

Le amministrazioni comprano on line

Con il termine e-procurement si indicano le tecnologie, i processi, le operazioni e i modelli organizzativi che consentono l'acquisizione on line di componenti di prodotto, beni, servizi, forniture personalizzate, e quant'altro necessario per svolgere un'attività, tra aziende (business to business), tra aziende e privati (business to consumer), tra aziende e istituzioni pubbliche (government to business), grazie alle possibilità offerte dallo sviluppo di Internet. Attraverso l'ottimale gestione della catena di approvvigionamento (cd supply chain) si ottengono significativi vantaggi: riduzione dei costi, riduzione dei tempi, ampliamento dei fornitori, ricorso più efficace ed efficiente alle forniture e ai fornitori, riduzione del cosiddetto "effetto maverick" (acquisti fuori controllo). La diminuzione dell'effetto maverick si consegue perché, implementando un sistema di e-procurement, l'azienda/l'ente pubblico offre a ogni ufficio lo strumento per identificare i prodotti dei quali ha bisogno, attraverso la richiesta di beni e servizi a catalogo, riservando la possibilità di formulare richieste "fuori catalogo", individuando beni e servizi ulteriori, non standardizzati, di cui si necessita. La più grande difficoltà nell'implementazione del sistema di e-procurement sembra essere connessa proprio alle possibilità di approvvigionamento di beni o servizi non standardizzati. In questo caso, infatti, il prezzo d'acquisto non gioca un ruolo predominante, ma si va alla ricerca di un complesso di caratteristiche prestazionali e qualitative del prodotto/servizio, che deve essere attagliato in maniera puntuale alle esigenze del soggetto richiedente. In tal caso, l'abilità del soggetto che opera l'acquisto è determinante: l'elevata competenza (specie tecnica) sui beni e servizi da acquistare "fuori catalogo" deve indurre a formulare una richiesta di approvvigionamento elastica ma puntuale, tale da consentire di evitare costose forniture eccedenti i bisogni, favorendo l'approvvigionamento di beni e servizi coperti da manutenzione e assistenza (molte volte più preziose del bene o del servizio acquistato) a prezzi concorrenziali, ma nel rispetto di standard qualitativi individuati e richiesti con padronanza e competenza, attraverso un processo descrittivo del bene e del servizio che nella sua specificità, superando la rigidità dell'acquisto "a catalogo" preconfezionato, dia contezza delle ragioni per cui si genera una cd richiesta di offerta. Il processo di razionalizzazione delle modalità di acquisto di beni e servizi, da realizzarsi anche tramite l'uso di strumenti e procedure informatiche, è stato avviato dal legislatore con la legge n. 488/1999, legge finanziaria 2000, al fine di far conseguire alle Pa benefici in termini di economicità e contenimento della spesa tramite la razionalizzazione degli acquisti e l'aggregazione della domanda. Attraverso il portale (www.acquistinretepa.it) sono state create le basi per la modernizzazione della struttura acquisti della Pa attraverso: le convenzioni; il mercato elettronico; gli accordi quadro; il sistema dinamico di acquisizione. In particolare, l'art. 26 della legge n. 488/1999, rubricato "Acquisto di beni e servizi" introduce un sistema di acquisto di tipo convenzionale in forza del quale l'impresa prescelta si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima stabilita dalla convenzione e ai prezzi e alle condizioni prefissate, ordinativi di fornitura di beni e servizi deliberati dalla Pa. Ricorrendo alle convenzioni (cd convenzioni Consip), le imprese fornitrici – aggiudicatriche di gare indette da Consip su singole categorie merceologiche – si impegnano ad accettare (alle condizioni e ai prezzi stabiliti in gara e in base agli standard qualitativi previsti nei capitolati) ordinativi di fornitura fino al limite massimo previsto, cd massimale. In forza della norma citata, così come novellata nei successivi interventi normativi, tutte le amministrazioni statali centrali e periferiche possono ricorrere alle convenzioni stipulate, ovvero utilizzarne come limiti massimi i parametri di prezzo-qualità, per l'acquisto di beni e servizi comparabili. Il ministero dell'Economia e delle Finanze ha conferito alla Concessionaria servizi informatici pubblici (Consip spa) l'incarico di concludere per suo conto e per conto delle altre pubbliche amministrazioni le convenzioni di cui all'articolo 26 della legge n. 488/1999. A tal fine la Consip spa ha assunto la funzione di amministrazione aggiudicatrice. La Consip è un organismo a struttura societaria, con unica ed esclusiva funzione di servizio per lo Stato, che opera secondo indirizzi strategici stabiliti dall'Amministrazione. La società è sottoposta a un controllo specifico da parte del ministero, sia sotto il profilo societario, attraverso l'esercizio dei diritti tipici dell'azionista, sia sotto quello amministrativo-gestionale, attraverso gli obblighi imposti alla società dalla normativa di riferimento. La Corte dei Conti svolge, inoltre, funzioni di controllo sulla Consip, mediante la nomina di un magistrato delegato che assiste alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione. Le restanti amministrazioni pubbliche (ex dlgs n. 165/2001, art. 1), possono ricorrere alle medesime convenzioni o a quelle istituite dalle centrali regionali di acquisto (legge n. 296/2006), ovvero possono utilizzarne i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per la stipula dei contratti. La legge n. 296/2006, ai fini del contenimento e della razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi, introduce la possibilità per le regioni di costituire centrali di acquisto, anche unitamente ad altre regioni, in favore delle amministrazioni e degli enti regionali, degli enti locali, e delle altre pubbliche amministrazioni aventi sede nel medesimo territorio, le quali, per gli ambiti territoriali di competenza, stipulano convenzioni ex legge n. 488/1999, art. 26. In tal modo, il

sistema a rete generato dalle centrali regionali e dalla Consip spa persegue l'armonizzazione dei piani di razionalizzazione della spesa, e realizza sinergie nell'utilizzo di strumenti informatici per l'acquisto di beni e servizi. Tale modalità di acquisto, idonea per approvvigionamenti di beni e servizi con caratteristiche standardizzate, attraverso l'aggregazione della domanda, consente rilevanti economie, sia di processo (evitando i costi di una gara d'appalto) sia sugli acquisti (spuntando in media il 15-20% in meno, secondo rilevazioni Istat, sui beni richiesti). Accedendo alla vetrina delle "convenzioni Consip" e navigando sul catalogo dei prodotti offerti, velocizzandone il processo di acquisto, e monitorandone lo stato direttamente sul portale, è possibile inviare on line ordini di: autoveicoli in acquisto e in noleggio, carburanti da riscaldamento e da trazione, pc desktop e portatili, servizi di telefonia, forniture software e hardware... Il Mercato elettronico della pubblica amministrazione (Mepa) è uno degli strumenti di acquisto previsti dal sistema di e-procurement della Pa. Il Mepa è un mercato digitale, in cui i "punti ordinanti", costituiti dai soggetti autorizzati a effettuare acquisti nell'ambito delle Pa di appartenenza, possono ricercare, confrontare e acquisire i beni e i servizi proposti dalle aziende fornitrici, "abilitate" a presentare i propri cataloghi sul sistema, in conformità a specifici bandi, pubblicati dalla Consip, per le diverse categorie merceologiche. I fornitori interessati devono compilare la domanda di abilitazione presente sul sito, sottoscrivendola con firma digitale, inviandola a Consip, conformemente alle modalità prescritte. I soggetti aggiudicatori, attraverso procedure di scelta del contraente gestite interamente on line, nel rispetto della normativa prevista per l'approvvigionamento di beni e servizi della Pa, possono effettuare acquisti di valore inferiore alla soglia di rilievo comunitario. Il Mepa, rispetto alle convenzioni, si presenta come un canale complementare, particolarmente idoneo per l'acquisto di beni e servizi che è più efficiente trattare a livello decentrato, in ragione di proprie caratteristiche (beni non standardizzabili) o del tipo di fabbisogno che sono destinati a soddisfare (acquisti frazionati, frequenti, contingentati, con opzioni specifiche). Il mercato elettronico offre alle amministrazioni registrate la possibilità di concludere contratti attraverso due procedure di acquisto: l'ordine di acquisto (l'amministrazione può acquistare beni e servizi direttamente dai cataloghi dei fornitori abilitati al mercato elettronico) e la richiesta di offerta (l'amministrazione richiede ai fornitori abilitati diverse e ulteriori offerte, individuando e descrivendo i beni/servizi oggetto della richiesta di offerta, selezionando i fornitori, mettendoli in concorrenza tra loro, per ottenere prezzi più vantaggiosi rispetto a quelli presenti a catalogo). Un peculiare strumento di e-procurement della Pa, utilizzabile quale sistema di aggiudicazione per gli appalti di forniture e di servizi, ma non per i lavori pubblici, è l'accordo quadro. L'accordo quadro nasce dall'esigenza di accorpate gli acquisti di beni e servizi omogenei, aventi un carattere ripetitivo e costante nel tempo (beni di cancelleria, supporti informatici, arredi...), per i quali l'amministrazione, all'atto della stipula, non ha esatta contezza sugli importi di acquisto. Il contratto quadro è un contratto di durata pluriennale (salvo casi eccezionali debitamente motivati, di quattro anni massimo), che consente di scegliere l'appaltatore con un processo semplificato, unificando in un'unica procedura tutti gli acquisti ordinari di cui la pubblica amministrazione può aver bisogno. Esso viene stipulato sulla base delle offerte presentate e di criteri obiettivi, come qualità, pregio tecnico, prezzi dei beni e servizi offerti. Nell'accordo quadro vengono definite le clausole o le condizioni di aggiudicazione dei singoli appalti entro il limite temporale di efficacia. In concreto, si hanno due fasi: in una prima fase si individuano più contraenti, che formano una sorta di albo dei fornitori; in una fase successiva, in relazione alle concrete esigenze di approvvigionamento dell'amministrazione, vengono conclusi i singoli contratti di fornitura o di servizio, con le imprese già individuate, facenti parte dell'accordo quadro. Qualora l'accordo quadro non fissi tutte le condizioni, gli appalti vengono aggiudicati dopo aver avviato il confronto competitivo fra le parti sugli elementi che necessitano di puntuale determinazione, in tal modo integrando tutte le condizioni indicate nel capitolato d'onere dell'accordo quadro stesso. Un innovativo strumento di e-procurement della Pa, utile per l'approvvigionamento di beni e servizi di uso corrente, è il sistema dinamico di acquisizione. L'intero procedimento di appalto, dalla pubblicazione del bando di gara all'aggiudicazione della stessa, è gestito esclusivamente mediante l'impiego di mezzi elettronici, con un rilevante snellimento della procedura. Nel sistema dinamico di acquisizione, tutti gli offerenti che abbiano i requisiti indicati nel bando di gara e che hanno presentato un'offerta indicativa conforme al capitolato d'onere e agli eventuali documenti allegati, sono ammessi al sistema. La durata di un sistema dinamico di acquisizione non può superare quattro anni, tranne in casi eccezionali debitamente giustificati. Le amministrazioni assicurano, per via elettronica, l'accesso libero, diretto e completo al capitolato d'onere e a qualsiasi documento complementare, dalla pubblicazione del bando fino a conclusione del sistema, indicando nel bando di gara l'indirizzo internet presso il quale è possibile consultare tali documenti. A qualsivoglia operatore economico ammesso, per tutta la durata del sistema dinamico di acquisizione, è garantita la possibilità di presentare un'offerta, a condizione che essa sia conforme al capitolato d'onere. Le amministrazioni aggiudicatrici portano a termine la valutazione dell'offerta entro 15 giorni dalla presentazione della stessa: il termine può essere derogato a condizione che nel periodo nessun appalto sia messo in concorrenza. Le amministrazioni aggiudicano l'appalto all'offerente che ha presentato la migliore offerta in base ai criteri enunciati nel bando di gara. Come evidente, l'e-procurement, supportando i processi di acquisto della Pa, porta: vantaggi di risparmio e contenimento della spesa pubblica, maggiore trasparenza nelle relazioni verso le imprese fornitrici, miglioramento dei processi interni, in un'ottica di maggior efficienza e produttività. Questi benefici diventano ancora più significativi se si estende l'e-procurement alla gestione delle fatture e dei pagamenti tra amministrazioni pubbliche e imprese. Con tale obiettivo, il decreto 3 aprile 2013, n. 55, "Regolamento in materia di emissione, trasmissione e ricevimento della fattura elettronica da applicarsi alle amministrazioni pubbliche", ai sensi dell'articolo 1, della legge 24

dicembre 2007, n. 244, legge finanziaria 2008 (Gu n. 118 del 22 maggio 2013), pur con qualche deroga temporanea, ha disposto che la Pa, a partire dal 6 giugno 2014, non può più accettare fatture emesse o trasmesse in formato cartaceo, sospendendo la liquidazione dei pagamenti. La trasmissione delle fatture elettroniche destinate alla Pa deve essere effettuata attraverso il Sistema di interscambio (acronimo Sdi): sistema informatico di supporto al processo di “ricezione e successivo inoltro delle fatture elettroniche alle amministrazioni destinatarie”, nonché di supporto alla “gestione dei dati in forma aggregata e dei flussi informativi anche ai fini della loro integrazione nei sistemi di monitoraggio della finanza pubblica”. Gestore del Sistema d’interscambio è l’Agenzia delle entrate, alla quale sono stati demandati i compiti di: coordinamento con il sistema informatico della fiscalità; controllo della gestione tecnica del Sistema di interscambio; vigilanza in ordine al trattamento dei dati e delle informazioni; gestione dei dati e delle informazioni che transitano attraverso il Sistema di interscambio ed elaborazione di flussi informativi anche ai fini della loro integrazione nei sistemi di monitoraggio della finanza pubblica; relazionare al ministero dell’Economia e delle Finanze sull’andamento e l’evoluzione del sistema. Con l’obiettivo di proseguire sulla strada della dematerializzazione delle procedure e della semplificazione operativa, dal 12 maggio 2014 le attività negoziali sulla piattaforma di e-procurement vengono effettuate solo da utenti in possesso di firma digitale, eliminando così la possibilità di inviare ordinativi di fornitura con firma autografa e via fax. L’uso della firma digitale sia da parte delle amministrazioni che delle imprese abilitate era già previsto per una serie di strumenti di acquisto quali il Mercato elettronico della Pa (Mepa), gli Accordi quadro e il Sistema dinamico di acquisizione. Solo il sistema delle convenzioni consentiva ancora l’uso del fax, in luogo dell’acquisto on line, alle amministrazioni prive di firma digitale. A partire dal 12 maggio, tale possibilità viene meno e il fornitore è tenuto a dare seguito esclusivamente agli ordini ricevuti on line con firma digitale. Oltre a rendere più rapido e trasparente il processo d’acquisto, questo nuovo regime contribuirà a ridurre i costi di transazione sostenuti dalle amministrazioni. L’adozione della fatturazione elettronica ed il passaggio all’obbligo di utilizzo della firma digitale per gli acquisti, rappresentano importanti step verso la modernizzazione e la maggiore trasparenza e semplificazione dei processi d’acquisto della pubblica amministrazione, anche nell’ottica della realizzazione degli obiettivi dell’Agenda digitale italiana.

**dirigente Ufficio risorse umane e Ufficio tecnico logistico della questura di Modena*

01/11/2014