e/o servizi definiti, specificando, fra l'altro:

- motivazione dell'acquisto;
- ammontare previsto della spesa¹³⁷ (impegno contabile);
- elementi essenziali del contratto;
- criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte.

L'**ammontare della spesa presunta** è un elemento fondamentale nella scelta della **procedura di affidamento** da seguire: se l'importo è pari o superiore alla soglia, vanno seguite le procedure per l'individuazione del fornitore di cui all'art. 54 del Co-

¹³⁶ [48] CONSIP "La catena del valore nei processi d'acquisto on line – L'e-procurement e i suoi vantaggi" Strategie Amministrative (2011).

¹³⁷ Art. 29 del Codice dei contratti [1]: il calcolo del valore stimato degli appalti è basato sull'importo totale pagabile al netto dell'IVA.

dice dei contratti¹³⁸, altrimenti si procede all'acquisizione di beni e servizi in economia¹³⁹ ovvero tramite ricorso al mercato elettronico¹⁴⁰.

In ogni caso, per individuare i criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte più opportuni, è necessaria la **conoscenza del mercato** di riferimento del bene o servizio che si intende acquistare.

La procedura di affidamento seleziona la **migliore offerta**, mediante il criterio del prezzo più basso ovvero dell'offerta economicamente più vantaggiosa¹⁴¹.

Al termine della procedura è dichiarata l'**aggiudicazione** definitiva (previa verifica dell'aggiudicazione provvisoria) a favore del miglior offerente. Tale aggiudicazione diventa efficace dopo la verifica del possesso dei prescritti requisiti. Per gli acquisti sotto soglia comunitaria, si procede all'**affidamento** della fornitura al miglior offerente.

Ha quindi luogo la **stipulazione del contratto**:

- il contratto di rilevanza comunitaria è stipulato, a pena di nullità, con atto pubblico notarile informatico, ovvero, in modalità elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante, in forma pubblica amministrativa o mediante scrittura privata;
- per gli acquisti sottosoglia la stipulazione del contratto può consistere in una scrittura privata, nonché nello scambio di documenti di offerta e accettazione o di lettere/ordinativi di fornitura.

Gestione del contratto

Il processo di approvvigionamento si conclude con l'esecuzione del contratto che consiste nella consegna del bene o nella prestazione del servizio da parte del fornitore, nel rispetto delle condizioni pattuite.

La gestione del contratto da parte dell'amministrazione presuppone quindi la conoscenza dei contenuti delle clausole contrattuali, soprattutto per quanto riguarda eventuali prestazioni accessorie e livelli qualitativi della fornitura, nonché degli strumenti di tutela a disposizione dell'amministrazione (ad es. penali e reclami).

¹³⁸ Art. 54 del Codice dei contratti [1]: procedure aperte, ristrette, negoziate, ovvero dialogo competitivo.

¹³⁹ [1] Codice dei contratti – artt. 124 e 125.

¹⁴⁰ [3] DPR n. 207/2010 – art. 328.

¹⁴¹ [1] Codice dei contratti – art. 81.

Monitoraggio della fornitura

Nelle acquisizioni di beni e servizi sono presenti molteplici dimensioni qualitative di diversa importanza e non tutte misurabili, dal punto di vista quantitativo, in modo sufficientemente preciso ed oggettivo a costi ragionevoli e che quindi sfuggono alla possibilità di rientrare nelle clausole contrattuali¹⁴².

Il monitoraggio della fornitura viene effettuato per valutare le caratteristiche qualitative della fornitura, anche in relazione agli aspetti non previsti dal contratto. Di conseguenza, il monitoraggio consente di acquisire elementi conoscitivi utili al fine di ridurre il margine d'incertezza che accompagna l'esito finale dei processi di approvvigionamento e di migliorare gli aspetti qualitativi degli acquisti futuri.

4.2 Riduzione della spesa pubblica

L'obiettivo di contenimento della spesa pubblica, perseguito fra l'altro attraverso la centralizzazione degli acquisti di beni e servizi e l'utilizzo degli strumenti di *e-Procurement*, in termini generali può essere ricondotto a due fattori principali¹⁴³:

- la realizzazione di economie di scala;
- la riduzione dei costi connessi alla gestione autonoma delle procedure di affidamento.

In tema di riduzione della spesa sono inoltre da segnalare:

- la funzione esercitata dal **benchmark CONSIP** sulle scelte di approvvigionamento delle pubbliche amministrazioni;
- l'introduzione *ex lege* della **clausola di recesso** nei contratti stipulati autonomamente dalle pubbliche amministrazioni, nel caso in cui i parametri delle convenzioni CONSIP siano migliorativi rispetto a quelli del contratto stipulato e l'appaltatore non acconsenta ad un adeguamento contrattuale¹⁴⁴;
- la possibilità per l'aggiudicatario delle convenzioni quadro stipulate da CONSIP, nel periodo di durata della convenzione, di **ridurre le condizioni economiche** ivi previste.

¹⁴² [49] CONSIP (Albano G.L., Dini F., Sagnolo G.) "Strumenti a Sostegno della Qualità negli Acquisti Pubblici" Quaderni CONSIP (2008).

¹⁴³ [50] Atto Senato n. 3396 "Conversione in legge del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini", nota di lettura n. 135/2012 - pag. 9

¹⁴⁴ [41] Secondo Decreto di *Spending Review* – art. 1, comma 13.

4.2.1 Economie di scala

Con l'utilizzo delle convenzioni, le pubbliche amministrazioni ottengono risparmi di spesa per l'acquisto di beni e servizi, sia in termini di riduzione dei prezzi d'acquisto sia in termini di risparmio di processo. L'aggregazione della domanda permette infatti di poter beneficiare di **economie di scala** che, riducendo i costi medi unitari dei prodotti, consentono ai fornitori di offrire beni e servizi a prezzi inferiori.

Poiché le economie di scala rappresentano un beneficio principalmente per le imprese di grandi dimensioni¹⁴⁵, per favorire comunque la concorrenzialità delle iniziative, nel corso del tempo, CONSIP ha introdotto alcuni correttivi alle strategie di gara, con lo scopo di allargare la base di imprese fornitrici del sistema delle convenzioni:

- suddivisione in lotti;
- riduzione dei termini di durata di ciascuna convenzione (che permette un più ampio *turn over* di aggiudicatari);
- possibilità di partecipazione in RTI e in subappalto¹⁴⁶.

Nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti, per valutare l'entità della riduzione di spesa conseguente all'utilizzo delle convenzioni, CONSIP ha elaborato un apposito indicatore, il **risparmio medio**, definito come la percentuale media di riduzione dei costi unitari ottenuta a valle della procedura di gara, rispetto ai prezzi correntemente pagati dalle amministrazioni per beni e servizi comparabili.

Per l'anno 2012¹⁴⁷ il risparmio medio è risultato pari al **24%**.

4.2.2 Riduzione dei costi di gestione autonoma delle procedure di affidamento

Le procedure di affidamento, soprattutto per gli acquisti sopra la soglia di rilievo comunitario, sono normalmente molto onerose per le pubbliche amministrazioni, sia in termini di **costi di gestione e pubblicizzazione** (ad es. di bandi, avvisi, inviti, comunicazioni, ...), sia in termini di **tempi di approvvigionamento** (giorni trascorsi fra l'individuazione del fabbi-

¹⁴⁵ Maggiori capacità produttive e di vendita garantiscono a queste imprese costi medi unitari molto bassi.

¹⁴⁶ [51] CONSIP "Rapporto annuale 2012" - pag. 44.

¹⁴⁷ [52] CONSIP "Programma di razionalizzazione della spesa pubblica – Principali indicatori" (luglio 2012).

sogno e l'effettiva esecuzione del contratto), a cui vanno aggiunti gli ulteriori oneri connessi al **rischio di possibili contenziosi**.

Il sistema di centralizzazione degli acquisti, accorpando la domanda (sommando i fabbisogni) e svolgendo, come stazione appaltante, un'unica procedura di affidamento per diverse amministrazioni, consente una riduzione significativa dei costi connessi alla gestione autonoma delle procedure da parte dei singoli enti.

4.3 Diffusione dell'utilizzo degli strumenti di *e-Procurement*

L'uso della rete per razionalizzare la spesa e semplificare i processi di acquisto rappresenta una delle linee strategiche del sistema nazionale di *e-Government*. In particolare, lo svolgimento delle procedure di gare in modalità telematica (*e-Procurement*) consente alle amministrazioni di perseguire obiettivi di rilevante portata, quali:

- ridurre i tempi di esecuzione delle gare (vista la possibilità di ricorrere a fornitori già abilitati e di accelerare i tempi di esecuzione delle procedure di ricezione e valutazione delle offerte);
- smaterializzare la documentazione di gara (ad es. offerte, atti, ...) e semplificare le procedure amministrative;
- ridurre gli oneri complessivi di gestione delle gare;
- accrescere il livello di risparmio rispetto alla base d'asta e migliorare il rapporto qualità/prezzo, anche grazie alla maggior competizione diretta tra i fornitori (ad es. continui ribassi successivi)¹⁴⁸.

Lo sviluppo di modelli di *e-Procurement* è accompagnato dalla diffusione di strumenti base, quali la **firma digitale** e la **PEC**, necessari per gestire in modalità digitale e telematica la stipula dei contratti, l'emissione degli ordinativi di fornitura, l'esecuzione dei contratti (monitoraggio della fornitura e degli stati di avanzamento, eventuali variazioni ed integrazioni, ...), nonché il pagamento delle fatture.

Inoltre, l'*e-Procurement* garantisce un maggior rispetto del principio di **trasparenza** dell'azione amministrativa - grazie alla tracciabilità dei processi d'acquisto - e, di **parità di**

¹⁴⁸ [44] Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione “Verso il sistema nazionale di *e-Government* - Linee strategiche” – “Gli obiettivi strategici”.

trattamento fra i concorrenti presenti sul mercato, sempre che siano al contempo poste in essere quelle attività di **semplificazione amministrativa** di rimozione degli ostacoli burocratici (ad es. l'eccesso di vincoli nella fase di presentazione dell'offerta) che spesso si concretizzano in una **limitazione della concorrenza**.

4.4 Innovazione dei processi di acquisto

L'innovazione dei processi di acquisto, finalizzata alla **riduzione delle inefficienze**, non comporta solo cambiamenti di tipo tecnologico ma richiede sensibili **interventi di natura organizzativa e gestionale**, che hanno un rilevante impatto anche all'interno delle singole amministrazioni, arrivando a coinvolgerne l'intera struttura organizzativa, altrimenti con l'utilizzo degli strumenti informatici si rischia soltanto di informatizzare l'inefficienza: se un'amministrazione "compra male" continuerà a farlo anche se usa una piattaforma telematica.

In termini generali, la possibilità per la pubblica amministrazione di avvalersi di strutture esterne all'organizzazione (CONSIP, centrali di acquisto regionali, ...) per l'espletamento di alcune fasi del processo di approvvigionamento si ripropone nell'ambito delle singole amministrazioni: diventa quindi oggetto di valutazione l'opportunità di individuare una struttura interna, altamente specializzata e opportunamente formata, che possa svolgere un ruolo consulenziale e di supporto nei confronti delle altre strutture dell'organizzazione stessa, ovvero a cui delegare, in tutto o in parte - la funzione acquisti.

Diviene così fondamentale il tema della **professionalità** del *public procurer*¹⁴⁹: in assenza della necessaria **competenza** (giuridica, amministrativa, gestionale, organizzativa) per gestire le varie fasi della catena del valore del processo di acquisto, l'utilizzo di strumenti telematici rischia soltanto di informatizzare l'inefficienza¹⁵⁰.

Fra i tanti esempi di riorganizzazione della funzione acquisti, che possono prevedere modalità e gradi di centralizzazione più o meno elevati, anche in base alle caratteristiche e

¹⁴⁹ V., in APPROFONDIMENTI, la sintesi dell'indagine P.A. Fondazione e Università di Roma Tor Vergata "Come acquista la P.A." [53].

¹⁵⁰ [48] CONSIP "La catena del valore nei processi d'acquisto *on line* - *L'e-procurement* e i suoi vantaggi" Strategie Amministrative (2011).

specificità del singolo ente, nel Capitolo successivo viene illustrato il **progetto di centralizzazione del Comune di Bologna**, che può fornire interessanti spunti di riflessione.

4.5 Vantaggi e criticità del sistema di centralizzazione degli acquisti

Come accennato in precedenza, la centralizzazione degli acquisti, insieme allo sviluppo dei Sistemi di *e-Procurement*, ha portato numerosi vantaggi per la pubblica amministrazione ma, a questi, si accompagnano alcuni elementi di criticità. Se ne indicano di seguito gli aspetti più significativi.

4.5.1 Aggregazione della domanda nel sistema delle convenzioni

L'aggregazione della domanda e quindi la richiesta di ingenti quantitativi di determinati beni e servizi - oltre a generalizzare il ricorso a procedure di gara ad evidenza pubblica in luogo di singoli affidamenti a trattativa diretta - consente alle pubbliche amministrazioni di ottenere significativi **risparmi di spesa** sui costi unitari dei prodotti.

A questo beneficio è però connesso il rischio di **precludere l'accesso al mercato alle imprese di piccole dimensioni** (PMI), sia per ragioni di capacità produttiva e distributiva, sia perché le economie di scala favoriscono le imprese di dimensioni maggiori, sia per vincoli amministrativi (ad es. fatturato minimo richiesto come requisito per poter partecipare alle procedure di gara).

Per mitigare questo rischio, CONSIP ha introdotto alcuni correttivi alle strategie di gara (ad es. la suddivisione in lotti) ma, di fatto, nel sistema delle convenzioni le imprese di maggiori dimensioni hanno un vantaggio competitivo difficilmente colmabile dalle altre imprese.

Inoltre, al fine di tutelare le PMI e limitare fenomeni di distorsione del mercato, la norma ha previsto la necessità di una congrua motivazione per la fissazione, nelle procedure ad evidenza pubblica, di limiti di accesso connessi al fatturato aziendale¹⁵¹.

4.5.2 Esternalizzazione delle procedure di gara

I vantaggi per le pubbliche amministrazioni risiedono soprattutto nella **diminuzione dei costi interni di gestione e pubblicizzazione**, nella **riduzione dei tempi di approvvigionamento** e nell'**abbattimento del rischio di contenzioso**. Anche da tali esternalizzazioni derivano risparmi di spesa che sono però difficili da quantificare, data la eterogeneità che caratterizza le pubbliche amministrazioni italiane in particolare per quanto riguarda le variabili più significative (dimensione, struttura organizzativa, processi di gestione), nonché per la loro differente collocazione geografica (fattori esterni).

In questo caso, essendo il processo gestito da un soggetto esterno (CONSIP, centrale d'acquisto regionale, ...), l'elemento di criticità per le amministrazioni è rappresentato dall'**incertezza sulla possibilità di effettuare gli acquisti**: può capitare infatti che, in un dato momento, non vi siano convenzioni disponibili (ad es. a causa di ritardi nell'attivazione di una nuova convenzione o di esaurimento del massimale di una convenzione prima della sua scadenza temporale).

Al fine di limitare questo rischio è necessario un impegno congiunto da parte di CONSIP e delle amministrazioni, che dovrebbero rispettivamente pianificare le gare in modo tale da rendere disponibili i prodotti in convenzione senza soluzioni di continuità e programmare i propri acquisti tenendo anche conto del **piano di attivazione** delle convenzioni.

Va inoltre evidenziato un rischio specificatamente connesso al rafforzamento dell'obbligo di ricorrere alle convenzioni CONSIP che potrebbe **indebolire la logica del servizio alle amministrazioni**: la priorità per CONSIP di dover garantire la disponibilità di un'ampia gamma di convenzioni, per non paralizzare l'attività degli enti, potrebbe far porre in secondo piano lo sviluppo di un'elevata qualità dei capitolati e l'azione di ricerca delle migliori condizioni di acquisto.

Inoltre, nei contratti sottoscritti autonomamente dalle amministrazioni, l'introduzione *ex lege* della clausola di recesso¹⁵² comporta la necessità di consultare il piano di attivazione delle convenzioni CONSIP e di monitorare l'attivazione delle nuove convenzioni, al fine di verificare la presenza di condizioni migliorative da far valere per i contratti in essere.

¹⁵¹ Art. 41, comma 231, del Codice dei contratti [1], come modificato dal Secondo Decreto di *Spending Review* [41].

¹⁵² [41] Secondo Decreto di *Spending Review* – art. 1, comma 13.

Un'ulteriore criticità è rappresentata dalla corretta **individuazione delle caratteristiche standard** dei beni e servizi da acquistare, elemento sul quale va posta estrema attenzione vista l'obbligatorietà del ricorso alle convenzioni per gli acquisti sopra la soglia di rilievo comunitario.

Pertanto CONSIP, oltre a presidiare la corretta definizione dei capitolati di gara, è chiamata ad "ascoltare" le amministrazioni nelle fasi di programmazione dei fabbisogni e di riscontro sull'esecuzione del contratto, al fine di acquistare prodotti sempre più rispondenti, soprattutto in termini qualitativi, alle effettive esigenze delle amministrazioni.

4.5.3 Utilizzo degli strumenti di *e-Procurement*

Molteplici sono i vantaggi connessi con l'utilizzo di questi strumenti, fra cui:

- **semplificazione delle procedure e riduzione dei tempi di approvvigionamento;**
- **trasparenza e tracciabilità dei processi d'acquisto**, con la conseguenza di **favorire la concorrenza e ridurre il rischio corruzione**, che si insinua facilmente negli appalti pubblici;
- **impulso all'innovazione e alla diffusione di una cultura informatica**, nonché dell'utilizzo di strumenti base, quali PEC e firma digitale;
- disponibilità di un rilevante **patrimonio informativo** sugli acquisti pubblici.

Inoltre, vi sono benefici specifici legati all'utilizzo di singoli strumenti, quali ad esempio, per il MEPA, la facilità del confronto fra le diverse offerte pubblicate sui cataloghi *on line*, oltre a consentire risparmi di tempo sul processo di acquisizione di beni e servizi sottosoglia comunitaria, garantisce la **par condicio ed un elevato livello di competitività** tra i fornitori presenti su tutto il territorio nazionale, aumentando così le possibilità di scelta per le amministrazioni e di vendita per i fornitori.

Laddove non sia la norma ad imporre l'utilizzo di un determinato strumento, le pubbliche amministrazioni hanno la possibilità (e la responsabilità) di operare la propria scelta, tenendo conto degli elementi specifici che caratterizzano tali strumenti e, in particolare:

- le convenzioni: le condizioni contrattuali sono prestabilite da CONSIP;
- il MEPA: è lo strumento dedicato agli acquisti sottosoglia comunitaria;
- gli accordi quadro: CONSIP definisce le clausole generali (prezzi, qualità, quantità) che, in un determinato periodo di tempo, regolano i contratti da stipulare con le pubbliche amministrazioni ma le pubbliche amministrazioni hanno la possibilità di personalizzare gli acquisti, negoziando i singoli contratti;

- sistema dinamico di acquisizione (SDAPA): può essere utilizzato per negoziare appalti dal valore sia inferiore, sia superiore alla soglia di rilievo comunitario ma, trattandosi di un sistema interamente elettronico, è idoneo agli acquisti di beni e servizi tipizzati e standardizzati di uso corrente.

Non sapendo cosa fare, le amministrazioni opereranno infatti per atteggiamenti di minimizzazione del rischio i quali, inevitabilmente, porteranno a preferire soluzioni conservative associate a prodotti-soluzioni già affermatesi sul mercato, per le quali esiste un'informazione consolidata circa l'efficacia e il percorso di realizzazione.

In alcuni casi **le criticità possono afferire alle caratteristiche stesse degli strumenti**, come negli esempi di seguito indicati.

Convenzioni

L'impossibilità di negoziare direttamente le condizioni contrattuali rende le convenzioni uno **strumento poco flessibile**, in particolare per quanto riguarda:

- le caratteristiche qualitative dei beni e servizi da acquistare;
- le prestazioni accessorie alla fornitura principale;
- le quantità minime ordinabili;
- i termini e le modalità di consegna.

Di conseguenza, non sempre i beni e servizi acquistati tramite convenzioni rispondono pienamente alle esigenze dell'amministrazione.

MEPA

Per poter confrontare diverse offerte, tra loro comparabili, presenti nel catalogo pubblicato sul MEPA e determinare quella più vantaggiosa, oltre al prezzo del prodotto individuato è necessario verificare con attenzione le condizioni riguardanti in particolare:

- il lotto minimo di beni/servizi ordinabili con un unico ordinativo;
- l'importo minimo di consegna;
- l'area geografica (provincia) di consegna;
- l'eventuale disponibilità minima garantita di beni/servizi acquistabili.

È pertanto necessario acquisire una certa dimestichezza con l'utilizzo di questo strumento, che può quindi risultare un po' complicato dalla presenza di molteplici variabili, soprattutto per le amministrazioni che accedono al MEPA solo saltuariamente.

Accordi quadro e SDAPA

Sono strumenti ancora poco utilizzati, sia perché implementati di recente (sono presenti fra gli indicatori CONSIP dal 2011 gli accordi quadro e dal 2012 lo SDA-PA¹⁵³), sia perché le pubbliche amministrazioni, tradizionalmente resistenti al cambiamento, al fine di minimizzare i rischi, sono portate a preferire soluzioni conservative associate all'utilizzo di strumenti già affermatasi, quali convenzioni e MEPA.

¹⁵³ [52] CONSIP “Programma di razionalizzazione della spesa pubblica – Principali indicatori” (luglio 2012).

Capitolo 5

Progetto di razionalizzazione degli acquisti di prodotti informatici del Comune di Bologna

5.1 Il processo degli acquisti di beni e servizi

Lo schema organizzativo del Comune di Bologna¹⁵⁴, che definisce la macrostruttura dell'ente in base a criteri di efficienza, funzionalità ed economicità, si articola in:

- Direzione Generale;
- aree funzionali denominate Dipartimenti e Aree;
- Settori;
- Quartieri.

Alla direzione delle **strutture organizzative** sopra indicate, sono preposti i dirigenti, a cui è attribuita la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica, mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo¹⁵⁵.

¹⁵⁴ [53] Comune di Bologna "Regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e servizi".

¹⁵⁵ [54] D.Lgs. n. 267/2000 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" - art. 107.

Dato questo contesto di riferimento, il processo di acquisto di beni e servizi - necessari allo svolgimento delle attività di competenza - risulta distribuito su tutte le strutture, a ciascuna delle quali è assegnato un proprio *budget* di spesa, di cui il dirigente ha la responsabilità di gestione.

Per alcune tipologie di beni e servizi, è però previsto che gli acquisti non vengano effettuati direttamente dalle singole strutture, ma solo da alcune di esse, appositamente individuate (**centralizzazione degli acquisti**).

Tale centralizzazione può avvenire con diverse modalità: può essere centralizzato l'intero processo di approvvigionamento (compresa la fase di programmazione dei fabbisogni) oppure solo una parte di esso (ad esempio, le sole procedure negoziali).

Nel 2007 il Comune di Bologna, al fine di razionalizzare i propri acquisti, avviava due progetti di centralizzazione riguardanti, l'uno, il materiale di cancelleria e la carta in risme¹⁵⁶ e, l'altro, i prodotti *hardware*, promossi rispettivamente dal Settore Acquisti di beni e servizi e dal Settore Sistemi Informativi e Telematici (SSIEt).

5.2 Il Progetto di razionalizzazione degli acquisti di prodotti informatici

Il Progetto prevedeva di transitare da un modello di centralizzazione in un unico punto specializzato (SSIEt) della sola fase negoziale (individuazione delle specifiche tecniche *standard* relativamente a computer e stampanti e adesione alle relative convenzioni stipulate dalle centrali di committenza CONSIP e Intercent-ER¹⁵⁷) ad un

¹⁵⁶Il **Progetto per l'acquisto di materiale di cancelleria e carta in risme** faceva seguito all'analisi comparativa effettuata in merito all'approvvigionamento di carta e cancelleria da parte del Comune di Bologna e di Intercent-ER dalla quale era emerso che, pur in presenza di buoni risultati singolarmente conseguiti, le due realtà integrandosi avrebbero potuto garantire un ulteriore e sostanziale miglioramento della fornitura nel suo complesso. Il Comune e Intercent-ER avevano quindi costituito un gruppo di lavoro con l'obiettivo di realizzare una nuova gara a livello regionale, ottimizzando il risultato delle reciproche esperienze, garantendo così alle amministrazioni e/o enti regionali l'offerta di prodotti di qualità, di un buon servizio e di un ulteriore contenimento della spesa diretta e indiretta.

¹⁵⁷ Intercent-ER - Agenzia regionale per lo sviluppo dei mercati telematici della Regione Emilia Romagna, operativa dal 2005 - ha il compito di promuovere e sostenere il processo di

modello nel quale venivano ricondotte in capo a SSIEt anche le procedure amministrative e contabili, fino a quel momento gestite autonomamente da ciascuna delle strutture interessate.

Il presupposto per l'attivazione della nuova procedura era, quindi, la quantificazione da parte delle singole strutture delle risorse del proprio *budget* da destinare agli acquisti di prodotti informatici, la cui gestione amministrativa e contabile veniva trasferita in capo a SSIEt, secondo il flusso procedurale di seguito sinteticamente descritto.

	SSIEt	Strutture comunali
Impegno contabile di spesa	Assume la determinazione di prenotazione della spesa complessiva per l'acquisto di prodotti informatici	
Analisi del mercato di riferimento	Consulta l'elenco delle convenzioni attive di CONSIP e Intercent-ER per individuare i prodotti aventi le caratteristiche tecniche adeguate e compatibili con gli standard interni definiti	
Adesione alla convenzione	Assume la determinazione di adesione alle convenzioni relative ai prodotti informatici rispondenti alle esigenze	
Inserimento del contratto in SAP ¹⁵⁸	Inserisce nel sistema contabile il contratto a cui collegare gli ordini interni relativi agli acquisti da convenzione	

segue

ottimizzazione degli acquisti e di gestire la piattaforma tecnologica predisposta dalla Regione. Intercent-ER è la centrale di committenza territoriale di riferimento (V. Finanziaria 2007 [5]) per il Comune di Bologna.

¹⁵⁸Software gestionale adottato dal Comune di Bologna.

	SSIEt	Strutture comunali
Avviso di adesione alla convenzione	Comunica a tutte le strutture l'avvenuta adesione alla convenzione (tramite <i>news</i> pubblicata sulla Intranet) e pubblica il listino ¹⁵⁹ della convenzione (in apposita sezione della Intranet)	
Inserimento degli ordini interni d'acquisto in SAP		Inserisce nel sistema contabile, in corrispondenza del relativo contratto, l'ordine interno di acquisto, specificando l'indirizzo di consegna
Invio dell'ordinativo al fornitore	Consulta l'apposita lista di evidenza in SAP e, al raggiungimento della quantità minima prevista in convenzione, inserisce nel portale CONSIP o Intercent-ER l'ordinativo di fornitura (eventualmente raggruppando più ordini interni) ed invia telematicamente l'ordine sottoscritto con firma digitale	
Inserimento dell'entrata merce in SAP		Ricevuto il prodotto ordinato, inserisce nel sistema contabile l'entrata merce e trasmette a SSIEt il relativo documento di trasporto (DDT)

segue

¹⁵⁹ Documento interno, redatto da SSIEt, contenente le informazioni generali relative alla convenzione (es. denominazione, durata, quantità minima d'acquisto,...), la descrizione delle specifiche tecniche dei prodotti acquistabili e degli eventuali accessori, nonché i relativi prezzi unitari ed il numero di contratto di riferimento in SAP.

	SSIEt	Strutture comunali
Inserimento della fattura in SAP	Al ricevimento della fattura, vi allega i relativi DDT pervenuti dalle strutture, ed inserisce la fattura nel sistema contabile, in corrispondenza delle entrate merci registrate	
Liquidazione delle fatture	Provvede alla liquidazione delle fatture, possibilmente raggruppandole in un'unica determinazione	

5.3 L'impatto interno a SSIEt

La centralizzazione degli acquisti, mentre non ha comportato particolari modifiche nell'operatività delle altre strutture dell'amministrazione comunale, per SSIEt ha avuto un impatto significativo, che ha coinvolto diversi uffici.

All'attuazione del Progetto hanno partecipato il personale amministrativo e contabile, il *controller*¹⁶⁰, i tecnici e i referenti informatici, occupandosi delle attività di competenza come riportato nella tabella che segue.

Oltre che dall'aumento esponenziale - in termini quantitativi - delle attività per l'ufficio amministrativo-contabile (numero di ordini, fatture e liquidazioni da gestire) e per il *controller* (risorse finanziarie da gestire sulla base delle richieste ricevute da tutte le strutture), la centralizzazione degli acquisti è stata accompagnata da importanti **innovazioni** che hanno riguardato le **modalità operative** e l'utilizzo di **nuovi strumenti**.

¹⁶⁰Responsabile del controllo di gestione.

	Amministrativi e contabili	Controller	Tecnici e referenti
Impegno contabile di spesa	X	X	
Analisi del mercato di riferimento			X
Adesione alla convenzione	X		
Inserimento del contratto in SAP	X		
Avviso di adesione alla convenzione	X		X
Inserimento degli ordini interni d'acquisto in SAP*	X		
Invio dell'ordinativo al fornitore	X		
Inserimento dell'entrata merce in SAP*	X		
Inserimento della fattura in SAP	X		
Liquidazione delle fatture	X		

* Attività svolta dal personale amministrativo-contabile in relazione alle esigenze d'acquisto interne a SSIEt.

Il coordinamento all'interno di SSIEt

Per poter rispondere in maniera tempestiva, efficace ed efficiente, alle esigenze delle altre strutture, si è reso necessario potenziare il coordinamento delle attività dei diversi uffici di SSIEt. A tal fine, sono stati organizzati diversi incontri a cui hanno partecipato gli operatori degli uffici coinvolti nel processo di gestione centralizzata degli acquisti, nel corso dei quali ogni ufficio ha illustrato agli altri le modalità di svolgimento delle attività di propria competenza e sono stati chiariti i ruoli e definite le competenze, al fine di adottare una linea operativa comune e condivisa.

La Intranet aziendale

La Intranet è stata individuata come lo strumento più idoneo **per la diffusione e la condivisione interna delle informazioni** riguardanti gli acquisti centralizzati di prodotti informatici.

In una **sezione della Intranet dedicata** appositamente agli acquisti centralizzati, SSIEt cura la pubblicazione e l'aggiornamento della documentazione e delle informazioni utili per gli acquisti di prodotti informatici. In questa sezione si trovano:

- la descrizione del progetto di centralizzazione degli acquisti;
- le istruzioni operative (in particolare la descrizione delle funzionalità di SAP appositamente predisposte) e il diagramma di flusso del processo di acquisto di prodotti informatici;

- i riferimenti amministrativi e contabili (ad es. estremi degli atti di adesione alle convenzioni e di impegno della spesa);
- i listini interni delle convenzioni;
- l'archivio, nel quale vengono raccolti i documenti già pubblicati ma non più attuali (ad es. listini di convenzioni scadute).

Ogni notizia relativa agli acquisti centralizzati (adesione a nuova convenzione o cessazione della possibilità di utilizzo di una convenzione, nuove funzionalità disponibili in SAP, comunicazioni relative alla pianificazione o all'asestamento delle risorse finanziarie centralizzate, ...) viene comunicata alle strutture da SSIEt tramite pubblicazione della relativa *news*.

La casella di posta elettronica dedicata

Al fine di potenziare l'assistenza agli utenti, è stata istituita un'apposita casella di posta elettronica, presidiata da diversi operatori di SSIEt, ciascuno dei quali incaricato di gestire le richieste di propria competenza, come ad esempio:

- i tecnici e i referenti informatici per l'individuazione delle caratteristiche tecniche dei prodotti da acquistare;
- il *controller* per le richieste di ridefinizione del *budget* (variazioni di bilancio, rimodulazioni di impegni, ...);
- gli operatori amministrativi e contabili per la definizione degli ordini, per la gestione delle consegne e, in generale, per i problemi relativi all'esecuzione dell'ordinativo di fornitura.

Lo sviluppo di funzionalità aggiuntive al software di gestione

La procedura degli acquisti del Comune di Bologna è supportata dal *software* gestionale SAP - in particolare per la parte riguardante l'emissione degli ordinativi e la registrazione dell'entrata merci (modulo Logistica) e la gestione della spesa (modulo Contabilità) – appositamente adattato alle esigenze dell'amministrazione.

Il Progetto di centralizzazione degli acquisti ha richiesto un intervento di implementazione del sistema, al fine di consentire:

- alle diverse strutture di inserire ordinativi interni indirizzati a SSIEt invece che a fornitori esterni;
- a SSIEt di gestire le richieste di acquisto pervenute come ordinativi interni, ottimizzando l'utilizzo degli strumenti disponibili (convenzioni CONSIP e Inter-cent-ER, MEPA, ricorso a trattativa diretta).

Con la centralizzazione degli acquisti viene ulteriormente potenziata la funzione di *staff* di SSIEt che non è solo un settore di supporto alle attività delle altre strutture dell'amministrazione comunale ma si configura come un fornitore per le altre strutture.

5.4 I vantaggi e le criticità della centralizzazione

5.4.1 Vantaggi

I vantaggi per il Comune di Bologna dalla centralizzazione degli acquisti di prodotti informatici sono in parte riconducibili a quelli riscontrati a livello generale.

Risparmi conseguenti alla possibilità di aggregare le richieste di acquisto

Sia per gli acquisti tramite convenzione che utilizzando il MEPA, sono spesso previsti quantitativi minimi, non sempre compatibili con le esigenze della singola struttura; aggregando gli acquisti è quindi possibile ottenere condizioni economiche più favorevoli rispetto a quanto si sarebbe ottenuto con singoli acquisti.

Riduzione dei costi connessi alla gestione accentrata delle procedure

Il Progetto prevede la centralizzazione delle procedure di affidamento, di gestione del contratto e di liquidazione delle spese, con un risparmio significativo in termini di riduzione del numero di atti e di impiego delle risorse di personale.

Maggiore uniformità del parco hardware

Talvolta gli acquisti effettuati autonomamente dalle singole strutture avevano comportato problemi di gestione, con riflessi sulle attività di SSIEt (ad es. per l'installazione automatizzata del *software* di base in uso presso l'amministrazione comunale, ovvero per l'eterogeneità dei prodotti da inserire nel contratto di manutenzione al termine del periodo di garanzia).

Maggiore trasparenza del processo acquisti e impulso all'innovazione

Il fatto che gli acquisti di prodotti informatici siano effettuati da un unico punto specializzato e che SSIeT abbia deciso di ricorrere agli strumenti di *e-Procurement* (convenzioni e MEPA) rende più trasparente il processo di approvvigionamento e favorisce la diffusione e la conoscenza all'interno dell'ente dell'utilizzo delle nuove tecnologie applicate al processo degli acquisti: la centralizzazione degli acquisti è servita da impulso nella diffusione all'interno dell'amministrazione comunale della "nuova cultura" del ricorso alle convenzioni e al mercato elettronico per l'acquisizione di beni e servizi.

Migliore comunicazione interna

La necessità di doversi rapportare fra uffici acquisti di strutture diverse favorisce la creazione di una comunità che, condividendo le medesime problematiche, è più propensa alla collaborazione e allo scambio di esperienze. Di conseguenza, viene facilitata l'adozione di comportamenti uniformi all'interno dell'amministrazione, tendenzialmente sulla base delle migliori pratiche (*best practices*): per cogliere questa opportunità di miglioramento, l'individuazione delle *best practices* andrebbe comunque strutturata e formalizzata.

5.4.2 Criticità

L'esperienza di centralizzazione degli acquisti di prodotti informatici del Comune di Bologna, oltre ai vantaggi sopra indicati, offre spunti di riflessione rispetto ad alcuni elementi di criticità.

Impatto sulla struttura nella quale si è accentrato il processo

La centralizzazione degli acquisti in un unico punto specializzato richiede che questo sia adeguatamente strutturato per la funzione che è chiamato a svolgere. Per fornire alle altre strutture un servizio tempestivo, efficace ed efficiente, deve poter contare su risorse di personale in numero sufficiente ma soprattutto dinamiche, preparate dal punto di vista professionale e competenti nell'utilizzo degli strumenti informatici. Considerate le difficoltà nelle quali versa attualmente la pubblica

amministrazione (carenza di risorse, blocco del *turn over*, normativa in continua evoluzione, ...), questo potrebbe essere il punto di maggiore debolezza.

Elementi di conflittualità fra le strutture

Se il dirigente della struttura che ha la necessità di acquistare un prodotto è diverso da quello da cui dipende l'ufficio preposto al suo acquisto, c'è il rischio che emergano elementi di conflittualità legati alle **differenti priorità** ovvero al **diverso peso** che viene attribuito alle componenti della decisione d'acquisto (ad es. acquistare subito ma ad un costo maggiore oppure acquistare un prodotto non standard, di qualità elevata, ma che, a causa della sua specificità, introduce costi di gestione aggiuntivi).

Talvolta chi richiede un acquisto **non definisce chiaramente le caratteristiche del prodotto**, spostando sulla struttura ordinante la determinazione degli elementi essenziali del contratto: a posteriori, quindi, possono insorgere contestazioni fra struttura ordinante e struttura richiedente l'acquisto.

Rischio di inefficienze

Non è detto che la centralizzazione del processo di acquisto porti allo snellimento delle procedure interne ed al miglioramento dell'efficienza: nel caso del Comune, il fatto che le richieste di acquisto pervengano dalle differenti strutture invece che essere decise (programmate ed attuate) da SSIEt implica che in alcuni casi (ad es. acquisti tramite convenzioni) il processo sia generalmente più efficiente (sempre che SSIEt agisca tempestivamente) mentre, per gli acquisti di prodotti non tipizzati, il passaggio tramite SSIEt potrebbe causare inefficienze (ad es. a causa di distorsioni comunicative o dovute all'aumento dei tempi di fornitura).

Inoltre, a causa del comportamento diffuso nelle pubbliche amministrazioni, connesso a tecnicità di tipo contabile, di rinviare le spese per l'acquisto di prodotti strumentali alla fine dell'esercizio, le richieste degli uffici pervenivano al settore centrale in maniera massiccia e incontrollabile (anche con richieste atipiche di difficile gestione) concentrate nel mese di dicembre, con una mole di lavoro spropositata rispetto alle possibilità di operare in maniera efficace ed efficiente; a ciò si aggiunge un potenziale rischio di esaurimento del massimale previsto in convenzioni, anch'esso derivante da tale comportamento, con la conseguenza di amplificare le difficoltà di gestione degli acquisti di fine anno;

Problemi nell'utilizzo degli strumenti di e-Procurement

Le criticità già indicate, in termini generali, nel capitolo precedente legate ai vincoli presenti nelle condizioni di acquisto tramite convenzioni e MEPA, sono stati riscontrati nell'operatività di SSIEt e, in particolare:

- difficoltà di aggregare le diverse richieste di acquisto per raggiungere il quantitativo minimo previsto per il singolo ordine (in alcuni casi non è stato possibile raggiungere tale quantitativo minimo per cui, nell'attesa di ulteriori ordini, si è ritardato l'acquisto fino alla scadenza temporale della convenzione, con notevole ritardo nell'approvvigionamento);
- problemi legati alla consegna dei prodotti (talvolta il corriere, per rispettare la propria tabella di consegne, non si atteneva alle indicazioni riportate nell'ordine e SSIEt diventava il destinatario di proteste e reclami provenienti dagli altri uffici, senza possibilità di rivalersi sul fornitore);
- quando aggiudicatario di una convenzione è un RTI, può accadere che i diversi fornitori si ripartiscano le componenti della fornitura (ad esempio, uno fornisce i *computer* e l'altro li installa) e, se i meccanismi di coordinamento fra i fornitori non sono adeguati, si possono causare inefficienze, soprattutto nei primi tempi di attivazione della convenzione;
- nel caso di fallimento del fornitore aggiudicatario di convenzione, può determinarsi l'impossibilità di ricevere un servizio per il quale sia già stato effettuato il pagamento (ad esempio, se insieme al *computer* si è acquistata l'estensione di garanzia a 5 anni, risulta impossibile potersi avvalere della prestazione) e, sulla base dell'esperienze acquisite, potrebbe risultare anche molto problematica l'applicazione delle penali, che deve essere effettuata dalla centrale di committenza;
- le difficoltà riscontrate nell'utilizzo del MEPA hanno riguardato, in un primo momento, l'approccio al nuovo strumento (ad es.: ricerca del prodotto, individuazione delle offerte da confrontare), e, successivamente, il mancato aggiornamento del catalogo da parte del fornitore e, paradossalmente, la forte concorrenza e l'estrema dinamicità del mercato (ad es. fra la concertazione dell'acquisto con la struttura richiedente e l'effettivo inserimento dell'ordine nel portale da parte di SSIEt, poteva accadere che l'offerta prima individuata non fosse più la migliore offerta presente in quel momento sul mercato);
- talvolta le rigidità imposte dalle condizioni contrattuali previste nelle convenzioni ovvero dalle regole di utilizzo degli strumenti di e-Procurement venivano erroneamente imputate a inefficienza e incompetenza della struttura centrale ordinante, ciò anche in conseguenza della scarsa conoscenza dei nuovi strumenti, limitata fortunatamente ad alcuni uffici tradizionalmente meno dinamici.

Approfondimenti

A Meccanismi reputazionali e mercati elettronici sintesi da: CONSIP (Spagnolo G., Dini F.) “Meccanismi reputazionali e mercati elettronici: problematiche economiche e possibili soluzioni per il *public procurement*” Quaderni CONSIP - Ricerche, analisi, prospettive (2004) [55]

In generale, nelle transazioni economiche accade spesso che non tutti gli aspetti rilevanti possano essere specificati nel contratto di scambio, né disciplinati dal sistema giuridico, in quanto osservabili dai contraenti ma non da parti terze (ad es. un giudice).

La presenza di elementi non verificabili in modo oggettivo (come alcuni aspetti qualitativi di un bene/servizio), la complessità contrattuale, le carenze informative o gli eccessivi costi legati ad una specificazione esaustiva del contratto di scambio, portano spesso alla definizione di schemi semplici, noti in letteratura come “contratti incompleti”, cioè di contratti che specificano solo alcuni elementi della transazione, ma che lasciano maggiore incertezza sull’esito finale dello scambio.

Da tale incertezza possono emergere in particolare due problemi:

- **selezione avversa**¹⁶¹;
- **azzardo morale**¹⁶².

¹⁶¹ Nella **selezione avversa**, la decisione di scambio di una parte (non informata) dipende da una o più caratteristiche inosservabili della controparte (informata) che possono influenzare negativamente le decisioni della parte non informata: in tale contesto, la selezione avversa si manifesta quando il bene oggetto di scambio non ha le caratteristiche desiderate.

¹⁶² L’**azzardo morale** si riferisce ai possibili comportamenti opportunistici che una parte può porre in essere successivamente alla conclusione del contratto e che possono arrecare danno alla controparte.

Nel caso specifico degli appalti pubblici per la fornitura di beni e servizi, questi due aspetti si caratterizzano come di seguito rappresentato.

La **selezione avversa** si verifica in presenza di fornitori che non sono in grado di eseguire le prestazioni in modo soddisfacente in caso di aggiudicazione di una gara, ma che non possono essere esclusi perché tale caratteristica negativa non è verificabile da parte di un giudice. L'impossibilità di osservare *ex-ante* l'affidabilità dei partecipanti e non potendo, quindi, determinarne eventualmente l'esclusione, comporta il rischio che il vincitore, pur rispettando formalmente il contratto di fornitura, si riveli incapace di fornire prestazioni adeguate relativamente ad aspetti difficilmente disciplinabili a livello giuridico.

L'**azzardo morale** si verifica quando il vincitore di una gara, nell'intento di aumentare i profitti, abbassa di proposito il livello qualitativo delle prestazioni offerte sugli aspetti difficilmente monitorabili/disciplinabili a livello legale/contrattuale, che possono compromettere la piena soddisfazione da parte della pubblica amministrazione. L'intensa competizione prodotta dalle gare, e potenzialmente dal mercato elettronico, può spingere i partecipanti ad effettuare offerte molto aggressive per garantirsi la fornitura.

L'impossibilità di disciplinare tutti gli aspetti rilevanti di un contratto di scambio, potrebbe **suggerire l'introduzione nell'e-Procurement di meccanismi reputazionali o di feedback**, al fine di incentivare gli operatori economici a garantire prestazioni di maggior livello qualitativo.

Al riguardo, tenendo conto dei vincoli legislativi e delle caratteristiche del mercato, vengono proposti i seguenti elementi di riflessione.

SELEZIONE ALL'ENTRATA

Il Sistema CONSIP è caratterizzato dalla presenza di un meccanismo di selezione all'entrata: l'accesso non è libero come nei mercati privati, ma è regolato da specifiche norme (i fornitori vengono selezionati da CONSIP in base al possesso dei requisiti previsti dalla procedura di abilitazione¹⁶³).

Tale selezione, oltre alla funzione di *screening* nei confronti dei fornitori, consente a CONSIP di conoscere l'identità di coloro che operano (fornitori e pubbliche amministrazioni) sul mercato: di conseguenza, molti dei problemi connessi alla anonimità delle transazioni risultano fortemente ridimensionati.

DIREZIONALITÀ DELLE VALUTAZIONI

I meccanismi reputazionali utilizzati nei mercati elettronici sono generalmente caratterizzati da valutazioni bi-direzionali (o bilaterali): acquirenti e venditori si valutano a vicenda.

¹⁶³ I requisiti per l'accesso non sono molto stringenti ed attengono soprattutto alla onorabilità dell'impresa.

La bilateralità ha il pregio di rendere la reputazione rilevante sia dal lato dell'offerta sia da quello della domanda, incentivando acquirenti e venditori a comportarsi correttamente, tuttavia, potrebbe avere degli effetti negativi sulla qualità delle informazioni raccolte, dovuti a possibili ritorsioni, trattative o scambi.

Considerato che nel Sistema CONSIP i fornitori sono obbligati a vendere quando un'amministrazione effettua un ordine di acquisto, indipendentemente dalla reputazione di tale amministrazione, la reputazione dal lato della domanda assume minore rilevanza perché i fornitori che operano sul mercato non hanno la facoltà di non vendere.

D'altra parte, l'applicazione di un meccanismo unilaterale, non permettendo ai fornitori di valutare l'operato delle amministrazioni, impedisce che le stesse siano stimolate a comportarsi in modo pienamente efficiente (ad es. nel rispetto dei termini di pagamento).

In tale contesto, un **meccanismo reputazionale unilaterale** (in cui solo le pubbliche amministrazioni forniscono il *feedback*) sembra complessivamente portare maggiori vantaggi (minori ritorsioni, trattative o scambi) rispetto ad un meccanismo di tipo bilaterale.

TIPOLOGIA DI VALUTAZIONE

L'introduzione di un meccanismo reputazionale in un mercato elettronico comporta una serie di scelte che riguardano il tipo di valutazioni che acquirenti e venditori sono invitati ad esprimere. In particolare, è necessario decidere:

1. se utilizzare valutazioni **numeriche** (*rating*) o **qualitative** (brevi commenti), oppure se sia opportuno utilizzarle congiuntamente. Se si sceglie di adottare valutazioni, si deve stabilire, inoltre, il tipo di scala da utilizzare (scala dei *rating*);
2. se tali valutazioni debbano essere **uniche** (se il giudizio riguarda la transazione nel suo complesso) o **multiple** (prevedere valutazioni diverse per più aspetti della transazione - ad es. tempi di consegna, qualità dei prodotti/servizi);
3. se adottare meccanismi con sole valutazioni **positive** o con anche valutazioni **negative**.

È necessario inoltre stabilire i termini entro cui è possibile inviare il *feedback* rispetto al momento dell'acquisto *on line*.

REPUTAZIONE INIZIALE

La presenza di un meccanismo reputazionale potrebbe svantaggiare potenziali entranti a causa della diffidenza nell'effettuare transazioni con soggetti che non sono stati valutati in precedenza, con la conseguenza di ridurre la competizione nel mercato, oltre che di non garantire pienamente il rispetto del principio di pari opportunità tra i concorrenti, previsto dalla normativa vigente.

Un modo per ridimensionare questo problema consiste nel non rendere facilmente distinguibile un operatore già operante sul mercato da un nuovo entrante, non mostrando il numero di transazioni svolte ed assegnando ai nuovi entranti una **reputazione iniziale** (reputazione d'entrata o d'ingresso): va quindi cercato l'opportuno *trade-off* tra grado di trasparenza e limitazione della barriera all'entrata.

Nell'assegnare una reputazione iniziale occorre inoltre decidere quale sia il **livello ottimale** fra reputazione minima (quella del fornitore peggiore), media (quella del mercato o della specifica categoria merceologica di appartenenza) o massima (quella del fornitore migliore).

In esito all'analisi effettuata ed alle considerazioni espone dagli autori del lavoro citato, sembra preferibile la scelta di fissare, nella fase di avvio del mercato, una **reputazione d'entrata pari alla media** e di ridurla progressivamente nel tempo, man mano che aumenta il numero degli operatori presenti sul mercato.

PUBBLICAZIONE DELLE INFORMAZIONI

Il funzionamento di un sistema reputazionale è fortemente dipendente dal grado di diffusione delle informazioni: la **portabilità della reputazione** da un contesto ad un altro (ad esempio, per CONSIP, fra MEPA e convenzioni) può quindi assumere una valenza considerevole, soprattutto se la reputazione fosse osservabile anche da chi non è registrato in un certo mercato (i fornitori sarebbero maggiormente incentivati ad offrire elevati livelli di servizio).

La gestione e la diffusione delle informazioni relative alle transazioni che avvengono in un mercato elettronico pubblico - e quindi anche di quelle legate alla reputazione - può però essere soggetta a vincoli di natura legale.

CONSIDERAZIONI FINALI

Riepilogando, l'analisi delle problematiche porta a suggerire alcune linee guida operative per il MEPA e per il sistema delle convenzioni di CONSIP, tra cui:

- l'utilizzo di meccanismi reputazionali unilaterali (che consentano alle sole amministrazioni di esprimere il proprio gradimento sull'operato dei fornitori), basati su valutazioni solo positive;
- la misura di reputazione calcolata in base alla media delle valutazioni fornite da amministrazioni diverse;
- l'assegnazione di una reputazione iniziale per i nuovi fornitori, pari alla media del mercato (la media potrà riferirsi all'intero mercato o solo alla categoria merceologica per la quale il fornitore si vuole abilitare).

Tali meccanismi sono volti a promuovere la qualità delle forniture, aspetto particolarmente importante per CONSIP ma in generale per il *public procurement*, coerentemente con le caratteristiche del mercato della fornitura.

B Indagine sul ruolo dei responsabili degli acquisti per lo sviluppo del *procurement* nella pubblica amministrazione

**sintesi da: Fondazione Promo P.A. e Università di Roma TorVergata
“Come acquista la P.A.: Il nuovo ruolo dei Responsabili acquisto per lo sviluppo del *procurement* nella Pubblica Amministrazione e per l’aumento dell’efficienza e dell’efficacia dell’azione amministrativa - (primo rapporto annuale)” [56]**

La ricerca è stata realizzata dalla Fondazione Promo P.A. e dall’Università di Roma Tor Vergata, con il supporto dell’Autorità di Vigilanza per i Contratti Pubblici (AVCP), della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, di CONSIP, di i-Faber e di Intercent-ER (centrale acquisti della Regione Emilia Romagna).

L’obiettivo dell’indagine è di contribuire a creare una *community* dei responsabili della funzione acquisti della PA, più consapevoli del proprio ruolo e della strategicità della propria funzione, e allo stesso tempo fornire informazioni al legislatore e alla comunità politico-istituzionale che ruota attorno al *public procurement*.

B.1 L’importanza della professionalità nel *procurement*¹⁶⁴

Nell’ambito della ricerca vengono presentate alcune interessanti riflessioni sull’importanza della professionalità del *public procurer*, di cui si riporta nel seguito una sintesi.

Uno studio pubblicato nel 2009¹⁶⁵, evidenzia che:

- gli sprechi che avvengono nell’acquisizione di beni e servizi per la pubblica amministrazione italiana ammonterebbero al 21% della spesa attuale, ovvero all’1,6% del PIL;
- di questi sprechi, l’83% è dovuto ad **incompetenza** mentre il resto a sospetta corruzione.

¹⁶⁴ V., in [56], “2. L’importanza della professionalità nel *procurement*” di G. Piga.

¹⁶⁵ Bandiera O., Prat A., Valletti T. “*Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment*”, *American Economic Review*, Vol. 99, No. 4, Settembre 2009 - citato in [56].

L'attenzione viene quindi posta su quali leve e quali strumenti utilizzare per aumentare la professionalità degli operatori nel *procurement* pubblico, tenendo conto che, a monte, bisogna stabilire quanta **discrezionalità decisionale** lasciare al responsabile della funzione acquisti, sia da parte dell'amministrazione di appartenenza (modello organizzativo e regolamentazione del processo interno) che da parte del legislatore (normativa di settore).

Al *procurer* resta comunque un'ampia **discrezionalità strategica**, che impatta sensibilmente sull'esito finale della gara e sulla qualità della commessa, che consiste nella libertà di decidere, ad esempio:

- in quanti lotti suddividere (senza frazionare) una commessa;
- se e in quali casi autorizzare gli RTI;
- come fissare la base d'asta rispetto al prevalente prezzo di mercato;
- come stabilire la durata del contratto per il soddisfacimento di un dato fabbisogno nel tempo;
- come tarare il valore del peso qualitativo quando il criterio di aggiudicazione è quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- quali cautele prendere per garantirsi una buona fornitura durante la vita del contratto.

Al fine di ridurre il rischio di corruzione, si è rafforzato l'orientamento di **ridurre la discrezionalità** dei dipendenti pubblici nella gestione degli appalti, con conseguenze anche negative¹⁶⁶, ad esempio:

- minore delega decisionale a chi ha potenzialmente una maggiore conoscenza dell'andamento e della struttura dei singoli mercati;
- demotivazione dei dipendenti con conseguente diminuzione della produttività.

Nel *procurement* pubblico, oltre alle necessarie **competenze giuridiche** – fondamentali soprattutto in Italia, dove le norme sono molto pervasive – sono essenziali anche **competenze tecnico-gestionali** (conoscenza del mercato locale, delle esigenze degli utenti, dei rischi che si possono correre durante la vita del contratto e di come evitarli). Maggiori competenze permetterebbero al responsabile della funzione acquisti di confrontarsi con più sicurezza con le imprese, riducendo così anche i rischi di una eventuale involontaria "cattura" dovuta all'inserimento nel bando di gara di elementi specifici che portano a favorire una determinata impresa semplicemente a causa di una mancata conoscenza delle sue implicazioni.

La necessità di un miglioramento di competenze si ravvisa anche nei confronti del legislatore: nell'eccesso di regolamentazione, si rischia di non tenere in debito conto né l'impatto che le scelte hanno sulla qualità finale della commessa, né il cambiamento dei

¹⁶⁶ Si raccomanda di limitare il ruolo della delega soltanto in ambienti particolarmente critici in cui il dipendente rischia di avere poca forza di giudizio indipendente (ad es. in un contesto ambientale ad alta densità di criminalità organizzata).

comportamenti di imprese ed acquirenti pubblici per aggirare o avvantaggiarsi della norma¹⁶⁷.

Viene evidenziato inoltre come la pervasività delle norme può di fatto agire da freno alla valorizzazione delle competenze: una eccessiva regolamentazione a priori dei processi di *procurement* sulla base della sola normativa può rendere ancora più conservativo l'approccio del responsabile della funzione acquisti che, rifugiandosi nel solo rispetto della normativa, può sentirsi deresponsabilizzato, con conseguenze negative per l'effettivo risultato della gara e la *performance* contrattuale.

La maggiore **incentivazione** dei dipendenti pubblici competenti può assumere vesti pecuniarie e/o di carriera, ma spesso anche di semplice **riconoscimento** di eccellenza all'interno dell'organizzazione. Tale **remunerazione o gratificazione** può essere legata, ad esempio, al raggiungimento di un obiettivo di formazione, da verificarsi con il **monitoraggio della prestazione** durante la fase di vita contrattuale, utilizzando appositi indicatori (*KPI*) e le tecnologie del *web*.

B.2 L'indagine

METODOLOGIA

Oggetto dell'analisi è la valutazione delle **caratteristiche** e delle **dinamiche evolutive delle figure professionali che operano nella funzione acquisti della pubblica amministrazione**.

La ricerca si pone i seguenti obiettivi:

- descrivere le caratteristiche anagrafiche, il profilo professionale e le competenze dei responsabili dell'ufficio acquisti;
- analizzare le caratteristiche strutturali dei comparti di appartenenza;
- illustrare l'organizzazione del processo interno di acquisto, con particolare attenzione agli aspetti del *Green Public Procurement*, delle convenzioni e del mercato elettronico;
- valutare la presenza di strumenti di controllo e monitoraggio per la valutazione della *performance*, dell'efficacia e dell'efficienza dell'ente.

¹⁶⁷ Significativi al riguardo sono gli effetti della sentenza della Corte Europea del 15 maggio 2008, la quale ha sancito che la normativa nazionale sulle offerte anomale, che imponeva tassativamente alle amministrazioni l'eliminazione automatica in base a un criterio matematico non era compatibile con le norme fondamentali del Trattato CE: l'abolizione di tale imposizione normativa ha permesso a diverse amministrazioni di effettuare gare maggiormente competitive e soprattutto di ridurre il rischio della formazione di cartelli fra le imprese.

A ciascuna delle tematiche di interesse sopra indicate è stata fatta corrispondere una sezione del questionario, somministrato ad un campione di 604 responsabili di ufficio acquisti di altrettante amministrazioni pubbliche¹⁶⁸, nel periodo dal 12 aprile all'11 giugno 2010.

ANALISI DEI RISULTATI

Di seguito si riportano alcuni dei dati più significativi:

- l'81,6% dei responsabili della funzione acquisti ha un'età compresa tra 40-60 anni, con un'età media di 49 anni; tale sostanziale anzianità non si traduce necessariamente in un più elevato livello di esperienza professionale¹⁶⁹;
- il 62,7% degli uffici si avvale di assistenza interna per l'espletamento della funzione acquisti, soprattutto in ambito tecnico-informatico;
- il 55% degli uffici utilizza procedure di *e-Procurement*.

Riguardo in particolare agli strumenti dell'*e-Procurement*, la forma più utilizzata è quella delle convenzioni, seguita dal mercato elettronico, mentre le gare elettroniche, le aste *on line* e i negozi *on line* sono gli strumenti meno utilizzati - i dati sono riportati nella tabella che segue.

Utilizzo strumenti tecnologici (% sul totale dei rispondenti)

Strumento	Molto	Abbastanza	Poco	Per niente
Convenzioni	17,5	59,5	14,5	8,4
Mercato elettronico	10,0	35,6	26,6	27,7
Negozi <i>on line</i>	1,7	11,4	20,5	66,5
Gare elettroniche	4,1	14,3	18,4	63,2
Aste <i>on line</i>	2,5	8,5	18,2	70,9

Gli strumenti CONSIP sono quelli maggiormente utilizzati: l'89% degli intervistati acquistano tramite convenzioni CONSIP, mentre il 61% utilizzano il MEPA gestito da CONSIP.

¹⁶⁸ In questa rilevazione:

- il responsabile è individuato in colui che occupa la posizione di vertice, ovvero che non abbia "superiori" esclusivamente dedicati allo stesso ufficio, indipendentemente dal possesso o meno della qualifica dirigenziale;
- la funzione acquisti è associata all'approvvigionamento di beni e servizi, escludendo pertanto gli uffici esclusivamente dedicati alla gestione di contratti di lavori pubblici;
- la "popolazione obiettivo" è stata suddivisa in gruppi (Comuni, Province, Regioni, ASL ed Aziende ospedaliere, Università pubbliche, Ministeri e, in un unico raggruppamento, Aziende municipalizzate, Consorzi e Società di servizi), da cui è stato estratto un campione "stratificato", definito con un criterio ragionato (valutazioni discrezionali del gruppo di ricerca).

¹⁶⁹ L'età media di esperienza del responsabile nella funzione acquisti è di circa 12,5 anni ma dall'analisi emerge che una maggiore esperienza del responsabile non implica la presenza nell'ufficio di procedure e strumenti di acquisto più avanzati e innovativi

VANTAGGI E PROBLEMATICHE LEGATI ALL'UTILIZZO DELLE CONVENZIONI

La **centralizzazione degli acquisti è percepita in modo favorevole** (47%), con differenze significative rispetto alla tipologia di ente, mentre solo il 6% dei rispondenti ritiene che essa non consenta la salvaguardia delle esigenze specifiche del territorio.

Le **problematiche** legate all'utilizzo delle convenzioni risiedono soprattutto:

- nell'**eccessiva rigidità dello strumento** (28,6%)¹⁷⁰;
- nelle difficoltà legate alla gestione e all'utilizzo dello strumento (14,9%)¹⁷¹;
- nei problemi di accesso alle convenzioni (7,8%);
- nella scarsa qualità dei prodotti (6,1).

VANTAGGI E PROBLEMATICHE LEGATI ALL'UTILIZZO DEL MERCATO ELETTRONICO

Il principale **vantaggio** nell'uso dei mercati elettronici risiede nella possibilità di ottenere dei **risparmi in termini di costi e tempi** nell'acquisto di beni e servizi (86,7%). È inoltre interessante notare che quasi un terzo degli intervistati (29,1%) ritiene che l'uso del mercato elettronico **aumenti la trasparenza** nell'operato della pubblica amministrazione.

Gli intervistati ritengono che i principali impedimenti ad una maggiore partecipazione al mercato elettronico da parte delle imprese siano imputabili a:

- scarsa conoscenza delle tecnologie ICT (28,5%);
- mancata conoscenza delle opportunità offerte dallo strumento (24,8%);
- difficoltà nell'utilizzo delle funzionalità disponibili (21,3%).

Analogamente, gli **ostacoli** nell'utilizzo del mercato elettronico da parte delle pubbliche amministrazioni, vengono imputati a:

- **scarsa conoscenza delle tecnologie ICT e mancanza di competenze interne** (26,9%);
- mancanza di cultura organizzativa e gestionale da parte dell'ente (26,7%);
- difficoltà nell'utilizzo dello strumento (26,4%).

Per gli uffici che non utilizzano il mercato elettronico, il motivo principale di non utilizzo risiede nella scarsa utilità dello strumento rispetto alla tipologia di acquisti effettuata dall'ente (29,3%), seguito dalla scarsa conoscenza delle tecnologie ICT e mancanza di

¹⁷⁰ Pur essendo per tutti gli enti la prima tra le problematiche, diventa assai rilevante soprattutto per i Ministeri.

¹⁷¹ Motivazione che non risulta essere legata al livello di formazione dei responsabili acquisti o al livello di adeguatezza percepito dagli stessi.

competenze interne (25,8%) e dalla mancanza di cultura organizzativa e gestionale da parte dell'ente (24,9%), già evidenziati dagli uffici che invece utilizzano il mercato elettronico per i propri acquisti.

CONSIDERAZIONI FINALI

Il *procurement* pubblico in Italia si caratterizza per una grande eterogeneità di soggetti ed uffici coinvolti, che tuttavia manifestano alcuni punti in comune e soprattutto alcune tendenze di sviluppo, differenziate ma ben identificabili per tipologie di enti fra loro omogenei.

Dall'indagine emerge come la funzione acquisti si presti particolarmente bene all'apprendimento sul lavoro (*learning by doing*): le amministrazioni che effettuano più contratti sono anche quelle che vengono considerate più efficienti. Tale risultanza spinge verso l'auspicio di una crescita delle dimensioni medie delle stazioni appaltanti, riducendone il numero, anche se, al contempo, è necessario tenere conto delle esigenze delle piccole e medie imprese (PMI), che rischiano di non poter competere qualora tali fenomeni di aggregazione divenissero troppo spinti.

Gli strumenti di *e-Procurement* cominciano a diffondersi come pratica abituale di acquisto, in particolar modo quando si presenta come fenomeno altamente standardizzato e a bassa intensità di innovazione organizzativa, come è il caso delle convenzioni centralizzate e dei mercati elettronici, in cui lo sviluppo dello strumento è in capo alle stazioni centrali d'acquisto nazionali o regionali. Resta ancora scarsamente diffuso l'utilizzo di strumenti quali le aste *on line*, il dialogo competitivo, il sistema dinamico di acquisizioni, gli accordi quadro.

C Indagine sull'innovazione del processo di approvvigionamento nelle regioni e negli enti locali

sintesi da: Formez, Lattanzio e Associati “Indagine sull’innovazione del processo di approvvigionamento nella P. A. e individuazione di *best practices*” [47]

METODOLOGIA

L'indagine condotta da Formez su un campione di regioni ed enti locali, è incentrata sui seguenti aspetti:

- interventi di innovazione/riorganizzazione della funzione approvvigionamenti;
- adozione da parte delle amministrazioni dei nuovi strumenti di *e-Procurement*;
- individuazione dei casi di eccellenza (*best practices*).

Il percorso di indagine è stato articolato nelle seguenti fasi:

1. elaborazione del modello di analisi ed individuazione delle tipologie di referenti presso le amministrazioni;
2. somministrazione del questionario preliminare ad un campione di circa 300 amministrazioni (comuni, province e regioni);
3. valutazione dei risultati del questionario preliminare e prima selezione delle amministrazioni che hanno assunto iniziative di rilievo nel settore degli approvvigionamenti;
4. somministrazione di questionari approfonditi e interviste telefoniche ad 86 amministrazioni;
5. realizzazione di indagini sul campo per i casi più rilevanti (sono stati analizzati 23 casi di innovazione);
6. redazione del rapporto finale.

ANALISI DEI RISULTATI

A. Aspetti organizzativi

Dall'analisi effettuata emerge come l'organizzazione della funzione acquisti sia ancora legata, in molti casi, ad un'impostazione tradizionale.

1) Prevalenza del *know how* amministrativo piuttosto che di quello gestionale, soprattutto a livello di funzione centrale acquisti

Le competenze che consentirebbero una gestione efficace dei processi di approvvigionamento costituiscono un *know how* ancora molto giovane e poco diffuso, per lo più limitato a poche grandi amministrazioni che hanno sviluppato esperienze innovative.

2) Integrazione solo parziale tra struttura centrale acquisti e strutture di *line*

Spesso i tenutari delle conoscenze sui mercati e sui prodotti specifici, tipiche delle strutture di *line*, non sono sufficientemente valorizzati e adeguatamente coinvolti nella selezione di fornitori e offerte.

Quando gli acquisti sono maggiormente decentrati, molto raramente vi è un ruolo di supporto da parte della funzione centrale acquisti verso le diverse strutture, mirato a rendere disponibile un *know how* trasversale sul processo.

3) Tendenza all'utilizzo di procedure "garantiste" e tradizionali

La prevalenza dell'approccio burocratico amministrativo produce una tendenza ad utilizzare procedure di gara al ribasso, anche quando sarebbe necessaria una valutazione qualitativa combinata a quella del prezzo.

Molte amministrazioni interpretano in chiave restrittiva la possibilità di ricorrere alle trattative private, e quindi di adottare procedure più rapide e flessibili, che, associate a meccanismi efficaci di valutazione dei fornitori, potrebbero contribuire ad una maggiore efficacia delle modalità di approvvigionamento.

4) Debolezza dei processi di programmazione e controllo dei fabbisogni

La programmazione degli approvvigionamenti è normalmente svolta su base incrementale rispetto ai periodi precedenti, senza meccanismi accurati di *budgeting* e stima dei fabbisogni.

Quasi mai si ha un quadro complessivo dei costi sostenuti per gli acquisti, poiché di solito c'è sempre una quota di acquisti gestita dalle singole strutture organizzative, normalmente non monitorata.

Non esiste quasi mai un *reporting* articolato e affidabile sugli approvvigionamenti consumati dalle singole strutture organizzative, o per le singole attività (contabilità analitica).

5) Limitata responsabilizzazione dei dirigenti di *line* sul consumo degli approvvigionamenti

I modelli manageriali adottati dalle amministrazioni e i sistemi di programmazione e controllo soltanto parzialmente sviluppati, determinano spesso l'assenza di incentivi al risparmio per i dirigenti di *line*, dato che il consumo/risparmio realizzato dalle singole unità organizzative non è di solito noto o esplicitato, e comunque non si traduce in un beneficio o premio per le strutture più virtuose.

B. Rapporti con il mercato

Il rapporto delle amministrazioni con il mercato dei fornitori è **fortemente condizionato dal ruolo attribuito a CONSIP** in materia di acquisto di beni e servizi per conto delle pubbliche amministrazioni e dalla normativa connessa.

A tale riguardo, la ricerca ha consentito di delineare una segmentazione delle amministrazioni in tre grandi gruppi:

- amministrazioni, tendenzialmente di medio piccole dimensioni, che non hanno ancora preso in considerazione l'opportunità di utilizzare le convenzioni CONSIP;
- amministrazioni che hanno cambiato, almeno in parte, il proprio rapporto con il mercato, sia direttamente (aderendo ad alcune convenzioni), sia indirettamente (utilizzando i capitolati CONSIP e fissando i prezzi delle convenzioni come base d'asta per le proprie gare d'appalto);
- amministrazioni che presentano un grado di avanzamento e specializzazione maggiore nel settore degli acquisti¹⁷².

Gli **effetti positivi** portati dall'innovazione del processo di approvvigionamento sono legati all'oggettiva opportunità fornita alle amministrazioni, soprattutto quelle classificate nel secondo gruppo, di acquistare alcune forniture a **condizioni più convenienti**.

Inoltre non va trascurato il **risparmio legato al mancato espletamento delle gare**, significativo soprattutto per le amministrazioni di medio piccole dimensioni, per le quali il costo fisso del procedimento ha un'incidenza rilevante.

Infine, più in generale, il nuovo sistema di acquisizione ha senza dubbio contribuito a **stimolare il cambiamento** nel settore degli approvvigionamenti e a **favorire una crescita culturale degli operatori**.

Per quanto riguarda le **criticità**, invece, queste sono essenzialmente riconducibili al parziale consolidamento dei servizi CONSIP.

È stato segnalato da molte amministrazioni che il servizio di convenzioni offerto da CONSIP presenta alcune incertezze riguardo ai **tempi di validità delle convenzioni**: l'amministrazione che dovesse decidere di acquistare tramite CONSIP invece che con le proprie gare rischia di trovarsi da un giorno all'altro con la convenzione esaurita oppure di dover provvedere all'improvviso per proprio conto.

Altro aspetto evidenziato da parte di alcune amministrazioni riguarda il fatto che **non sempre le convenzioni incontrano esattamente i fabbisogni dell'amministrazione in termini di qualità del bene/servizio acquistato** e che difficilmente possono rispondere alle esigenze di rapidità della fornitura nei casi di emergenza.

Al di là dell'impatto generato da CONSIP, dalla ricerca sembrano emergere i seguenti elementi che influenzano il rapporto tra le amministrazioni e i fornitori.

¹⁷² Gruppo molto ristretto di grandi comuni e regioni del nord che, dotati di consolidata esperienza e di propria forza contrattuale in relazione alle loro dimensioni, sono in condizioni di valutare l'opportunità di aderire alle convenzioni ed in grado di riscontrarne la convenienza, data ad es. dalle opportunità di partnership e di supporto per la realizzazione di progetti sperimentali.

1) Scarsa attenzione alla valutazione dei fornitori

Escludendo le valutazioni specifiche effettuate nelle singole gare, normalmente le amministrazioni non hanno un sistema strutturato e formalizzato di valutazione dei fornitori in chiave “storica”, in grado di monitorare e valutare la loro affidabilità e la capacità di erogare prodotti o servizi soddisfacenti. Probabilmente tale funzione è in molti casi svolta in maniera informale dagli addetti agli acquisti, ma senza un meccanismo strutturato non diventa patrimonio dell’organizzazione.

2) Limitato ricorso agli acquisti in forma associata

Le esperienze di acquisti e convenzioni in forma associata esistono per ora, tranne rare eccezioni, soltanto sulla carta. Alcune amministrazioni regionali, e in qualche caso provinciali, sembrano voler promuovere iniziative di acquisti in forma associata, anche a beneficio degli enti locali sul proprio territorio, ma tali modalità non sono ancora giunte ad uno stadio di maturazione.

3) Mancata differenziazione o innovazione delle modalità contrattuali

Anche per i fabbisogni più stabili e consolidati, le amministrazioni tendono a reiterare periodicamente le stesse procedure di gara, senza considerare le alternative esistenti. Strumenti come i contratti quadro pluriennali, che aiutano a gestire alcuni tipi di acquisti in modo più conveniente, sono utilizzati di rado.

C. Leva tecnologica e soluzioni e-Procurement

Per quanto riguarda la tecnologia i risultati della ricerca, pur indicando molteplici segnali di cambiamento nel settore degli acquisti, portano a ridimensionare l’entusiasmo nato attorno all’*e-Procurement*. In particolare, emerge come le prassi di *e-Procurement* siano estremamente rare e limitate a pochi esempi di amministrazioni più innovative.

L’*e-Procurement* costituisce un orizzonte di innovazione che può fornire vantaggi concreti alle amministrazioni, tuttavia il dato principale che emerge è l’esigenza, per la gran parte delle amministrazioni, di un ripensamento più complessivo dei processi di acquisto e dell’organizzazione connessa, che ovviamente si avvalga anche della tecnologia.

1) Impiego di soluzioni ICT per gli acquisti richiede condizioni di base spesso non presenti

Molti enti non dispongono delle condizioni ottimali per realizzare e utilizzare soluzioni ICT, ovvero di infrastrutture informative e strumenti idonei, di postazioni di lavoro appropriate e, soprattutto, spesso mancano le conoscenze e capacità adeguate da parte degli operatori coinvolti nel processo. Molto spesso, quindi, le soluzioni ICT applicate agli acquisti possono risultare poco fattibili o richiedere costi elevati rispetto ai benefici.

Inoltre, per gli enti più avanzati la piena informatizzazione di tutte le fasi dei processi di acquisto richiede anche l'effettiva implementazione di strumenti di supporto (PEC e firma digitale).

2) Soluzioni ICT, funzionali alla gestione e al controllo degli acquisti, poco mature

Sono molto poco diffusi gli strumenti che permettono di gestire in modo più efficace, rapido e automatico i processi interni all'amministrazione, di monitorare lo stato degli ordini e dei consumi rispetto ai contratti e alle convenzioni aperte, di controllare la fattibilità dell'ordine rispetto al budget o al sistema autorizzatorio, di supportare il calcolo previsionale dei fabbisogni di beni e servizi a livello complessivo e di singola struttura.

3) Soluzioni ICT funzionali ai rapporti con il mercato diffuse solo nelle forme più semplici

In particolare i bandi *on line*, oltre ad agevolare i fornitori nell'individuare le gare e nel reperire la documentazione, permettono anche agli addetti alla funzione acquisti di "farsi un'idea" su come operano le altre amministrazioni nell'elaborare bandi e capitolati.

CONSIDERAZIONI FINALI

Dai risultati della ricerca emerge che i cambiamenti introdotti nella politica nazionale degli acquisti della pubblica amministrazione hanno cominciato a produrre i loro effetti. La consistenza di questo cambiamento dipende sia dalle singole amministrazioni, sia dalla capacità delle istituzioni coinvolte ai vari livelli di sostenere i processi di innovazione.

In particolare, è possibile distinguere l'azione dei soggetti istituzionali su tre livelli.

1. A livello nazionale, i diversi soggetti che concorrono alla politica degli acquisti sono il MEF, la CONSIP, nonché le istituzioni che hanno l'obiettivo di sostenere l'innovazione tecnologica e organizzativa della pubblica amministrazione (Dipartimento per l'Innovazione e le Tecnologie, Dipartimento della Funzione Pubblica, Formez). Tali soggetti possono contribuire all'innovazione sviluppando le condizioni normative per facilitare le amministrazioni nella gestione innovativa degli acquisti, consolidando il sistema delle convenzioni e rafforzando i servizi, diretti ai singoli enti, di formazione e assistenza sulla gestione degli approvvigionamenti.

Questo tipo di tendenza si sta in parte già realizzando con il proseguimento dell'azione di adeguamento normativo ed il rafforzamento del ruolo di CONSIP, riscontrabile in un'offerta più ampia garantita dal sistema delle convenzioni, nonché nell'attività specialistica di elaborazione dei capitolati, da cui tutte le amministrazioni possono trarre vantaggio in termini di una maggiore capacità di ricercare le condizioni migliori di fornitura sul mercato.

Va segnalato invece un rischio connesso al rafforzamento dell'obbligo di ricorrere alle convenzioni CONSIP, per cui CONSIP potrebbe essere innanzitutto chiamata a garantire la disponibilità di un'ampia gamma di convenzioni per non paralizzare l'attività degli enti

obbligati a ricorrervi, piuttosto che a sviluppare un'elevata qualità dei capitolati e dell'azione di ricerca delle migliori condizioni di acquisto.

2. A livello territoriale, le regioni, ma anche gli enti locali di dimensioni maggiori, possono promuovere la logica dell'azione associata tra più enti, e/o del servizio verso le amministrazioni del territorio, attraverso organismi locali sul modello CONSIP, progetti di associazione della funzione acquisti, o l'istituzione di mercati elettronici fruibili da più enti.

Le azioni inter-istituzionali, in questo caso, dovrebbero favorire lo sviluppo e la diffusione di competenze, nonché rafforzare la spinta al cambiamento all'interno dei singoli enti.

3. A livello di singola amministrazione, i possibili percorsi di innovazione sono molteplici e, in generale, possono spaziare dall'organizzazione, al rapporto con il mercato, all'uso della leva tecnologica.

Dall'indagine condotta emerge una propensione da parte delle amministrazioni, da un lato, ad adottare soluzioni innovative di tipo organizzativo/tecnologico e soluzioni di *e-Procurement*, e, dall'altro, una propensione ad introdurre cambiamenti nelle relazioni con il mercato (ad es. modalità di selezione e valutazione dei fornitori).

In generale, sta prendendo corpo da parte di dirigenti e funzionari la percezione della rilevanza della funzione acquisti, della complessità dei problemi connessi e degli strumenti necessari, anche se con livelli di consapevolezza differenziati. Tale percezione si riflette, ad esempio, nel ricorso a nuove forme di acquisto, come le convenzioni pluriennali, con riferimento alle modalità contrattuali, o il *global service*, con riferimento all'oggetto della fornitura.

Dal lato dell'offerta si affacciano sul mercato prodotti più maturi, caratterizzati da soluzioni "chiavi in mano", basati su un approccio integrato ai problemi da risolvere.

I risultati della ricerca, comunque, spingono ad evidenziare come le amministrazioni, che già costituiscono un universo articolato per profilo istituzionale e per dimensione, si trovino in condizioni molto diversificate quanto a sviluppo della funzione acquisti.

Così, mentre per alcuni enti l'innovazione nei prossimi anni può significare cominciare a discostarsi dal modello tradizionale, per altri può voler dire elaborare strategie di approvvigionamento più raffinate. Segmentare l'articolato universo delle amministrazioni diventa quindi essenziale per realizzare una politica nazionale degli acquisti efficace, completata da appropriate azioni di sostegno all'innovazione.

Bibliografia

- [1] Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 “*Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*” (**Codice degli contratti**)
- [2] Legge 31 dicembre 2009, n. 196 “*Legge di contabilità e finanza pubblica.*”
- [3] Decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 “*Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE».*”
- [4] Legge 23 dicembre 1999, n. 488 (**Finanziaria 2000**)
- [5] Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (**Finanziaria 2007**)
- [6] Decreto del Presidente della Repubblica 4 aprile 2002, n. 101, “*Regolamento recante criteri e modalità per l'espletamento da parte delle amministrazioni pubbliche di procedure telematiche di acquisto per l'approvvigionamento di beni e servizi*”
- [7] www.wikipedia.it
- [8] www.treccani.it/enciclopedia/economie-di-scala/
- [9] www.okpedia.it/costo_medio
- [10] Monteduro F. “*La Misurazione e la Valutazione della Performance*” (2009) - http://www.unirc.it/documentazione/materiale_didattico/600_2011_294_13111.pdf
- [11] Decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82 “*Codice dell'amministrazione digitale*” (**CAD**)
- [12] AVCP (Reale U.) “*Censimento ed analisi dell'attività contrattuale svolta nel biennio 2007-2008 dalle Centrali di Committenza Regionali e verifica dello stato di attuazione del sistema a rete*” (2010)
- [13] MEF e CONSIP “*Tabella obbligo-facoltà aggiornata al 3 ottobre 2013*” - https://www.acquistinretepa.it/opencms/export/sites/acquistinrete/documenti/CHI_PU_O_ABILITARSI/Tabella_obbligo-facolta-3_Ottobre_2013.pdf

- [14] Corte dei Conti – Sezione del controllo sugli enti “*Relazione al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di CONSIP S.p.A.*” - Determinazione n. 39/2004 (esercizi 2002 e 2003)
- [15] Decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 414, “*Attività informatiche dell'Amministrazione statale in materia finanziaria e contabile.*”
- [16] Decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39 “*Norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 2, comma 1, lettera mm), della legge 23 ottobre 1992, n. 421*”.
- [17] Decreto Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 22 dicembre 1997 “*Affidamento alla CONSIP S.p.a. di compiti di servizi informatici del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.*”
- [18] Decreto Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 17 giugno 1998 “*Affidamento alla CONSIP S.p.a. delle attività informatiche riservate allo Stato.*”
- [19] Decreto Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 24 febbraio 2000 “*Conferimento alla CONSIP S.p.A. dell'incarico di stipulare convenzioni e contratti quadro per l'acquisto di beni e servizi per conto delle amministrazioni dello Stato.*”
- [20] Legge 23 dicembre 2000, n. 388 (**Finanziaria 2001**)
- [21] Decreto Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 2 maggio 2001 (affidamento a CONSIP delle iniziative ed attività di cui all'art. 58 della legge 23 dicembre 2000, n. 388)
- [22] Legge 28 dicembre 2001, n. 448 (**Finanziaria 2002**)
- [23] Legge 27 dicembre 2002, n. 289 (**Finanziaria 2003**)
- [24] Corte dei Conti – Sezione del controllo sugli enti “*Relazione al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di CONSIP S.p.A.*” - Determinazione n. 46/2005 (esercizio 2004)
- [25] Corte dei Conti – Sezione del controllo sugli enti “*Relazione al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di CONSIP S.p.A.*” - Determinazione n. 100/2006 (esercizio 2005)
- [26] Legge 24 dicembre 2003, n. 350 (**Finanziaria 2004**)
- [27] Decreto-legge 12 luglio 2004, n.168, “*Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica*”, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2004, n. 191
- [28] Legge 23 dicembre 2005, n. 266 (**Finanziaria 2006**)
- [29] Corte dei Conti – Sezione del controllo sugli enti “*Relazione al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di CONSIP S.p.A.*” - Determinazione n. 87/2007 (esercizio 2006)

- [30] Corte dei Conti – Sezione del controllo sugli enti “*Relazione al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di CONSIP S.p.A.*” - Determinazione n. 2/2009 (esercizio 2007)
- [31] Corte dei Conti – Sezione del controllo sugli enti “*Relazione al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di CONSIP S.p.A.*” - Determinazione n. 7/2010 (esercizio 2008)
- [32] Corte dei Conti – Sezione del controllo sugli enti “*Relazione al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di CONSIP S.p.A.*” - Determinazione n. 101/2010 (esercizio 2009)
- [33] Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (**Finanziaria 2008**)
- [34] Corte dei Conti – Sezione del controllo sugli enti “*Relazione al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di CONSIP S.p.A.*” - Determinazione n. 83/2012 (esercizio 2010)
- [35] Legge 23 dicembre 2009, n. 191 (**Finanziaria 2010**)
- [36] Corte dei Conti – Sezione del controllo sugli enti “*Relazione al Parlamento sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di CONSIP S.p.A.*” - Determinazione n. 102/2013 (esercizi 2011 e 2012)
- [37] Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, “*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*”, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111
- [38] Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, “*Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici*”, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214
- [39] Decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, “*Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica*” (**Decreto Spending Review**), convertito con modificazioni dalla legge 6 luglio 2012, n. 94
- [40] Decreto-legge del 22 giugno 2012, n. 83, “*Misure urgenti per la crescita del Paese*” (**Decreto sviluppo**), convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 134
- [41] Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, “*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*” (**Secondo Decreto di Spending Review**), convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135
- [42] Ministero dell'Economia e delle Finanze “*Programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi per le pubbliche amministrazioni - Relazione al Parlamento per l’anno 2012*”
- [43] Legge 24 dicembre 2012, n. 228, “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*” (**Legge di stabilità 2013**)
- [44] Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione “*Verso il sistema nazionale di e-Government - Linee strategiche*”

- [45] www.acquistinretepa.it
- [46] CONSIP “*Regole del sistema di e-Procurement della pubblica amministrazione*”
- [47] Formez, Lattanzio e Associati “*Indagine sull’innovazione del processo di approvvigionamento nella P. A. e individuazione di best practices*”
- [48] CONSIP “*La catena del valore nei processi d’acquisto on line – L’e-procurement e i suoi vantaggi*” Strategie Amministrative (2011)
- [49] CONSIP (Albano G.L., Dini F., Sagnolo G.) “*Strumenti a Sostegno della Qualità negli Acquisti Pubblici*” Quaderni CONSIP (2008)
- [50] Atto Senato n. 3396 “*Conversione in legge del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*”, nota di lettura n. 135/2012
- [51] CONSIP “*Rapporto annuale 2012*”
- [52] CONSIP “*Programma di razionalizzazione della spesa pubblica – Principali indicatori*” (luglio 2012)
- [53] Comune di Bologna “*Regolamento sull’ordinamento generale degli uffici e servizi*”
- [54] Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 “*Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali*”
- [55] CONSIP (Spagnolo G., Dini F.) “*Meccanismi reputazionali e mercati elettronici: problematiche economiche e possibili soluzioni per il public procurement*” Quaderni CONSIP - Ricerche, analisi, prospettive (2004)
- [56] Fondazione Promo P.A. e Università di Roma TorVergata “*Come acquista la P.A.: Il nuovo ruolo dei Responsabili acquisto per lo sviluppo del procurement nella Pubblica Amministrazione e per l’aumento dell’efficienza e dell’efficacia dell’azione amministrativa - (primo rapporto annuale)*”