

1 Ambito di riferimento

Competitività e innovazione sono oramai elementi inscindibili su cui è imperniato lo sviluppo di una moderna economia. L'adozione di tecnologie informatiche ha già dimostrato di poter contribuire in modo sostanziale alla creazione di valore ed al miglioramento della competitività di un sistema economico.

L'innovazione tecnologica, legata da un vincolo "genetico-funzionale" all'innovazione dei processi interni alle organizzazioni, talvolta, comporta una revisione complessiva delle realtà aziendali, siano esse pubbliche o private, che ne condizionano fortemente la produttività ed i livelli di efficienza.

Il Programma per la Razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi per le Pubbliche Amministrazioni rappresenta uno dei progetti di *e-government* che meglio ha saputo promuovere l'innovazione tecnologica e di processo all'interno delle Amministrazioni Pubbliche, consentendo un forte recupero di efficienza in un contesto fortemente cristallizzato e poco dinamico, caratterizzato da una forte resistenza al cambiamento organizzativo.

Tuttavia, la realtà della Pubblica Amministrazione italiana è uno scenario molto variegato, sia per quanto riguarda la qualità e la quantità di risorse gestite, sia per come queste risorse vengono organizzate e coordinate.

Con tale scenario si avvertiva la necessità di un disegno strategico complessivo capace di rendere le politiche pubbliche in materia di innovazione e gestione del cambiamento coerenti e complementari, ma allo stesso tempo uniformi, prescindendo dalle dimensioni organizzative delle Amministrazioni.

Il Programma, quindi, costituisce la sintesi rispetto all'esigenza di "normalizzazione" dei processi interni alle Amministrazioni, ed all'utilizzo delle tecnologie informatiche come leva per il cambiamento organizzativo.

È una prospettiva totalmente capovolta, se si considera la realtà dell'economia del settore privato, dove esiste un ritardo strategico che deriva anche dal mancato utilizzo di tecnologie abilitanti.

Le imprese non sempre sono state sostenute nel percorso di formazione tecnologica da un insieme organico, coordinato ed efficace di politiche pubbliche di lungo periodo a sostegno dell'innovazione e ciò ha determinato, molto spesso, una difficoltà di allineamento tra le esigenze della Pubblica Amministrazione, mediate dal Programma, e le esigenze delle imprese, quest'ultime, sicuramente consapevoli della necessità di un adeguamento delle proprie strutture organizzative alle nuove sfide dei mercati.

Passati oramai cinque anni dal suo avvio, si può affermare che il Programma, con i suoi strumenti operativi – Sistema delle Convenzioni, Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione e gare telematiche - ha innovato fortemente i processi di approvvigionamento della Pubblica Amministrazione, consentendo quel recupero di competitività, molto spesso poco evidenziato rispetto ai risultati che il medesimo ha raggiunto in termini di abbattimento dei prezzi unitari di beni e servizi.

Inoltre, le profonde modifiche intervenute nei presupposti normativi del Programma, sebbene abbiano determinato l'interruzione delle attività del Sistema delle Convenzioni, hanno consentito di sviluppare linee di attività – Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione e le attività di consulenza e supporto alle P.P.A.A. – capaci di promuovere e diffondere un complesso di conoscenze necessarie al processo di cambiamento di cui il Programma è portatore.

2 Quadro normativo

Com'è noto, il Programma per la razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi della Pubblica Amministrazione prende il via con la *Legge Finanziaria 2000*, che all'articolo 26 ne definisce gli ambiti di intervento e assegna al Ministero dell'Economia e delle Finanze il compito di stipulare convenzioni quadro per l'approvvigionamento di beni e servizi per la Pubblica Amministrazione, attraverso l'espletamento di procedure ad evidenza pubblica, avvalendosi di una società che il Ministero individua (con D.M. 24 febbraio 2000) nella Consip S.p.A.

Con la *Legge Finanziaria 2001* (articoli 58-61), il Programma si arricchisce dell'attività di promozione delle aggregazioni di enti decentrati di spesa (enti locali, università, A.s.l.), finalizzate a elaborare strategie comuni di acquisto ed eventualmente stipulare convenzioni valide su parte del territorio nazionale, anch'essa attribuita alla Consip S.p.A. (D.M. 2 maggio 2001), insieme con l'incarico di realizzare il sistema telematico per il *Mercato Elettronico* della Pubblica Amministrazione, poi regolamentato con D.P.R. 4 aprile 2002, n. 101. I due modelli ivi previsti per lo svolgimento delle procedure telematiche di acquisto, gare telematiche e *Mercato Elettronico*, collaudati nel corso del 2002, consentono alle Amministrazioni di effettuare approvvigionamenti di beni e servizi attraverso sistemi automatizzati di scelta del contraente, nel rispetto dei principi di trasparenza e di semplificazione delle procedure.

I numerosi e successivi interventi del Legislatore hanno modificato l'ambito soggettivo e oggettivo di riferimento del Sistema delle Convenzioni, in particolare, limitandolo dapprima ai soli servizi ad alta qualità e bassa intensità di lavoro (*Legge Finanziaria 2003*, come modificata dalla legge n. 212/2003)

da individuarsi mediante apposito D.M., e poi (*Legge Finanziaria 2004*) a quelli a rilevanza nazionale, da individuarsi con D.P.C.M. contenente altresì le linee guida generali per assicurare la massima trasparenza nelle procedure di gara.

La *Legge Finanziaria 2004* ha altresì previsto che a decorrere dal 1° gennaio 2004 tutte le Amministrazioni Pubbliche possono fare ricorso alle convenzioni, ovvero utilizzarne i parametri di prezzo-qualità per l'acquisto di beni e servizi comparabili con quelli oggetto di convenzionamento, e possono inoltre decidere se continuare a utilizzare le convenzioni in essere ovvero recederne.

La Consip S.p.A, attraverso proprie articolazioni territoriali, potrà fornire, su specifica richiesta, supporto e consulenza per le esigenze di approvvigionamento di beni e servizi da parte di enti locali o dei loro consorzi assicurando la partecipazione anche alle piccole e medie imprese locali nel rispetto dei principi di concorrenza.

Il *decreto-legge n. 168/2004*, convertito in *Legge 30 luglio 2004, n. 191*, ha confermato tale orientamento del Legislatore, sopprimendo tuttavia ogni differenziazione delle tipologie di servizi (non esiste più dunque il riferimento alla "rilevanza nazionale" dei servizi oggetto di convenzione previsto dalla *Legge Finanziaria 2004*), e introducendo disposizioni che rafforzano la verifica da parte degli uffici preposti al controllo interno delle Amministrazioni, del rispetto dei parametri di qualità e prezzo.

Nelle more dell'emanazione dei citati D.M., prima, e D.P.C.M., poi, a partire dall'ultimo trimestre del 2003 le attività della Consip S.p.A relative alla stipulazione delle convenzioni quadro sono state sospese, in attesa della ridefinizione dell'ambito di operatività del Programma.

Il previsto D.P.C.M. è stato emanato nel novembre 2004 e pubblicato nella G.U. del 25 gennaio 2005, con il seguente contenuto:

- principi generali da rispettare nell'espletamento delle procedure di gara (ad esempio parità di trattamento in fase di aggiudicazione, garanzia di massima trasparenza e pubblicità delle iniziative);
- disposizioni in materia di servizi accessori per le forniture di beni, prevedendo l'inserimento nei bandi di gara di servizi accessori a pagamento, con quotazione separata;
- disposizioni sulla composizione delle commissioni di gara (selezione dei componenti tra magistrati ordinari, amministrativi e contabili in quiescenza, dirigenti del MEF, della PCM, etc.).

E' inoltre previsto un rafforzamento del concetto di maggiore aderenza ai fabbisogni delle Amministrazioni, attraverso la predisposizione di appositi formulari volti ad acquisire informazioni sull'aspetto qualitativo e quantitativo dei beni e servizi, rispondenti alle esigenze manifeste.

Infine è rimessa alla Consip S.p.A. la verifica della possibilità di proseguire utilmente le procedure di gara sospese, proprio alla luce delle disposizioni contenute nello stesso D.P.C.M..

Pertanto, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha dato disposizioni perché le attività della Consip S.p.A. connesse col Sistema delle Convenzioni riprendessero il loro corso normale.

Da ultimo, la *Legge Finanziaria 2005*, ha stabilito che al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica fissati in sede comunitaria e indicati nel DPEF, per il triennio 2005-2007, la spesa complessiva delle Pubbliche Amministrazioni non deve superare il limite del 2% rispetto alle previsioni del precedente anno.

3 Missione e strategia

Il Programma nasce da un'idea abbastanza semplice, ma già utilizzata, dal punto di vista organizzativo, nelle grandi imprese multinazionali, dove il *procurement* ha assunto negli ultimi tempi un ruolo strategico per la competitività sui mercati. Esso opera una mediazione tra la domanda della Pubblica Amministrazione – che nella realtà economica italiana costituisce ancora il maggior *buyer* di beni e servizi – e l'offerta delle imprese, la maggior parte delle quali medie o piccole - che costituiscono il tessuto produttivo del nostro sistema economico - nel rispetto del complesso di regole a tutela dei principi competitivi e di trasparenza.

La strategia complessiva, attuata per fasi successive, come del resto s'impone per un progetto di tale portata, sin dal suo avvio, ha previsto la creazione di una serie di strumenti che, una volta a regime, dovrebbero consentire al Programma di diventare un modello evoluto di *e-procurement*, nel raggiungimento della sua *mission*.

Il disegno strategico del modello prevede il Sistema di Convenzioni quadro, per coprire i fabbisogni standardizzabili di beni e servizi delle Amministrazioni, dove mediante l'aggregazione della domanda si conseguono economie di scala che consentono di ottenere condizioni economiche di acquisto alquanto vantaggiose, e il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione, strumento complementare rispetto al precedente, utilizzabile per acquisti frammentati, sotto soglia di rilievo comunitario.

A tali strumenti si aggiungono le procedure di gara telematica, utilizzabili sia per la stipula di convenzioni quadro *ex art. 26*, sia per gli approvvigionamenti specifici a supporto delle Amministrazioni.

Elemento comune ad ognuno di tali strumenti è la diversa concezione dei processi tradizionali, legati molto spesso a prassi non codificate, ora gestiti in modo nuovo e con l'ausilio di tecnologie informatiche.

Il *know-how* acquisito dal Programma ne fa un centro di eccellenza che ha spinto il Legislatore a disciplinare l'attività di supporto e consulenza verso le Pubbliche Amministrazioni in tema di approvvigionamento di beni e servizi, al fine di consentire la diffusione delle conoscenze e delle migliori esperienze presso le medesime.

4 Strumenti e attività del Programma

Nell'anno 2004, con continuità rispetto alla strategia complessiva del Programma, si è assistito ad un completamento del processo di maturazione degli strumenti previsti. Infatti, dopo la realizzazione del Sistema delle Convenzioni, ed il perfezionamento delle procedure di gara telematica, si è consolidato, dopo una fase sperimentale, il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione.

4.1 Convenzioni quadro e negozi elettronici

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

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

Il Sistema, attraverso i negozi elettronici, permette alle Amministrazioni l'individuazione delle categorie di beni e servizi disponibili, nonché l'invio *on line* degli ordinativi (soluzione di *e-procurement* sul Portale www.acquistinretepa.it); alternativamente, può essere utilizzato il fax.

Il Sistema delle Convenzioni permette di conseguire molteplici benefici, tra i quali:

- il rispetto dei principi di trasparenza e par condicio tra i potenziali contraenti;
- la riduzione dei prezzi unitari dei beni/servizi e dei costi di transazione relativi alla definizione dei contratti;
- la semplificazione e la centralizzazione delle procedure di gara.

A tali benefici derivanti dalla semplificazione dei processi, si aggiungono:

- la riduzione dei costi legata alla gestione del contenzioso;
- l'aumento della trasparenza delle procedure di gara (canalizzata esclusivamente su procedure ad evidenza pubblica);
- la garanzia di un elevato livello di competitività nei mercati;
- la compressione dei tempi di approvvigionamento;
- la disponibilità di un rilevante patrimonio informativo relativo ai consumi intermedi.

4.2 Mercato Elettronico e gare telematiche

Come già evidenziato, nell'anno 2004 si è attuata la fase di consolidamento del Mercato Elettronico per la Pubblica Amministrazione, dopo una fase di avvio sperimentale iniziata nel 2002 e terminata nel 2003.

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

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

La realizzazione e il diffuso utilizzo del Mercato Elettronico costituiscono alcuni degli obiettivi fondamentali del Programma, anche al fine di dotare le Amministrazioni di uno strumento complementare rispetto al Sistema delle Convenzioni. Infatti, è stato ideato e realizzato:

- per acquisti di modesta entità e ricorrenti da parte delle Amministrazioni;
- per acquisti che presentano una domanda e un'offerta fortemente frammentate, con particolare riferimento ai mercati locali;
- per acquisti in un'ottica multi-prodotto e multi-fornitore.

Per le Amministrazioni i principali benefici derivanti dall'utilizzo del Mercato Elettronico sono:

- la riduzione dei costi e dei tempi di acquisto;

- l'espansione di potenziali fornitori e la facilità nell'individuazione di quelli più competitivi;
- l'agevolazione della accessibilità a fornitori abilitati, che rispondono a standard comprovati di efficienza ed affidabilità;
- la facilità di confronto tra prodotti, attraverso l'utilizzo di cataloghi *on line*;
- ed, infine, come accade per il Sistema delle Convenzioni, la possibilità di tracciare gli acquisti e, quindi, monitorare la spesa.

Dal punto di vista delle aziende, la facilità di accesso allo strumento, in relazione ai requisiti tecnico-economici, consente:

- la riduzione dei costi legati al processo di vendita, per effetto di una complessiva riduzione della catena di intermediazione;
- l'utilizzo di nuovi canali di vendita ed ampliamento del bacino di utenza;
- l'aumento della visibilità, ampliando il *target* clienti;
- il recupero di competitività sui mercati locali per le piccole e medie imprese;
- un accesso facilitato alla domanda pubblica.

* * *

Le **gare telematiche** rappresentano, invece, procedure di acquisto basate su sistemi di negoziazione telematica, applicabili per l'acquisizione di beni e servizi valutabili sia in base al criterio del massimo ribasso, sia in base a quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Tali nuove metodologie di acquisto permettono di conseguire obiettivi molto significativi, connessi allo stimolo della competitività e alla semplificazione dei processi di acquisto. Infatti, anche mediante l'utilizzo di questo strumento, si verificano:

- una riduzione dei tempi e dei costi di aggiudicazione;
- un elevato livello di trasparenza, sicurezza e *par condicio* a tutte le imprese partecipanti;
- una riduzione dei costi di partecipazione alle gare, attraverso l'informatizzazione di alcune fasi del processo;
- uno stimolo dei meccanismi competitivi che consentendo la riduzione dei prezzi di acquisto.

A tali benefici derivanti dalla semplificazione dei processi, si aggiungono:

- la possibilità di abilitare i fornitori su interi ambiti merceologici;
- la smaterializzazione dei documenti e degli atti della gara;
- l'automazione delle attività di valutazione delle offerte.

4.3 Portale “Acquistinretepa”

Il Portale www.acquistinretepa.it, è uno dei principali strumenti per la diffusione del Programma e l'utilizzo degli strumenti informativi e transazionali.

Il Portale, come strumento a supporto alla piattaforma di *e-procurement*, fa leva sulla evoluzione tecnologica attualmente in atto nella P.A. e ne è promotore. Esso consente alle P.P.A.A. l'accesso ai negozi elettronici per l'individuazione delle categorie di beni e servizi resi disponibili mediante il Sistema delle Convenzioni, nonché l'accesso ai cataloghi virtuali del Mercato Elettronico dove è possibile scegliere tra prodotti simili offerti da una pluralità di venditori, oltre l'utilizzo dei sistemi di negoziazione telematica.

Il Portale risulta avere un ruolo chiave nella diffusione dell'innovazione sia in termini tecnologici, a sostegno delle fasi operative dei processi di acquisto, sia di supporto alle decisioni sulle modalità di acquisto strategicamente più confacenti alle esigenze della P.A.. In tal senso il Portale rappresenta il canale preferenziale di accesso alle informazioni sul Programma, in quanto importante strumento di comunicazione istituzionale, oltre che un autorevole mezzo di trasmissione delle competenze maturate dagli operatori nell'ambito dei sistemi di *e-procurement*. Nell'anno in corso, grazie anche alla continua attività di aggiornamento, la media delle pagine viste mensilmente è stata di circa 361.000.

Sempre nel corso dell'anno 2004 il Portale è stato oggetto di una approfondita analisi finalizzata alla ottimizzazione delle funzionalità, realizzata alla luce di una attenta verifica delle esigenze della P.A. e del mercato della fornitura. Le evidenze dello studio, unitamente alla rinnovata esigenza di diffusione del Programma e del valore dei servizi offerti, hanno portato alla ridefinizione del ruolo e, conseguentemente, della struttura dello stesso. Il progetto si è concluso, con la realizzazione di un prototipo la cui produzione e messa in linea è prevista per i primi mesi dell'anno 2005.

L'organizzazione dei contenuti e delle funzionalità è costruita in modo dinamico intorno al profilo utente sia esso abilitato ad effettuare transazioni, con specifiche identificazioni o pubblico generico, allo scopo di sviluppare nel tempo, con esso, una relazione stabile e continua, in linea con gli obiettivi strategici del Programma. A questo scopo l'architettura e le logiche di navigazione facilitano reperimento delle informazioni e lo svolgimento delle operazioni di transazionali nel rispetto dei criteri di usabilità e accessibilità.