

1 Quadro normativo

Il contesto normativo del Programma di razionalizzazione degli acquisti è stato interessato nel corso del tempo - a partire dalla sua istituzione con la Legge Finanziaria per il 2000 - da molteplici modifiche e implementazioni, che hanno variato in maniera spesso significativa la missione strategica e le modalità operative e d'interazione con la Pubblica Amministrazione.

Il Programma si è evoluto per caratteristiche e compiti, rafforzando progressivamente l'attenzione sull'innovazione dei processi di acquisto delle Pubbliche Amministrazioni e sullo sviluppo di modelli di *e-Procurement*, nell'ottica di garantire alla Pubblica Amministrazione un servizio continuativo, affidabile, innovativo e di elevata qualità.

L'evoluzione normativa che ha interessato il Programma, di cui nel seguito si ripercorrono i passaggi principali, conferma la centralità dell'articolo 26 della Legge Finanziaria per il 2000 che - nel dare il via al Programma e al complessivo sistema di ottimizzazione e razionalizzazione degli acquisti pubblici - ha assegnato al Ministero dell'economia e delle finanze il compito di stipulare Convenzioni quadro per l'approvvigionamento di beni e servizi, attraverso l'espletamento di procedure a evidenza pubblica, avvalendosi di una società che il Ministero ha individuato, con D.M. 24 febbraio 2000, nella Consip. Il medesimo articolo stabilisce che le Amministrazioni Pubbliche possano ricorrere alle Convenzioni-quadro, ovvero ne utilizzino i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse.

Ulteriore sviluppo fondamentale del Programma di razionalizzazione si è avuto con l'introduzione nell'ordinamento della disciplina del Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione per gli acquisti di importo inferiore alla soglia comunitaria, ad opera del D.P.R. 4 aprile 2002, n. 101, oggi sostituita dal D.P.R. n. 207 del 2010 che disciplina il Mercato elettronico e il Sistema dinamico di acquisizione gestiti da Consip per conto del Ministero dell'economia e delle finanze.

Altro passaggio fondamentale nello sviluppo della normativa di riferimento del Programma è rappresentato dalla Legge Finanziaria per il 2007, in particolare dall'art. 1, commi 449-450, che prevede obblighi di ricorso alle Convenzioni quadro e al Mercato

elettronico della pubblica amministrazione a carico delle Amministrazioni. Detta disciplina è stata successivamente integrata dal D.L. 52 del 2012 e dalla L. 228 del 2012 nonché, da ultimo dal D.L. n. 90 del 2014 e dalla l. 208/2015. Il richiamato comma 449 dispone l'obbligo di ricorrere alle convenzioni Consip per tutte le Amministrazioni statali centrali e periferiche, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le istituzioni universitarie, gli enti di previdenza e assistenza sociale e le agenzie fiscali di cui al d.lgs 300/99. Le altre Amministrazioni Pubbliche di cui all'art. 1 del d.lgs. 165/2001, nonché le autorità indipendenti, possono ricorrere alle convenzioni ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per la stipulazione dei contratti. Gli enti del Servizio sanitario nazionale sono in ogni caso tenuti ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni stipulate dalle centrali regionali di riferimento ovvero, in mancanza, da Consip. Il comma 450 prevede Il successivo comma 450 della Legge Finanziaria per il 2007 dispone, a carico delle Amministrazioni statali centrali e periferiche ad esclusione degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, nonché a carico degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblici e le agenzie fiscali, l'obbligo di ricorso al MePA per gli acquisti di beni e servizi di importo pari o superiore a mille euro e al di sotto della soglia di rilievo comunitario. In relazione a tali acquisti, le altre Amministrazioni pubbliche e le autorità indipendenti sono tenute a fare ricorso al MePA ovvero ad altri mercati elettronici ovvero al sistema telematico messo a disposizione dalla centrale regionale di riferimento. Sempre nella Finanziaria per il 2007 è inoltre stabilito che le Centrali di Committenza regionali e Consip S.p.A. costituiscano un Sistema a Rete al fine di perseguire l'armonizzazione dei piani di razionalizzazione della spesa e realizzare sinergie nell'utilizzo degli strumenti informatici per l'acquisto di beni e servizi.

Si segnala, inoltre, che con DM del Ministero dell'economia e delle finanze del 23 novembre 2012 è stata data attuazione a quanto previsto dall'art. 1, comma 453, della l. 296/2006 (legge finanziaria 2007), in tema di meccanismi di remunerazione sugli acquisti, prevedendo il versamento di una commissione percentuale al fatturato da parte dell'aggiudicatario delle Convenzioni Quadro, delle Gare su delega, nonché degli Appalti Specifici basati su Accordi Quadro; la previsione di tale commissione nonché l'entità della stessa, sono definite annualmente dal Ministero dell'economia e delle

finanze - Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi, a seguito di proposta motivata da parte di Consip S.p.A..

La Legge Finanziaria per il 2008 (Legge 24 dicembre 2007, n. 244), oltre ad ampliare l'ambito dei soggetti che possono ricorrere alle Convenzioni stipulate da Consip, attribuendo tale facoltà a tutte le Amministrazioni aggiudicatrici, ha previsto che, al fine di garantire un'effettiva applicazione delle disposizioni relative all'utilizzo dei parametri di prezzo-qualità delle Convenzioni, il Ministero dell'economia e delle finanze attraverso Consip, predisponga e metta a disposizione delle Amministrazioni pubbliche, in caso di acquisti autonomi, strumenti di supporto per la valutazione della comparabilità del bene e servizio, e per l'utilizzo dei parametri qualità-prezzo.

La Legge Finanziaria per il 2010 (Legge 23 dicembre 2009, n. 191) ha introdotto importanti novità per il Programma con specifico riferimento alla disciplina degli Accordi Quadro conclusi da Consip a cui le Amministrazioni Pubbliche, nonché le Amministrazioni aggiudicatrici, possono fare ricorso per l'acquisto di beni e di servizi, salvo, in caso di acquisto autonomo di beni e servizi comparabili, l'adozione di parametri di qualità e di prezzo rapportati a quelli degli Accordi Quadro stipulati. Il legislatore è nuovamente intervenuto sulla disciplina del Programma di razionalizzazione con l'art. 11 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98 recante "*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*", che disciplina l'avvio, nell'ambito del Programma, di un Piano volto all'ampliamento della quota di spesa per gli acquisti di beni e servizi gestita attraverso gli strumenti di centralizzazione, con pubblicazione sul sito www.acquistiretepa.it, con cadenza trimestrale, delle merceologie per le quali detto Piano viene attuato.

Nel corso dell'anno 2012 sono state introdotte sostanziali modifiche al Programma di razionalizzazione a opera degli interventi legislativi in tema di *spending review*: il D.L. 52/2012, convertito con modificazioni dalla L. 94/2012 ed il D.L. 95/2012 convertito, con modificazioni, dalla L. 135/2012.

Il primo decreto sulla *spending review* (d.l. 52/2012), oltre al già menzionato ampliamento degli obblighi di ricorso alle Convenzioni e al Mercato Elettronico, ha esteso la possibilità anche alle ONLUS ed alle organizzazioni di volontariato di ricorrere a tali strumenti, ed ha previsto, inoltre, la possibilità per le Amministrazioni

che ricorrono alle Convenzioni Consip e al MePA, di utilizzare, per pagare il relativo corrispettivo, erogazioni liberali rese in loro favore in forma diretta o indiretta. Anche ai fini delle attività strumentali al Programma di razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione, è disposto inoltre che l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture trasmetta, con cadenza semestrale, al Ministero dell'economia e delle finanze e a Consip S.p.A. nonché, per l'ambito territoriale di riferimento, alle Regioni/CAT i dati e le informazioni comunicati dalle stazioni appaltanti relativamente ai contratti stipulati.

Tra le novità introdotte dal secondo decreto sulla *spending review*, (D.L. 95/2012) assume particolare rilievo la previsione di nullità per i contratti stipulati in violazione degli obblighi di rispetto del benchmark delle Convenzioni stipulate da Consip e degli obblighi di approvvigionamento attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da quest'ultima, con la specificazione però che le Centrali di acquisto regionali, pur tenendo conto dei parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip, non sono soggette all'applicazione dell'articolo 26, comma 3, della legge 23 dicembre 1999, n. 488. A seguito delle modifiche introdotte dalla L. 228 del 2012, il medesimo comma prevede, altresì, una deroga alla nullità del contratto nel caso in cui lo stesso sia stato stipulato ad un prezzo più basso di quello derivante dal rispetto dei parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip e a condizione che tra l'Amministrazione interessata e l'Impresa non siano insorte contestazioni sull'esecuzione di eventuali contratti stipulati in precedenza. Con riferimento ad alcune specifiche merceologie (Energia elettrica, Gas, Carburanti Rete ed Extrarete, Combustibili per riscaldamento, Telefonia fissa e mobile, cui è stata aggiunta, con dPCM 22 dicembre 2015, la merceologia Buoni Pasto), l'art. 1 comma 7 del d.l. 95/2012, così come modificato dalla Legge di Stabilità 2016, stabilisce l'obbligo per tutte le pubbliche amministrazioni e le società inserite nel conto economico consolidato dell'ISTAT di approvvigionarsi attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip o dalle centrali di committenza regionali di riferimento, condizionando la possibilità di acquisti autonomi all'ottenimento di un corrispettivo inferiore del 10% per le categorie merceologiche telefonia fissa e telefonia mobile e del 3% per le restanti categorie merceologiche rispetto ai migliori corrispettivi delle

convenzioni e degli accordi quadro di Consip e delle centrali di committenza regionali. In via sperimentale, tuttavia, la possibilità di acquistare autonomamente tali merceologie non si applica nel triennio 2017-2019.

Il Legislatore è altresì intervenuto sulla disciplina dell'utilizzo della piattaforma di *e-Procurement*, il cui sviluppo e gestione sono curati dal Ministero dell'economia e della finanze per il tramite della Consip S.p.A. Da un lato, è stata posta una specifica disciplina con riferimento al Mercato elettronico, prevedendo la possibilità di istituire, previa stipulazione di appositi accordi con il Ministero dell'economia e delle finanze e Consip nell'ambito del MePA, specifiche sezioni ad uso delle Amministrazioni pubbliche; dall'altro, è previsto che, sulla base di apposite convenzioni con il MEF, Consip possa disporre della piattaforma di *e-Procurement* per attività di centrale di committenza e per le ulteriori attività che essa svolge a favore delle Pubbliche Amministrazioni; infine, previa stipulazione di intese con le Amministrazioni interessate, il Ministero dell'economia e delle finanze concede alle Amministrazioni pubbliche la piattaforma di *e-Procurement* per le procedure per le quali viene utilizzata Consip in qualità di centrale di committenza.

In tema di disciplina delle Convenzioni, oltre alla facoltà di recesso delle Amministrazioni dai contratti autonomamente stipulati al sopraggiungere di Convenzioni Consip con parametri migliorativi, nonché la possibilità, per le medesime Amministrazioni, di stipulare “contratti ponte” sottoposti a condizione risolutiva nel caso di merceologie oggetto di obbligo di ricorso a Convenzioni ove Consip non le abbia ancora rese disponibili, la normativa intervenuta ha previsto che l'aggiudicatario di una Convenzione possa offrire a Consip una riduzione delle condizioni economiche previste nella convenzione.

La L. 228/2012 (Legge di stabilità 2013), oltre ad intervenire, come sopra ricordato, sugli obblighi di ricorso alle Convenzioni ed al Mercato Elettronico, contempla la possibilità, ove indicato dal bando di gara, che le Convenzioni Quadro possano essere stipulate con una o più Imprese alle stesse condizioni contrattuali proposte dal miglior offerente, nonché la facoltà di stipulare, nell'ambito del Programma di razionalizzazione, Accordi Quadro per l'aggiudicazione di concessioni di servizi cui facoltativamente possono aderire le Amministrazioni pubbliche. Inoltre, tale legge

prevede che, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, vengano individuate le categorie di beni e di servizi, nonché la soglia al superamento della quale, le amministrazioni pubbliche statali, centrali e periferiche, procedono alle relative acquisizioni attraverso strumenti di acquisto informatici propri, ovvero, messi a disposizione dal Ministero dell'economia e delle finanze. Con Decreto Ministeriale del 23 maggio 2013, è stata data attuazione a tale disposizione, mediante l'individuazione delle categorie di beni e servizi per i quali le pubbliche amministrazioni statali sono tenute a procedere alle relative acquisizioni attraverso strumenti di acquisto informatici. Nell'ambito della disciplina del Programma di razionalizzazione rileva, poi, il D.L. 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni dalla legge del 23 giugno 2014, n. 89, che contiene misure volte a favorire la centralizzazione degli acquisti delle amministrazioni pubbliche centrali e periferiche.

L'art. 9 predispone, a tal fine, un sistema di acquisizione di beni e servizi mediante soggetti aggregatori. Più in dettaglio, è prevista l'istituzione, nell'ambito dell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti, di un elenco dei soggetti aggregatori, di cui fanno parte *ex lege* Consip ed una centrale di committenza per ciascuna regione, qualora costituita ai sensi dell'art. 1, comma 455, della l. 296/2006, nonché altri soggetti che svolgono attività di centrale di committenza, ai sensi dell'art. 33 del d.lgs. 163/2006, e che richiedono l'iscrizione al relativo elenco; iscrizione condizionata al possesso dei requisiti definiti con il dPCM 11 novembre 2014.

La stessa disposizione prevede, poi, l'istituzione di un Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori, coordinato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, con compiti in tema, tra l'altro, di pianificazione e armonizzazione delle iniziative di acquisto, di supporto tecnico ai programmi di razionalizzazione, secondo quanto previsto con il dPCM 14 novembre 2014. L'articolo 9 del D.L. 66/2014 prevede che, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, saranno individuate categorie di beni e servizi e le relative soglie superate le quali le Pubbliche Amministrazioni elencate all'articolo 9 medesimo, saranno tenute a rivolgersi per la realizzazione delle relative procedure di acquisto a Consip, ovvero, ad altri soggetti aggregatori. La violazione di tale obbligo comporterà l'impossibilità per l'AVCP (oggi ANAC - Autorità nazionale anticorruzione- alla quale sono stati trasferiti i compiti e le funzioni svolti dall'AVCP,

per effetto dell'art. 19 del decreto legge n. 90/2014) di rilasciare il CIG (Codice Identificativo di Gara) alla stazione appaltante.

La Legge di Stabilità 2016 è altresì intervenuta, a parziale modifica, prevedendo che i soggetti aggregatori possono stipulare, per gli ambiti territoriali di competenza, le convenzioni di cui all'articolo 26, comma 1, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni. L'ambito territoriale di competenza coincide con la regione di riferimento esclusivamente per le categorie merceologiche e le soglie individuate con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Per il finanziamento delle attività di aggregazione di cui al comma 3, dell'articolo 9 svolte dai soggetti aggregatori, è istituito il Fondo per l'aggregazione degli acquisti di beni e servizi. In attuazione di quanto previsto dall'art. 9 comma 9 del dl 66/2014 con il Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 16 dicembre 2015 sono stabiliti i criteri di ripartizione delle risorse del Fondo.

La suddetta normativa pone poi l'obbligo per le Regioni di costituire o designare, entro il 31 dicembre 2014, ove non esistente, un soggetto aggregatore; in alternativa a tale obbligo, ferma restando la possibilità di costituire centrali di committenza anche unitamente ad altre regioni, ai sensi dell'art. 1, comma 445, della legge 296/2006, le Regioni, previa stipula di apposita convenzione con il MEF, possono avvalersi di Consip per lo svolgimento di attività di centrale di committenza a favore degli enti del territorio regionale, ai sensi e per gli effetti del citato comma 455.

Il successivo articolo 10 del D.L. 66/2014 introduce poi una disciplina dei controlli dei contratti in essere stipulati autonomamente dalle pubbliche amministrazioni, che saranno svolti dall'Autorità nazionale anticorruzione anche sulla base del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 15 settembre 2014, emanato ai sensi del comma 3 del medesimo articolo 10, con il quale sono state individuate le prestazioni principali in relazione alle caratteristiche essenziali dei beni e dei servizi oggetto delle convenzioni stipulate da Consip, cui è stato possibile ricorrere tra il 1° gennaio 2013 e il 24 aprile 2014, in relazione alle quali il Ministro ha pubblicato sul proprio sito i prezzi relativi alle prestazioni individuate.

E' poi intervenuto il sopra citato D.L. n. 90 del 24 giugno 2014, convertito con modificazioni nella legge n. 114/2014, che all'art. 2, comma 8, ha modificato l'art. 1

della legge 296/2006 (finanziaria 2007) ai commi 449 e 450, nel senso di esplicitare, come sopra già accennato, la facoltà di ricorso alle convenzioni Consip ovvero per gli acquisti d'importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria, l'obbligo di ricorso al mercato elettronico la pubblica amministrazione ovvero ad altri mercati elettronici. Infine la legge 23 dicembre 2014 (legge di stabilità per il 2015), al comma 548 dell'art.1, ha previsto la possibilità per EXPO S.p.A. di richiedere a Consip, nell'ambito del Programma per la razionalizzazione degli acquisti della Pubblica Amministrazione, di essere supportata nella valutazione tecnico-economica delle prestazioni di servizi comunque acquisiti e connessi alla realizzazione dell'evento. A tal fine la disposizione consente a Consip di avvalersi dell'elenco dei prezzi di riferimento pubblicati con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 15 settembre 2014.

La L. n. 208/2015 ha introdotto infine ulteriori importanti disposizioni relative alla disciplina del Programma di razionalizzazione.

Oltre alle già citate modifiche apportate all'articolo 1, comma 7, del d.l. 95/2012, ai commi 449 e 450 dell'art. 1 della l. 296/2006, e all'art. 9, comma 2, del d.l. 66/2014, la Legge di Stabilità ha introdotto ulteriori previsioni di rilievo per il Programma di razionalizzazione.

Si evidenzia in primo luogo l'art. 1, comma 504, il quale amplia il perimetro dell'attività di Consip stabilendo che gli strumenti di acquisto e negoziazione di Consip possono avere a oggetto attività di manutenzione.

Il successivo comma 507 interviene, poi, sulla disciplina del benchmark disponendo che con DM del MEF, sentita l'ANAC, siano definite le caratteristiche essenziali delle prestazioni principali che saranno oggetto delle convenzioni stipulate da Consip. Conseguentemente all'attivazione di convenzioni Consip sono pubblicati sul sito istituzionale del Ministero e sul Portale del Programma i valori delle caratteristiche essenziali e i relativi prezzi, che costituiscono i parametri di prezzo-qualità. Al comma 508, si prevede che nei casi d'indisponibilità della convenzione Consip e in mancanza dei prezzi di riferimento forniti dall'ANAC, i prezzi dell'eventuale precedente edizione di una convenzione, opportunamente adeguati con provvedimento dell'ANAC, costituiscano prezzo massimo di aggiudicazione.

Per quanto riguarda l'obbligo di rispetto del benchmark di cui all'art. 26, comma 3, della L. 488/1999, il comma 498 ne estende l'applicazione anche alle società

controllate dallo Stato e a quelle controllate dagli enti locali che siano organismo di diritto pubblico.

Il comma 510 stabilisce che le pubbliche amministrazioni obbligate a ricorrere alle convenzioni Consip o a quelle delle centrali regionali possono procedere ad acquisti autonomi solo a seguito di apposita autorizzazione specificamente motivata dell'organo di vertice amministrativo e trasmessa alla Corte dei conti, qualora il bene o servizio oggetto di convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione per mancanza delle caratteristiche essenziali.

La succitata Legge di Stabilità 2016, ai commi da 512 e ss., ha introdotto, poi, una disciplina specifica per l'acquisizione centralizzata dei beni ICT e di connettività, prevedendo l'obbligo per le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto consolidato ISTAT di procedere ai propri approvvigionamenti di beni e servizi informatici e di connettività esclusivamente tramite Consip o i soggetti aggregatori, ivi comprese le centrali di committenza regionali, per i beni e i servizi disponibili presso gli stessi soggetti. La possibilità di procedere autonomamente è ammessa solo a seguito di apposita autorizzazione motivata dell'organo di vertice amministrativo, qualora il bene o il servizio non sia disponibile o idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione ovvero nei casi di necessità e urgenza comunque funzionali ad assicurare la continuità della gestione amministrativa.

2 Missione e strategia

Al fine di favorire il riavvio del ciclo economico favorevole, il Legislatore ha introdotto misure incisive dal lato sia della domanda pubblica sia dell'offerta, anche attraverso un utilizzo strategico del *Public Procurement* sotto forma di rafforzamento delle politiche di aggregazione degli acquisti e di condivisione di *best practices* in materia di approvvigionamenti pubblici, tra i diversi livelli di governo. Parallelamente in materia di interventi di *spending review* ha assunto crescente rilevanza l'esigenza di conoscere e analizzare le voci di costo per la spesa di beni e servizi della P.A e di standardizzare le caratteristiche delle forniture e dei servizi acquistati dalla Pubblica Amministrazione, così da consentire l'ottimizzazione dei processi e l'avvio di una nuova modalità di governo dell'intero sistema degli approvvigionamenti pubblici.

In questo contesto di riferimento, il Programma di razionalizzazione degli acquisti ha consolidato il proprio ruolo, grazie anche al sostegno delle nuove tecnologie informatiche, come strumento di finanza pubblica in grado di conseguire non solo la riduzione dei costi diretti, ma anche di indurre effetti positivi in termini di monitoraggio della spesa pubblica per beni e servizi.

L'esperienza e le competenze acquisite nel *Public Procurement* hanno consentito al Programma da una parte di contribuire concretamente alla attuazione delle politiche sopra delineate e dall'altra di sviluppare ulteriormente le linee di intervento basate sugli strumenti tradizionali come le Convenzioni, il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione, le Gare su Delega e in *Application Service Provider* (ASP), e i più recenti Accordi Quadro e i Sistemi Dinamici di Acquisizione con l'obiettivo di rendere sempre più rispondenti alle esigenze della P.A. gli strumenti di *e-Procurement* e di garantire la continuità delle iniziative da cui acquistare, con particolare riferimento alle categorie "obbligatorie" per le PA centrali.

Il linea con l'esigenza di apportare un fattivo contributo alla realizzazione di un rinnovato quadro delle politiche di approvvigionamento della P.A. è stato intensificato il presidio sul settore della Sanità con la pubblicazione e l'attivazione di convenzioni specifiche, Accordi Quadro e Sistemi Dinamici di Acquisizione, strumenti che sono in grado di ampliare attraverso i massimali messi a gara, l'incidenza del Programma sulla spesa pubblica; parallelamente, anche per gli approvvigionamenti al di sotto della soglia comunitaria, è stato ulteriormente arricchito il paniere dell'offerta attraverso un'estensione mirata del bando del Mercato Elettronico dedicato ai beni e servizi sanitari.

A fronte delle modifiche introdotte dal D.L. 24 aprile 2014, n. 66 convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89 e dei successivi dPCM, con l'istituzione del Tavolo dei Soggetti Aggregatori - di cui Consip fa parte - il Programma sta dunque contribuendo alle attività volte alla realizzazione di iniziative nell'ambito di una pianificazione integrata e coordinata a livello nazionale dei piani delle iniziative d'acquisto dei diversi soggetti aggregatori.

In materia di Green Public Procurement, l'obiettivo primario si conferma lo sviluppo degli acquisti sostenibili, quale elemento di razionalizzazione della spesa

pubblica, attraverso l'inserimento di specifici requisiti all'interno della documentazione di gara, così da ridurre gli impatti ambientali dei beni e servizi messi a disposizione ma al contempo sostenere le aziende che investono e innovano nella direzione della sostenibilità ambientale. Inoltre, in ottica di analisi del ciclo di vita del prodotto/servizio sono stati individuati elementi di sostenibilità, introducendo nelle procedure di gara nuovi criteri ambientali rispetto ai criteri minimi anche in riferimento a merceologie non ancora interessate dalla normativa di settore.

Infine, il Programma ha inteso valorizzare ulteriormente il supporto offerto alle piccole e medie imprese, visto che dalle Nuove Direttive sul Public Procurement e sulla Fatturazione elettronica deriveranno significative novità, continuando ad erogare un servizio a valore aggiunto quale la fatturazione elettronica sul Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione. Il servizio si configura come elemento di supporto operativo per accompagnare le Piccole e Medie Imprese nell'assolvimento degli obblighi di legge in tema di fatturazione elettronica e si inserisce nel quadro di una più ampia azione orientata alla digitalizzazione di tutte le fasi di esecuzione degli appalti pubblici.

2.1. Convenzioni quadro

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

Le Pubbliche Amministrazioni possono così emettere ordinativi *online* di fornitura direttamente nei confronti delle Imprese aggiudicatrici, con le quali intrattengono rapporti contrattuali autonomi.

Il Sistema delle convenzioni permette di conseguire benefici in termini di economie di scala, di trasparenza delle procedure esclusivamente ad evidenza pubblica, di par condicio e di elevato livello di competitività tra i fornitori partecipanti, di semplificazione delle procedure di gara e di riduzione dei prezzi unitari dei beni/servizi, nonché dei costi di definizione dei contratti e della gestione del contenzioso. Altri vantaggi consistono nella riduzione dei tempi di approvvigionamento per le Amministrazioni aderenti, nella disponibilità di un rilevante patrimonio informativo

relativo ai consumi con conseguente possibilità per le amministrazioni di impostare adeguate azioni di programmazione degli acquisti, infine, in un impulso all'innovazione grazie al crescente utilizzo di procedure telematiche.

A conclusione dell'intero iter di pubblicazione del bando di gara, selezione del Fornitore e aggiudicazione, le iniziative sono costantemente monitorate, in particolare per ciò che concerne gli importi relativi alle transazioni, il rispetto dei livelli di servizio contrattualmente definiti e il numero di ordini per iniziativa.

Il monitoraggio si avvale di un articolato Sistema di *Datawarehouse*, e Portale di *business Intelligence* realizzato ed implementato sin dalle origini del Programma di razionalizzazione e volto alla verifica dei livelli di utilizzo, dei quantitativi, e dei residui a disposizione per Convenzione, nonché al monitoraggio degli altri strumenti di acquisto. Il sistema nel suo complesso si basa sulle informazioni provenienti dal Sistema di *Customer Relationship Management*, dal flusso fornitori, i dai dati provenienti dal piattaforma di *e-Procurement*.

2.2. Mercato Elettronico

Il Mercato Elettronico per la Pubblica Amministrazione (di seguito anche MePA), rappresenta una “*best practice*”, a livello nazionale ed europeo, di utilizzo di nuovi strumenti telematici di acquisto per gli approvvigionamenti pubblici.

L'adozione del MePA nell'ambito del *Procurement* pubblico concreta le scelte strategiche fondamentali del Programma, ovvero:

- intercettare i volumi di spesa pubblica relativi agli acquisti sotto-soglia comunitaria;
- garantire trasparenza delle procedure di acquisto;
- promuovere la competitività del mercato attraverso la più ampia accessibilità delle Imprese alle procedure di acquisto delle amministrazioni, con particolare riferimento alla PMI e alle esigenze dei singoli contesti territoriali;
- realizzare efficienze nel processo di acquisto attraverso la semplificazione, la standardizzazione e la diffusione delle competenze.

Il MePA è un mercato virtuale, disponibile unicamente attraverso la rete telematica, in cui l'Amministrazione - scegliendo tra prodotti simili, offerti da una pluralità di venditori - acquista i beni e i servizi che meglio rispondono alle proprie esigenze.

Nell'ambito del MePA le Amministrazioni possono accedere ai cataloghi *on line* e operare le opportune azioni comparative per effettuare ordini di acquisto diretti o negoziare prezzi e condizioni migliorative attraverso richieste di offerta ad hoc; i Fornitori possono pubblicare i propri cataloghi di prodotti e servizi, ricevere ordini di acquisto emessi dalle amministrazioni e rispondere alle richieste di offerta.

Il MePA si pone come uno strumento complementare sia al Sistema delle Convenzioni che al Sistema Dinamico di Acquisizione, per gli acquisti al di sotto della soglia comunitaria delle Pubbliche Amministrazioni, in un'ottica multi-prodotto e multi-fornitore, che risponda a una domanda e un'offerta fortemente frammentate, con particolare riferimento ai mercati locali.

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

A ulteriore conferma della valenza dello strumento, il MePA, insieme alle Convenzioni, è oggetto della certificazione di qualità ISO 9001:2008, conseguita da Consip per "ideazione, progettazione, sviluppo, attivazione e gestione di iniziative per l'acquisizione di beni e servizi in qualità di centrale di committenza per la PA: convenzioni e mercato elettronico".

Dal punto di vista delle Imprese, la facilità di accesso allo strumento in relazione ai requisiti tecnico-economici consente una riduzione dei costi legati al processo di vendita, per effetto di una sostanziale riduzione della catena di intermediazione, nonché l'utilizzo di nuovi canali di vendita e l'ampliamento del bacino di utenza, che può permettere un recupero di competitività sui mercati locali per le piccole e medie Imprese.

2.3. Accordi Quadro

L'Accordo Quadro è un contratto concluso tra una o più Amministrazioni aggiudicatrici e uno o più operatori economici, il cui scopo è quello di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare in un dato periodo (max 4 anni), in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste.

E' possibile distinguere le seguenti quattro tipologie di Accordo Quadro.

1. Accordo con fornitore unico con tutte le condizioni fissate: gli appalti specifici sono aggiudicati entro i limiti ed alle condizioni fissate nell'Accordo Quadro.

2. Accordo con fornitore unico e non tutte le condizioni fissate: gli Appalti Specifici sono aggiudicati sulla base delle condizioni fissate nell'Accordo Quadro in combinazione con le ulteriori condizioni indicate dall'operatore a completamento della sua offerta.

3. Accordo con più fornitori con tutte le condizioni fissate: gli appalti specifici sono aggiudicati applicando le condizioni stabilite nell'Accordo Quadro senza un nuovo confronto competitivo.

4. Accordo con più fornitori e non tutte le condizioni fissate: gli appalti specifici sono aggiudicati attraverso il rilancio del confronto competitivo fra le parti in base alle medesime condizioni dell'Accordo Quadro (se necessario precisandole) e, se del caso, ad altre condizioni indicate nel capitolato d'oneri.

Il ricorso ai modelli di Accordo Quadro identificati è funzione di diverse variabili, quali:

- la struttura del mercato di riferimento in termini di concentrazione e o frammentazione dell'offerta;
- le caratteristiche del prodotto, ad esempio l'obsolescenza, le economie di scala e l'incidenza dei costi associati alla localizzazione dell'impresa fornitrice;
- le caratteristiche della domanda, sotto il profilo della possibilità della sua standardizzazione.

I benefici associati all'Accordo Quadro dipendono dalla tipologia di accordo. In particolare, nel caso di più fornitori i vantaggi sono: