

Dipartimento di Impresa e Management

Cattedra di Organizzazione Aziendale

L'ESPERIENZA CONSIP NELL'AMBITO
DELL'E-PROCUREMENT

RELATORE

PROF.

NUNZIO CASALINO

CANDIDATO

CAROLA D'ALISE

MATR. 171761

ANNO ACCADEMICO 2013/14

INDICE

| | |
|--|-----------|
| Introduzione | 5 |
| Capitolo 1 - Procurement e E-Procurement | 6 |
| 1.1 Il processo di Procurement: nozioni generali | 6 |
| 1.1.1 Il ruolo del fornitore | 8 |
| 1.1.2 Tipologie di contratti stipulati tra le parti | 12 |
| 1.2 Il processo di E-Procurement nella PA | 14 |
| 1.2.1 Vantaggi e fattori critici di successo | 14 |
| 1.2.2 Normativa di riferimento e Regole di sistema | 18 |
| Capitolo 2 - La Consip: organizzazione e modello operativo | 32 |
| 2.1 Fondazione e mission aziendale | 32 |
| 2.2 Modello Organizzativo: funzioni aziendali e controlli interni | 35 |
| 2.3 Modello Operativo: le aree di attività | 45 |

| | |
|--|-----------|
| Capitolo 3 – L’esperienza Consip nell’e-Procurement | 57 |
| 3.1 Il valore creato da Consip per la PA | 57 |
| 3.2 L’area Programma Acquisti | 62 |
| 3.2.1 Le convenzioni | 65 |
| 3.2.2 Il MePA | 68 |
| 3.2.3 Gli Accordi quadro | 71 |
| 3.2.4 Il Sistema Dinamico d’Acquisto della PA | 73 |
| Conclusioni | 76 |
| Bibliografia | 77 |
| Sitografia | 79 |
| Ringraziamenti | 80 |

INTRODUZIONE

Negli ultimi anni si sono sempre più sviluppati, in Italia come nel resto d'Europa, strumenti di e-procurement. Questi nascono come politiche di razionalizzazione della finanza pubblica, la quale si trova a vivere in un periodo in cui, purtroppo, problemi come la scarsità di risorse, riduzione delle entrate e "tagli alla spesa" sono all'ordine del giorno. A queste problematiche si affianca poi la costante ricerca di innovazione, trasparenza ed efficienza della nostra Pubblica Amministrazione.

L'Electronic Procurement, tramite internet, mira a soddisfare le esigenze d'acquisto e/o di vendita di beni e/o servizi della Pubblica Amministrazione verso Aziende private e o pubbliche. Tali strumenti (siti web, piattaforme online) , infatti, riescono ad assicurare l'intero processo di Procurement (dove per quest'ultimo intendiamo la catena di rapporti che si innesca tra un cliente ed il proprio fornitore).

Quest' innovazione ha sicuramente comportato notevoli vantaggi, sia in termini di costi, non solo di risorse materiali ma anche umane, sia in termini di complessità e di durata del processo di Procurement: quest'ultimo punto incoraggia l'offerta privata, ed in particolar modo le piccole e medie imprese, la cui partecipazione al mercato pubblico non è stata, nel passato, particolarmente attiva.

Lo strumento di e-Procurement oggetto di studio di quest'elaborato riguarda la piattaforma gestita e controllata dalla Consip: quest'ultima , dopo accurate analisi di mercato, fa sì che si incontrino le esigenze della domanda e dell'offerta, offrendo inoltre, grazie alla sua competenza, servizi di alta consulenza, anche per acquisti ed esigenze specifiche.

CAPITOLO 1

PROCUREMENT E E-PROCUREMENT

1.1 Il processo di Procurement – 1.1.1 Il ruolo del fornitore – 1.1.2

Tipologie di contratti stipulati tra le parti - 1.2 Il processo di E-

Procurement – 1.2.1 Vantaggi e fattori critici di successo - 1.2.2 Normativa di riferimento e Regole di sistema

1.1 Il processo di Procurement

Per Procurement si intende il processo d'acquisto di beni o servizi da un fornitore esterno all'azienda, con il chiaro scopo di minimizzazione dei costi sopportati e di massimizzazione dell'efficienza derivante dallo scambio. Tale efficienza viene perseguita attraverso il soddisfacimento delle diverse esigenze delle controparti dello scambio in termini di qualità, quantità, spazio e tempo.

Un Processo di Acquisto si caratterizza in diverse fasi e accompagna nel tempo entrambe le controparti. Può, per questo, essere considerato un processo dinamico, che inizia con individuazione della necessità di risorse da parte dell'azienda acquirente, si sviluppa con la definizione delle condizioni alle quali tali risorse sono acquistabili sul mercato, e termina con l'effettiva operazione di scambio tra l'azienda e la controparte interessata.

Possiamo quindi identificare e definire in modo puntuale quelle che sono le attività di base del procurement:

1) L'individuazione della domanda: l'azienda percepisce un bisogno e conduce quindi un'autoanalisi sulle quantità di cui necessita per operare nel migliore dei modi, tenendo ovviamente in considerazione il budget di cui dispone.

2) Ricerca del fornitore: l'Impresa dà vita ad una vera e propria ricerca sul lato dell'offerta che le interessa, cercando colui che meglio possa soddisfare le sue richieste. La ricerca si basa sul grado di qualificazione posseduto dalle aziende fornitrici e dalla valutazione che di loro ne danno i clienti precedenti.

3) Contrattazione: una volta selezionato il fornitore che meglio incarna i requisiti richiesti dall'azienda, inizia la contrattazione tra le due parti, le quali si accordano e trovano un punto di incontro tra esigenze e condizioni di diversa natura.

4) Monitoraggio: stipulato il contratto di compravendita, inizia uno stretto monitoraggio sullo stesso da parte dei contraenti, osservando che entrambe le parti si attengano a quanto concordato.

5) Consegna: il fornitore procede quindi alla consegna dell'oggetto di vendita e la controparte prosegue con il pagamento, la fatturazione e il controllo di quanto ricevuto.

Nella Figura 1.1, di pagina seguente, vengono individuate graficamente le 5 fasi principali fin qui individuate che caratterizzano un Processo di Acquisto.



Figura 1 - Processo di Acquisto. Fonte: elaborazione personale

Il Procurement è quindi un processo che richiede la corretta conoscenza e individuazione di cosa acquistare, da chi acquistare e in quale modo. La combinazione di queste scelte ha un forte impatto sulla vita aziendale, sul suo operato e sul risultato che si intende ottenere, in termini non solo di profitto ma anche di posizione strategica raggiunta e management.

1.1.1 Il ruolo del fornitore

La scelta del fornitore a cui rivolgersi (Fase 2: Ricerca del fornitore") risulta essere fondamentale tra, in quanto gli effetti di tale decisione andranno ad impattare sul successo aziendale. Per effettuare una suddivisione dei fornitori in classi, è possibile elaborare un modello denominato "La curva ABC". A tale scopo, poniamo in relazione tra loro i volumi di fornitura di cui necessita l'azienda e i fornitori che sono in grado

di soddisfare tali fabbisogni.

Se si considera l'insieme di fornitori che caratterizzano il processo di fornitura e si individua il volume di fornitura ad essi associato, è possibile individuare come ogni singolo fornitore incida, in termini relativi, sulla composizione totale degli acquisti. La curva ABC individuerà, generalmente 3 aree, per le quali valgono le seguenti relazioni:

Area A) in cui l'80% degli acquisti dell'azienda derivano soltanto dal 20% dei fornitori;

Area B) in cui il 15% degli acquisti dell'azienda derivano da un 35-40% dei fornitori;

Area C) il restante 5% degli acquisti deriva in misura residuale dal 40-45% dei fornitori.

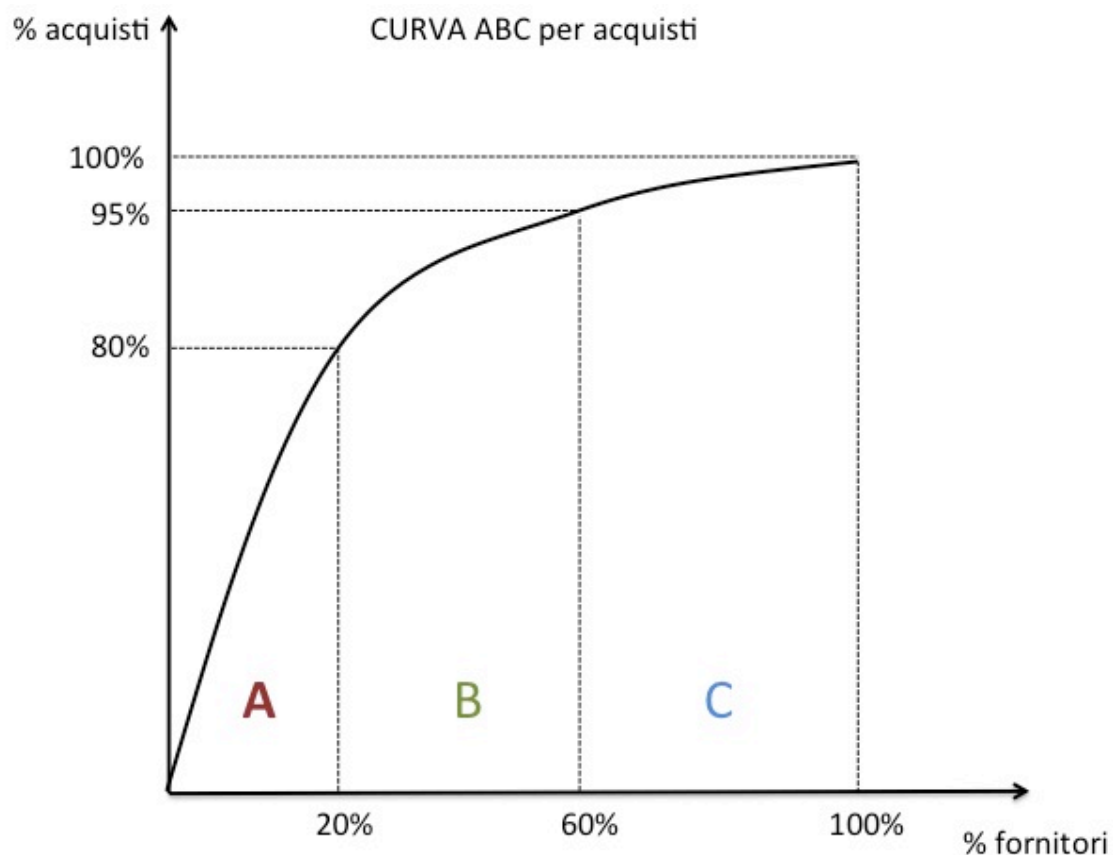


Figura 2 – Curva ABC. Fonte: Elaborazione personale

Nella Figura 2 rappresentiamo un esempio di curva ABC, definendo sull'asse delle ordinate i volumi di acquisto cumulati in % del totale e sull'asse delle ascisse i fornitori in % del totale.

Risulta evidente come i fornitori che rientrano nell'area A, ovvero circa il 20% del totale, soddisfano una quota di circa l'80% del totale degli acquisti, mentre i fornitori nelle aree B e C soddisfano in misura decrescente la restante parte.

Siamo dunque in grado di delimitare tre aree, ognuna attribuibile ad una categoria di fornitori:

- AREA A.

Rientrano nella fascia alta di consumo e sono inseriti nei contratti quadro. In questa area vengono individuati quei fornitori con cui l'azienda deve mantenere ottimi contatti data la frequenza della fornitura di cui necessita.

- AREA B.

Rientrano nella fascia bassa di consumo e non sono inseriti in contratti quadro. I rapporti con questi tipi di fornitori sono molto meno frequenti dei precedenti ed è proprio per la minore esigenza dei loro prodotti che l'azienda può prendere la decisione di acquistare da un più ampio ventaglio di fornitori. In questo modo, grazie alla maggiore ventaglio di possibilità, è possibile avere più margini per la contrattazione del prezzo.

- AREA C.

Fornitori occasionali. Acquisti sporadici per cui non è richiesta un alta professionalità e fiducia nella controparte.

Un'analisi di questo tipo ci permette di individuare, attraverso poche e intuitive fasi di analisi, come meglio condurre la fase 2 del processo di acquisto. E' sempre più evidente come l'importanza della ricerca e dell'individuazione del migliore e più adatto fornitore e il successivo processo di approvvigionamento risultano fondamentali per ogni azienda che voglia eccellere nel proprio settore. Un efficiente processo di acquisto, inteso come primo tassello su cui fondare tutta l'attività di impresa, è difatti condizione necessaria per ottenere ottimi risultati in termini di operatività e redditività.

Per operatività si intende la capacità di un'impresa di sapersi assicurare le giuste risorse al momento del loro impiego. In quest'ottica, viene considerata una dimensione temporale che assicura la coerenza allocativa delle risorse all'interno dei processi aziendali. Ottenere un buon risultato in termini di operatività implica, innanzitutto, raggiungere maggiore tempestività nel soddisfare gli ordini dei clienti: un'azienda efficace deve sapere con prontezza e sicurezza di quante e quali risorse dovrà disporre in un certo periodo. Risulta essere, quindi di estrema importanza, la figura del fornitore e il rapporto commerciale con esse instaurato. Individuiamo, di seguito, due elementi che devono essere tenuti bene in considerazione in un rapporto con i fornitori:

- la puntualità nella consegna;
- la qualità della merce acquistata.

Per individuare correttamente questi due aspetti, è quindi assolutamente necessario procedere ad una valutazione accurata e scrupolosa dei potenziali fornitori, valutazione che si può collocare per l'appunto a metà strada fra la fase 1 (Individuazione della domanda) e la fase 2 (Ricerca del fornitore), poiché la ricerca del fornitore non può, ovviamente, prescindere

da una attenta valutazione delle proprie esigenze.

Per puntare ad un'alta redditività è importante saper lanciare ordini di fornitura nella giusta tempistica. Acquisti eccessivamente anticipati comportano l'aumento del capitale investito senza che ve ne sia l'immediata esigenza ed, inoltre, risorse materiali in attesa di impiego causano costi aggiuntivi di movimentazione interna di materiali.

1.1.2 Tipologie di contratti stipulati tra le parti

Vista l'importanza del processo di procurement per ogni azienda si instaura tra le due controparti implicate nello scambio una particolare tipologia di contratti detti “a prezzi prefissati”. Questa tipologia di contratto può assumere diverse forme a seconda delle particolari esigenze delle parti in gioco:

- **Contratti a prezzo fisso o FFP**

E' la tipologia di contratto maggiormente utilizzata e preferita dalle organizzazioni acquirenti. Prevede la fissazione del prezzo d'acquisto alla stipula del contratto, tale per cui eventuali variazioni di costo sono esclusivamente a carico del fornitore il quale è comunque obbligato ad adempiere a quanto pattuito in sede d'accordo.

- **Contratti a prezzo fisso più quota variabile o FPIF**

Al contrario dei FFP, con contratti FPIF si consente ad ambo le parti contraenti una parziale flessibilità sia per quanto riguarda la prestazione oggetto dell'accordo, sia per quanto riguarda incentivi fiscali di vario genere.

- Contratti a prezzo fisso con revisione prezzi o FPEPA

Quest'ultima tipologia è utilizzata quando il contratto dura per molti anni e nasce quindi un accordo a lungo termine tra le parti. Ovviamente la revisione dei prezzi sottostà a dalle clausole concordate dalle parti in sede di stipula.

Nonostante varie precauzioni che possono esser prese dalle aziende, va sottolineato come, in ogni processo di acquisto, permanga il rischio nel rapporto di fornitura che può essere una delle varie cause di insuccesso aziendale.

Una cattiva gestione del processo d'acquisto e la possibile negligenza nella scelta del fornitore possono avere conseguenze sia sotto l'aspetto economico, apportando danni ai risultati che un'azienda si impone di raggiungere, sia sotto l'aspetto della sicurezza del know-how e della proprietà intellettuale che ogni organizzazione possiede e cerca di tutelare.

Ricapitolando, quindi, ogni impresa, nel dare inizio ad un processo di Procurement, deve porre attenzione sia alla fase precedente l'accordo di compravendita (definizione del fabbisogno e scelta del fornitore per la soddisfazione della domanda) sia alla fase puramente contrattuale (determinazione del prezzo non solo in relazione alla composizione dell'offerta ma anche del tipo di contratto che si vuole porre in essere).

1.2 Il processo di e-Procurement nella PA

Con il termine e-procurement (electronic-Procurement), o “approvvigionamento elettronico”, si vogliono indicare quegli strumenti, tecnologie, operazioni e modalità organizzative a supporto del processo d'acquisto di beni o servizi. Tali processi di approvvigionamento, difatti, permettono la compravendita di beni e servizi online in maniera semi-automatica, grazie allo sviluppo di infrastrutture di rete per l'e-commerce e all'utilizzo di piattaforme e servizi tecnologici. Attraverso questi strumenti, le relazioni intercorrenti tra clienti e fornitori si traducono in una serie di transazioni e di scambi documentali, attivati dal collegamento in rete tra le due parti.

In Italia, il fenomeno dell'e-Procurement si è sviluppato in un periodo di congiuntura economica particolarmente negativo, tale per cui Stato e Pubblica Amministrazione si trovano costretti ad operare con scarsità di risorse e continui tagli alle spese. In questo contesto, la razionalizzazione della spesa pubblica, quindi, risulta essere allo stesso momento ostacolo e incentivo al perseguimento dell'efficienza allocativa: l'intento principale del legislatore è quello di snellire e ridurre le spese per appalti pubblici, cercando di dare il via a un processo di crescita economica che interessasse non solo i soggetti pubblici (le PA), ma anche tutte le controparti che nei vari scambi si relazionassero con tali amministrazioni pubbliche.

1.2.1. Vantaggi e fattori critici di successo

I vantaggi principale derivanti dall'introduzione di piattaforme di e-Procurement verranno analizzate nel particolare nel capitolo 3, facendo riferimento a quella che è l'esperienza Consip, tutt'ora in divenire, in Italia.

Per il momento, possiamo affermare che i principali benefici derivanti dall'introduzione dell'e-Procurement in un mercato di beni e servizi sono principalmente due: qualità ed efficienza.

| Qualità | Efficienza |
|--|---------------------------------------|
| Servizi per l'acquirente | Riduzione prezzi di acquisto |
| Ampliamento albo fornitori | Riduzione costi transazionali |
| Maggiore relazioni con fornitori strategici | Riduzione impatti micro-organizzativi |
| Qualità forniture | Riduzione tempi ciclo di fornitura |

Tabella 1 - Vantaggi e-Procurement. Fonte: Documento informativo "L'e-Procurement", Consip, 2011.

Come illustrato nella Tabella 1, i principali vantaggi in termini di qualità si hanno sia per il servizio offerto all'acquirente, soggetto dello scambio del bene o servizio, sia per il rafforzamento delle relazioni con i soggetti fornitori del servizio. Allo stesso modo, in termini di efficienza allocativa, si registra sia un riduzione in termini di costo dei prezzi di acquisto e dei costi transazionali, sia una riduzione in termini di operatività degli impatti organizzativi e dei tempi-ciclo di fornitura.

In un'ottica di completezza argomentativa, individuiamo di seguito alcuni elementi determinanti individuati da Consip per il corretto ed efficace funzionamento dei sistemi di e-Procurement predisposti.

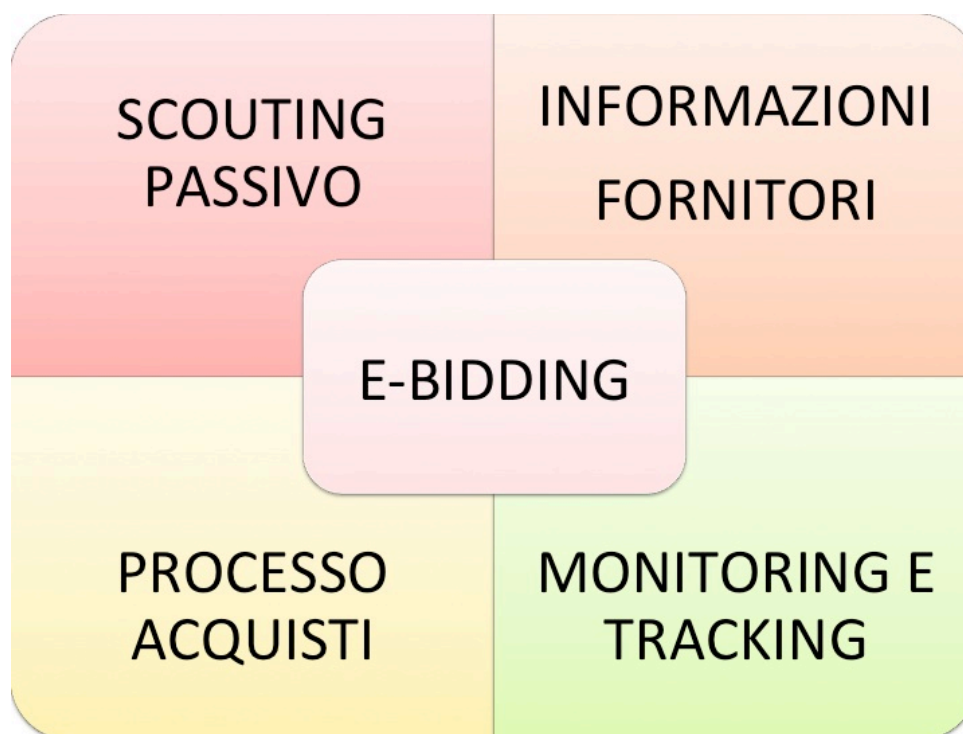


Figura 3 - Fattori critici di successo. Fonte: Documento informativo “L’e-Procurement”, Consip, 2011.

Nella Figura 3 vengono riportati i fattori critici di successo alla base della processo di e-Procurement, fattori che contraddistinguono e differenziano tale processo da un processo standard di Procurement semplice:

- Scouting passivo

Con scouting indichiamo la necessità di individuare e scegliere il fornitore più adatto. Tale scelta è compiuta per certo in modo attivo dall’acquirente tra un insieme di proposte, ma risulta una condizione fortemente necessaria il processo di “raccolta” passiva delle proposte sul portale e-procurement, che a tale scopo deve essere appositamente costituito.

- Informazioni sui fornitori

Antecedente il processo di acquisto, è individuabile il processo di scelta del fornitore. Ovviamente, tale processo di scelte deve essere supportato da un

attenta e dettagliata raccolta di informazioni circa i fornitori e le relative capacità tecnologico-operative. Tali informazioni devono risultare accessibili e consultabili online.

- Processo Acquisti integrato

Gli ordini indirizzati ai fornitori e le transazioni inviate dagli stessi implicano di un processo di acquisto che consenta la completa integrazione fra tracking degli acquisti/ordini e il monitoraggio delle scorte.

- Monitoring e Tracking

Risulta necessario, al fine di un corretto funzionamento del processo di acquisto, il monitoraggio e il tracking in tempo reale del servizio fornito, in modo da avvicinare quanto più possibile le controparti e rendere il processo di acquisto efficace e trasparente.

- e-Bidding

Affinché il processo di e-Procurement possa funzionare al meglio e conseguire il risultato per il quale è stato inventato, è necessario che il procedimento di aste on-line garantisca il miglior risultato possibile al trade-off fra massima competitività e tempestività dell'offerta.

1.2.2 Normativa di riferimento e Regole di sistema

Il programma per la razionalizzazione degli acquisti all'interno della nostra Pubblica Amministrazione, ha le sue basi nell'articolo 26 della Legge n.488 del 1999, (finanziaria del 2000).¹ Tale articolo, infatti, definisce, nel comma 1, il ruolo dell'allora Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica, oggi Ministero dell'Economia e Finanza, come soggetto che si impegna alla stipulazione attraverso procedure competitive tra primarie società nazionali ed estere, di convenzioni che hanno per oggetto ordinativi di fornitura di beni e servizi per le amministrazioni pubbliche. Il processo normativo prosegue l'anno successivo attraverso l'emanazione del decreto del 24 febbraio 2000, con il quale il Ministero del Tesoro delega a Consip l'incarico di stipula dei contratti quadro e delle convenzioni sopra citate.²

Vengono definite, quindi, quelle che sono le coordinate essenziali per l'inizio della collaborazione tra Ministero del Tesoro e Consip e l'effettiva introduzione dei primi strumenti di approvvigionamento pubblico finalizzati all'attuazione del Programma per la razionalizzazione degli acquisti nel PA. Si comincia quindi a definire un ambiente, nel quale si effettua il processo di acquisto, composto principalmente da regole e strumenti.

¹ Articolo 26 della legge 23 dicembre 1999 n. 488.

² DI 24 febbraio 2000. Riportiamo per completezza argomentativa il comma 1 del suddetto articolo: "Il Ministero del tesoro del bilancio e della programmazione economica, in esecuzione del disposto dell'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e segnatamente per la realizzazione del sistema delle convenzioni delineato dalla medesima norma, si avvale dell'organismo a struttura societaria denominato Concessionaria servizi informatici pubblici - CONSIP S.p.a. la quale per l'effetto ed a tal fine assume espressamente la funzione di amministrazione aggiudicatrice ai sensi della normativa vigente."

Per quanto riguarda le regole specifiche di applicazione, è opportuno individuare nel documento ufficiale Consip “Regole di Sistema di e-Procurement della Pubblica Amministrazione” la principale fonte informativa sia per quanto concerne la definizione dei soggetti chiamati in causa, sia per quanto riguarda le modalità pratiche di applicazione dell’e-Procurement.

L'articolo 2 delle “Regole del Sistema di e-Procurement della Pubblica Amministrazione inizia con il definire l'e-Procurement come: “un ambiente informatico realizzato dal MEF, tramite Consip, in attuazione del Programma per la razionalizzazione degli acquisti nella Pubblica Amministrazione, che consente a Soggetti Aggiudicatori e Fornitori di utilizzare gli Strumenti di Acquisto, nel rispetto, nei limiti, e alle condizioni poste dalla normativa applicabile a ciascun Utente operante nel Sistema”.

Nell’analisi di tale documento, ci preoccuperemo soprattutto dell’individuazione dei soggetti e delle condizioni di accesso e di funzionamento della piattaforma.

I soggetti principali individuati nel documento sono i seguenti:

- MEF;
- Consip;
- Gestore del sistema;
- Soggetto aggiudicatore e Punto Ordinante;
- Punto istruttore
- Fornitore e Legale Rappresentate;
- Operatore Delegato

A) Il MEF³

Il Ministero dell'Economia e Finanza è responsabile di Abilitazione dei Punti Ordinanti dei Soggetti Aggiudicatori. Nello svolgimento dei suoi compiti il Ministero si avvale della competenza ed esperienza della Consip e di altre strutture concessionarie.

B) Consip⁴

Consip dà attuazione al Programma per la razionalizzazione degli acquisti nella pubblica Amministrazione, facendo sì che i Soggetti Aggiudicatori utilizzino gli Strumenti di Acquisto. La Consip non interviene in alcun modo nello svolgimento delle procedure di acquisto ed inoltre, insieme con il MEF e il Gestore di Sistema, non sono responsabili per gli obblighi derivanti dai contratti stipulati nelle procedure di acquisto all'interno della piattaforma.

C) Gestore del Sistema⁵

Il Gestore del Sistema ha come suo principale compito quello di vigilare e controllare il corretto funzionamento del Sistema. Il suo incarico gli è assegnato dalla Consip (per conto del MEF) ed è responsabile, rispondendo in prima persona, di tutte le mansioni che svolge. Il Gestore si occupa della conservazione e del mantenimento di tutti i documenti inerenti le procedure di abilitazione e di acquisto degli Strumenti di Acquisto e, più in generale, di tutte le registrazioni che vengono concesse all'interno dell'e-Procurement. Egli è anche responsabile della sicurezza informatica, provvedendo a controllare che tutti i provvedimenti sull'identificazione

³ Art. 5 del documento "Regole del sistema di e-Procurement della Pubblica Amministrazione.

⁴ Art. 6 del documento "Regole del sistema di e-Procurement della Pubblica Amministrazione.

⁵ Art. 7 del documento "Regole del sistema di e-Procurement della Pubblica Amministrazione.

informatica (ad es. la firma digitale) per accedere ed utilizzare la piattaforma vengano svolte dagli utenti in maniera chiara, veritiera e migliore possibile.

D) Soggetto Aggiudicatore e Punto Ordinate⁶

E' colui il quale opera all'interno dell'e-Procurement per effettuare i propri acquisti. Gli utenti sono quindi le amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici territoriali, altri enti pubblici, organismi di diritto pubblico, associazioni e consorzi. Ogni soggetto aggiudicatore è affiancato da un Punto Ordinate: questi agisce in nome e per conto del soggetto aggiudicatore a cui si rifà ed infatti solo a quest'ultimo verranno imputati gli effetti degli atti posti in essere dal Punto Ordinate . Entrambi operano in totale autonomia ed indipendenza dagli altri soggetti che interagiscono nel Sistema: il Punto Ordinate è il solo responsabile della giusta e ponderata scelta del Fornitore a cui rivolgersi e delle procedure d'acquisto poste in essere con questo. Egli è inoltre responsabile degli adempimenti pubblicitari e documentali, della selezione dei Beni e Servizi e della stipulazione del Contratto che verrà posto in essere con il Fornitore da lui selezionato per la procedura d'acquisto.

E) Punto Istruttore⁷

Il Punto Ordinate si può avvalere di più Punti Istruttori, nominati da lui stesso seguendo la procedura e le modalità descritte accuratamente nel Sito. La Durata del loro impiego è stabilita esclusivamente dal Punto Ordinate a cui esso si rifà. Le loro mansioni ed attività sono esclusivamente riferite al

⁶ Art. 8 del documento "Regole del sistema di e-Procurement della Pubblica Amministrazione.

⁷ Art. 9 del documento "Regole del sistema di e-Procurement della Pubblica Amministrazione.

Soggetto Aggiudicatore per cui lavorano e non hanno alcun impatto e rilevanza nei confronti degli altri Utenti del Mercato Elettronico. I Punti Istruttori compiono mansioni come l'analisi dei Cataloghi, il controllo sulle comunicazioni necessarie agli scambi che si vogliono porre in essere tra la Parte della domanda e la parte dell'offerta e la redazione dei documenti richiesti per procedere agli acquisti.

F) Fornitore e Legale Rappresentate⁸

Ovviamente, i fornitori sono coloro che intendono vendere i proprio Beni e Servizi nel Mercato Elettronico. Questi, per accedere ed essere operativi all'interno della piattaforma, necessitano di un Legale Rappresentante che , oltre ad occuparsi della registrazione nel Sistema e della gestione dell'Account in seguito rilasciatogli con il quale è possibile utilizzare l'e-Procurement, lavora ed agisce per nome e per conto del Fornitore stesso. Il legale rappresentante si occupa della sottoscrizione e stipula dei contratti che vengono posti in essere, delle dichiarazioni ed autocertificazioni richieste dal Sistema, della documentazione richiesta e del rilascio di garanzie, quando richieste. Ruolo fondamentale da questi svolto è quello di occuparsi ed assicurarsi della corretta conclusione e negoziazione dei contratti, partecipando alle apposite procedure previste dalla regolamentazione del Mercato Elettronico.

G) Operatore Delegato⁹

Il Fornitore può avvalersi , nello svolgimento delle sue attività, degli Operatori Delegati, da egli stesso nominati , osservando e rispettando le

⁸ Art. 10 del documento “Regole del sistema di e-Procurement della Pubblica Amministrazione.

⁹ Art. 11 del documento “Regole del sistema di e-Procurement della Pubblica Amministrazione.

apposite procedure e modalità descritte nel Sito. Il Fornitore si assume ogni responsabilità circa l'operato dei suoi Operatori e la gestione dell'Account: ogni attività da quest'ultimo svolta e di sola competenza e responsabilità del Fornitore, il quale decide sulla durata dell'incarico.

Nella Figura 4 di pagina seguente, individuiamo graficamente i soggetti finora individuati e il modo in cui essi interagiscono nell'accesso alla piattaforma di e-Procurement.

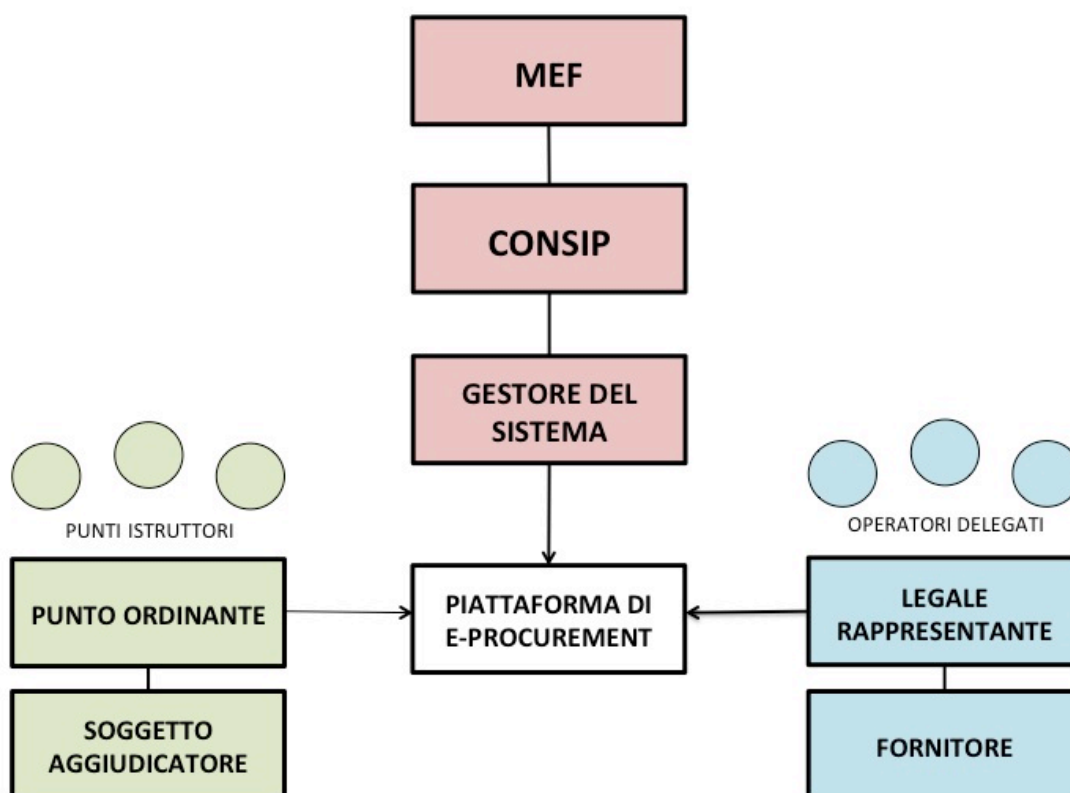


Figura 4 – Soggetti del sistema di e-Procurement. Fonte: elaborazione personale.

Per quanto concerne l'effettiva applicazione ed utilizzo del sistema di e-Procurement, il primo step da compiere è quello della registrazione¹⁰. Chiunque voglia accedere ed operare all'interno del sistema di procurement

¹⁰ Art. 12 del documento “Regole del sistema di e-Procurement della Pubblica Amministrazione.

online deve preventivamente registrarsi al sistema attraverso la procedura descritta sul sito, in modo tale da ottenere il proprio account , mezzo grazie al quale è possibile interagire con gli soggetti all'interno della piattaforma. Con la registrazione la persona fisica (che, come già detto, compie ogni sua attività per nome e per conto del Soggetto Aggiudicatore o del Fornitore) deve riferire e riportare i dati anagrafici propri e del soggetto a cui si rifà ed in più tutte le informazioni che gli vengono richieste dal Sistema: ciò avviene sempre e solo nel rispetto delle Regole che tutelano e disciplinano il Mercato Elettronico. L'Account che viene rilasciato al termine dell'operazione di Registrazione è uno strumento di identificazione digitale e di Firma Elettronica. Quest'ultimo è infatti strettamente personale e non può essere divulgato a terzi. Colui che diviene titolare di un account ha l'obbligo ed il dovere di utilizzarlo con la massima diligenza e sotto la sua più completa responsabilità: sono infatti esonerati, dagli obblighi derivanti dall'interazione con gli altri soggetti operanti nel Sistema e da eventuali danni cagionati ad altri per un cattivo utilizzo dell'Account, MEF, Consip e Gestore del Sistema. Colui che non rispetti le suddette condizioni e regole può incorrere nella sospensione e revoca della Registrazione o dell'Abilitazione. Infine, colui che richiede ed ottiene l'Account, non può liberamente operare nel Sistema se non con l'approvazione ed il consenso del Fornitore o Soggetto Aggiudicatore di sua appartenenza.

L'Account¹¹, quindi, attribuisce al suo titolare la possibilità di lavorare attivamente all'interno della piattaforma, oltre che il suo possibile utilizzo come strumento di Firma Digitale.

L'Abilitazione¹² che consente di accedere al portale web è parzialmente

¹¹ Artt. 13 e 14 del documento “Regole del sistema di e-Procurement della Pubblica Amministrazione.

¹² Art. 15 del documento “Regole del sistema di e-Procurement della Pubblica Amministrazione.

differente tra Soggetti Aggiudicatori (e i relativi Punti Ordinanti) e i Fornitori (e il relativo Legale Rappresentante).

I primi sono legittimati a richiedere l'Abilitazione tramite i loro Punti Ordinanti, i quali si dotano preventivamente di tutte le autorizzazioni e i poteri richiesti dalla procedura online. L'Abilitazione avviene quindi con l'invio dell'apposita domanda da parte di uno dei Punti Ordinanti., il quale deve essere necessariamente dotato di Firma Digitale. Esaminato il documento inviato, il MEF emette il provvedimento di abilitazione e ne dà notizia al Punto Ordinate che si è occupato della questione.

Nel caso dei fornitori la situazione è simile ma con degli elementi di discontinuità rispetto alle modalità riguardanti i Soggetti Aggiudicatori.

Innanzitutto l'Abilitazione dei Fornitori¹³ può avvenire solo da coloro che hanno già preventivamente ottenuto l'aggiudicazione di una Convenzione o di un Accordo Quadro: solo costoro possono richiedere l'abilitazione tramite i proprio legali rappresentanti i quali (così come per i Punti Ordinanti nel caso precedente) sono già muniti delle autorizzazioni che vengono richieste loro dal sistema.

L'Abilitazione viene concessa dalla Consip, la quale si accerta che il documento di autorizzazione, compilato dal legale rappresentate del fornitore preso in considerazione, rispecchi e possieda tutte le caratteristiche ed i parametri richiesti nelle Regole sul sistema di e procurement.

In ogni caso, Fornitori e Soggetti Aggiudicatori devono tenere una condotta ed osservare comportamenti nell'utilizzo del portale web simili, se non uguali, in varie circostanze¹⁴. Innanzitutto entrambi i soggetti si

¹³ Art. 16 del documento “Regole del sistema di e-Procurement della Pubblica Amministrazione.

¹⁴ Art. 17 del documento “Regole del sistema di e-Procurement della Pubblica Amministrazione.

impegnano ad utilizzare il portale esclusivamente per le finalità ed in conformità con quanto stabilito dalla regolamentazione a cui devono sottostare in quanto utenti del Sistema, della quale devono accettare tutti i termini e le condizioni. Dato che la Consip ed il MEF hanno sempre il diritto di modificare parte delle Regole da loro stabilite, i Punti Ordinanti ed i Legali Rappresentanti possono in qualsiasi momento chiedere di essere disabilitati secondo le procedure richieste da Sito. Soggetto Aggiudicatore e Fornitore dichiarano, inoltre, di conoscere il Codice Etico della Consip e di conformarsi ai principi in esso contenuti. Entrambe le parti, infatti, si impegnano a compiere tutte le condotte necessarie ad evitare che il Mercato Elettronico subisca variazioni nel normale svolgimento delle procedure d'acquisto. In particolare il Fornitore dichiara di conoscere e rispettare le norme sulla tutela della concorrenza e i divieti sulle azioni restrittive della concorrenza nel mercato. Quest'ultimo ed il Soggetto Aggiudicatore, infine, si impegnano a non arrecare danni a terzi ed al sistema in generale.

MEF e Consip non sono responsabili di false e ingannevoli dichiarazioni degli utenti della piattaforma, ma si limitano ad effettuare controlli periodici, anche in seguito al rilascio dell'abilitazione.

L'abilitazione, salvo diversa indicazione, è a tempo indeterminato¹⁵, fatte salve le cause di sospensione o revoca da parte del MEF e della Consip con le quali si può revocare immediatamente.

Ogni fornitore è tenuto a redigere e ad aggiornare il proprio Catalogo di beni e/o servizi abilitati allo strumento di acquisto del sistema. Suddetto catalogo contiene i beni e i servizi per i quali il fornitore ha ricevuto l'abilitazione al Sistema.. il fornitore si impegna ad aggiornare continuamente il catalogo in modo che i beni e i servizi ivi contenuti siano

¹⁵ Art. 20 del documento “Regole del sistema di e-Procurement della Pubblica Amministrazione.

sempre disponibili. Ovviamente i beni e i servizi abilitati devono essere riportati all'interno dei cataloghi in maniera veritiera e corretta e quindi il fornitore ha divieto di inserire all'interno di quest'ultimi beni e servizi di cui è vietata la vendita, contraffatti o illegali. MEF e Consip non garantiscono gli acquirenti sulla qualità e sul buon esito dei beni e servizi scambiati: la responsabilità di quanto accordato in sede di stipula di contratto di compravendita è in capo solo ed esclusivamente al Fornitore.

È presente, all'interno della piattaforma di e-procurement, l'Area Comunicazioni¹⁶, la cui funzione è quella di consentire agli Utenti scambio di informazioni circa le procedure poste in essere all'interno del Sistema: non è difatti consentito l'uso di tale area per comunicazioni riguardanti fatti esterni o comunque non riguardanti la compravendita di beni o servizi.

Tutti gli Utenti sono tenuti a conservare tutta la documentazione¹⁷ riguardante atti e procedure da loro posti in essere: quest'ultima deve rimanere a disposizione di tutte le persone fisiche operanti nel sistema per un periodo di 90 giorni dal loro inserimento nel sistema. Questi documenti saranno poi controllati e gestiti dal Gestore di Sistema.

Con riferimento alle procedure di acquisto di Beni e Servizi all'interno del MEPA¹⁸(Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione) facciamo principalmente riferimento all'articolo 46 e successivi del documento "Regole di sistema di e-Procurement della Pubblica Amministrazione".

I punti ordinanti, nell'effettuare gli acquisti per conto dei propri Soggetti

¹⁶ Art. 22 del documento "Regole del sistema di e-Procurement della Pubblica Amministrazione.

¹⁷ Art. 24 del documento "Regole del sistema di e-Procurement della Pubblica Amministrazione.

¹⁸ Art. 46 del documento "Regole del sistema di e-Procurement della Pubblica Amministrazione.

Aggiudicatori, posso avvalersi degli strumenti messi a loro disposizione dal MEPA: l'Ordine Diretto e la Richiesta di Offerta. La scelta della procedura da avviare ed il corretto svolgimento della stessa sono di sola ed esclusiva competenza del Soggetto Aggiudicatore e de proprio Punto Ordinante: Consip si limita esclusivamente a fornire gli Utenti di questi strumenti di acquisto senza accertarsi minimamente della correttezza degli atti posti in essere dagli Utenti del Sistema. Individuiamo, dunque, i due strumenti messi a disposizione all'interno del sistema per procedere all'acquisto di beni o servizi, quali l'Ordine Diretto e la Richiesta di Offerta.

A) Ordine Diretto¹⁹

Confrontando le varie offerte di beni e servizi messe sul sito da parte dei Fornitori, il Punto Ordinante invia un Ordine Diretto al Fornitore compilando l'apposito modulo d'Ordine, sottoscritto con Firma Digitale. In seguito, il Sistema provvederà a far ricevere tale modulo al Fornitore. L'Ordine implica l'accettazione dell'Offerta: nel momento in cui il modulo suddetto arriva al Fornitore, il Contratto di compravendita si intende perfezionato. La validità degli Ordini è sottoposta alle norme ed ai vincoli riportati nel Catalogo del Fornitore: lotto minimo, disponibilità minima garantita, area di consegna etc. Se queste condizioni non sono rispettate l'Ordine è privo di efficacia e pertanto il Contratto non risulterà concluso (fatta salva ovviamente la possibilità che il Fornitore voglia comunque accettare).

B) Richiesta Di Offerta (RDO)

Alternativamente alla modalità di acquisto precedente, il Punto Ordinante

¹⁹ Artt. 47,48 e 49 del documento "Regole del sistema di e-Procurement della Pubblica Amministrazione.

può, nello svolgimento delle sue mansioni, avvalersi della RDO: utilizzando le apposite procedure, potrà inviare a Fornitori da lui personalmente selezionati una richiesta di offerta circa determinati beni o servizi avendo, inoltre, la possibilità di inserire anche specifiche condizioni. Il Punto Ordinante, a pena di invalidità della RDO, è tenuto a riportare il termine massimo entro cui il Fornitore può inviare risposta e l'Offerta continui ad essere valida ed irrevocabile. Il Fornitore, nel tempo a lui disponibile, invierà un modulo di risposta sottoscritto con Firma Digitale, riportando i documenti e le indicazioni richieste. La principale caratteristica di questo strumento di acquisto è che il Fornitore accetta quel particolare Contratto di Compravendita a differenza di quanto avviene nell'Ordine Diretto dove è il Soggetto Aggiudicatore doveva accettare le condizioni dell'Offerta del Fornitore (lotto minimo, area di consegna etc.). Entrambe le modalità prevedono comunque che il contratto sia sotto forma di scrittura privata e che il Soggetto Aggiudicatore e il Fornitore coinvolti debbano riportare a Consip e MEF tutte le informazioni richieste.

CAPITOLO 2

LA CONSIP: ORGANIZZAZIONE E MODELLO OPERATIVO

2.1 – Fondazione e storia; 2.2 - Mission aziendale; 2.3– Modello Organizzativo: funzioni aziendali e controlli interni; 2.4 – Modello Operativo: le aree di attività

2.1 Fondazione e storia

In origine era CON.S.I.P. ovvero Concessionaria Servizi Informativi Pubblici, fondata nel 1997 con il d.lgs 414, al fine di gestire i servizi informatici in materia finanziaria e contabile dell'allora Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica. Già nel primo periodo di attività il nuovo soggetto riuscì ad attivare i sistemi informativi per la gestione del personale, oltre a bandire la prima gara europea per il sistema informativo della Ragioneria Generale dello Stato e a creare il sito Internet del Ministero.

Con le leggi n.448 del 1999 e la successiva 388 del 2000 vennero attribuiti alla Consip altri specifici compiti di servizio e di supporto alle Amministrazioni dello Stato, nel quadro delle attività di razionalizzazione della spesa pubblica, perseguite utilizzando gli strumenti informatici per gli approvvigionamenti di beni e servizi, e di rispetto del patto di stabilità

interno. Sempre in linea con il Programma di Razionalizzazione della spesa pubblica, con la legge 350 del 2003 si stabilì che la Società potesse supportare e fornire consulenze per l'approvvigionamento di beni e servizi agli enti locali o ai loro consorzi attraverso le proprie articolazioni territoriali. Successivi provvedimenti, che vincolavano le amministrazioni statali ad approvvigionamenti tramite convenzioni (L.296/2006) e attraverso il mercato elettronico della PA per le acquisizioni sottosoglia (L.296/2006), hanno reso sempre più centrale il ruolo di Consip come riferimento per le amministrazioni pubbliche.

Ancora nel 2006 la Società fu individuata come riferimento del Ministero per le Riforme e le Innovazioni nella Pubblica Amministrazione – ma sempre in collaborazione con il Ministero dell'Economia e Finanze – per realizzare un programma mirato all'adozione, da parte delle Amministrazioni statali, di sistemi informativi comuni relativi al loro fabbisogno di beni e servizi. Peraltro, Consip fu individuata (L.296/2006) come parte integrante di un sistema a rete con le centrali di acquisto regionali.

La Legge Finanziaria del 2008 stabilì che le Amministrazioni statali dovessero inviare annualmente al Ministero dell'Economia e Finanze la previsione annuale dei loro fabbisogni di beni e servizi e che il Ministero, attraverso Consip, avrebbe provveduto a fornire loro degli indicatori di spesa sostenibile. Si prevede, inoltre, che il Ministero avrebbe individuato con decreto le tipologie di beni e servizi per l'acquisto dei quali le amministrazioni stesse si sarebbero dovute avvalere di Consip come stazione appaltante, anche utilizzando sistemi telematici.

La Legge Finanziaria del 2010 assegnò a Consip il compito di provvedere ad accordi quadro a cui le Amministrazioni pubbliche hanno la possibilità

di aderire. Con la legge 98 del 2011 il Mef mise a disposizione delle pubbliche amministrazioni il proprio sistema di negoziazione attraverso Consip, come soggetto del sistema a rete con le Centrali regionali.

Ad accrescere il ruolo della Società era intervenuta nel 2009 la legge 193, che aveva indicato la possibilità per il Ministero della Giustizia di fare riferimento a Consip, come centrale di committenza e tramite apposite convenzioni, per portare avanti i progetti di digitalizzazione dell'amministrazione della giustizia e per ulteriori attività informatiche. Nel 2011 il d.l.98 ha stabilito che sempre il Ministero della Giustizia, di concerto con il Mef, individua con decreto i beni e i servizi da acquistare attraverso Consip. Il d.l. 201 del 2011 ha previsto, al fine di consentire alle amministrazioni pubbliche di riscuotere le entrate loro attribuite con strumenti diversi dal denaro contante, che esse possano servirsi di Consip per la stipula di convenzioni con prestatori di servizio a pagamento. Nello stesso provvedimento si è riconosciuta la possibilità, per le amministrazioni statali e per gli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale, di utilizzare Consip come centrale di committenza. Con il d.l.95 del 2012, è stato rafforzato ulteriormente il ruolo di Consip come centrale di committenza, attraverso lo scorporo del suo ramo d'azienda ICT, trasferito alla Sogei. In attuazione alla legge 147 del 2013, inoltre, Consip quest'anno ha assorbito Sicot Srl, che si occupa della gestione e della valorizzazione delle partecipazioni dello Stato e delle privatizzazioni.

2.2 Mission aziendale

Consip S.p.A. è una società di diritto privato, il cui azionista unico è il

Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il controllo esercitato dal Ministero e il fatto che la sua attività sia prevalentemente al servizio di quest'ultimo, la configura come società in house al Ministero stesso.

Siccome la Consip opera utilizzando risorse pubbliche, è soggetta, tuttavia, anche al controllo che la Corte dei Conti effettua sulla sua gestione e attività.

Sulle base di quanto previsto dalle normative vigenti, i compiti di Consip si possono così sintetizzare:

1. Gestione e sviluppo dei sistemi informatici in materia finanziaria e contabile per conto del Mef e della Corte dei Conti, attraverso un'azione di consulenza progettuale, tecnica e organizzativa.

Le attività sono finalizzate, in particolare, ad ottimizzare l'organizzazione e i processi di funzionamento dell'Amministrazione; a migliorare la fruibilità e la circolazione delle informazioni all'interno e all'esterno del Ministero dell'Economia e delle Finanze; a razionalizzare e coordinare la spesa informatica e dell'infrastruttura tecnologica e di sicurezza dello stesso Mef.

2. Predisposizione e realizzazione di strumenti contrattuali volti a dare attuazione al Programma di Razionalizzazione della spesa pubblica relativamente all'approvvigionamento di beni e servizi attraverso le Convenzioni previste dalla Legge n.488/1999 (art.26) e dalla Legge n.388/2000 (art.58).
3. Realizzazione e gestione di un sistema di e-procurement per l'applicazione in via telematica della suddette Convenzioni e per espletare gare telematiche, in aggiunta alla realizzazione di un mercato elettronico della Pubblica Amministrazione, il cosiddetto "marketplace".

Queste tre aree di azione sono distinte, pur facendo tutte riferimento ad un modello comune fondato sulla ricerca dell'innovazione e sull'applicazione di tecnologie ICT ai processi e all'organizzazione della Pubblica Amministrazione.

2.3 Modello organizzativo: funzioni aziendali e controlli interni

La governance di Consip, società per azioni a socio unico, è così costituita:

- a. Assemblea degli Azionisti, che ha competenza nel deliberare in sede ordinaria e straordinaria sulle materie riservate dalla legge;
- b. Consiglio di Amministrazione, che è investito dei più ampi poteri sia per l'amministrazione ordinaria sia per quella straordinaria della Società, con la facoltà di compiere tutti gli atti utili a dare attuazione e a raggiungere gli scopi sociali, esclusi gli atti riservati all'Assemblea;
- c. Amministratore Delegato, che esercita i poteri di ordinaria amministrazione attribuitigli dal Consiglio di Amministrazione e che rappresenta la Società nei limiti delle deleghe ricevute, con l'obbligo di riferire al Consiglio e al Collegio Sindacale con cadenza trimestrale circa l'andamento della gestione, la prevedibile evoluzione e sulle operazioni di maggior rilievo effettuate dalla stessa Società;
- d. Presidente, che esercita le deleghe operative a lui conferite dal Consiglio di Amministrazione sulla base delle indicazioni appositamente impartite dall'Assemblea;

- e. Collegio Sindacale, che ha il compito di vigilare: 1) sull'osservanza della legge e dello statuto, 2) sul rispetto dei principi di corretta amministrazione; 3) sull'adeguatezza dell'assetto amministrativo, organizzativo e contabile della Società e sul suo concreto funzionamento. Il Collegio Sindacale è tenuto anche a relazionare il Ministero dell'Economia e delle Finanze sui dati economico-finanziari relativi alla gestione, attraverso contabilità separata, della Convenzione tra il Mef stesso e Consip per la realizzazione e gestione delle attività come stabilito dalla Legge n.488 del 1999 e dalla Legge n.388 del 2000 (Convenzione DAPA);
- f. Società di Revisione Legale dei Conti, iscritta nell'apposito Registro, che è incaricata dall'Assemblea degli Azionisti dell'attività di controllo contabile della Società;
- g. Magistrato delegato dalla Corte dei Conti per il controllo della Società, ai sensi della Legge 259 del 1958 (art.12), che è presente alle riunioni del Consiglio di Amministrazione e a quelle del Collegio Sindacale.

E' dal 2006 che il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con apposita comunicazione del 22 novembre prot. n.115828, ha esteso a Consip l'applicazione dell'art.154bis del Testo Unico delle disposizioni in materia finanziaria (d.lgs.58/1998 e successive modificazioni) che disciplina le funzioni, le modalità di nomina e le responsabilità del Dirigente Preposto alla Redazione dei Documenti Contabili delle società quotate. A seguito di quella decisione, l'Assemblea degli Azionisti di Consip ha provveduto ad una integrazione dello statuto della Società, istituendo la figura del Dirigente preposto alla redazione dei documenti

contabili societari, con gli obblighi e le responsabilità stabiliti dalla legge. L'art.22 bis dello Statuto sociale, infatti, prevede che il Consiglio di Amministrazione, con il parere obbligatorio del Collegio Sindacale, nomina il Dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari, che resta in carica per un periodo non inferiore alla durata del mandato del Consiglio che lo ha designato e non superiore a sei esercizi.

Il Dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili svolge per legge i seguenti compiti:

- a) predispone adeguate procedure amministrative e contabili per la formazione del bilancio di esercizio;
- b) attesta, unitamente agli organi amministrativi delegati dalla Società e mediante una relazione allegata al bilancio di esercizio, l'adeguatezza e l'effettiva applicazione delle procedure sopra citate, nel corso dell'esercizio a cui fanno riferimento i documenti;
- c) certifica la corrispondenza delle dichiarazioni contenute nei documenti societari alle risultanze dei libri e delle scritture contabili e la loro idoneità a fornire una rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale, economica e finanziaria della Società.

Dando attuazione a quanto previsto dallo Statuto societario, Consip ha istituito una Funzione di Internal Audit e Controllo Interno (IA), che riferisce direttamente al Consiglio di Amministrazione, il cui modello è stato approvato nella riunione del 15 dicembre 2011 del Consiglio stesso.

Quella di Internal Auditing è un'attività indipendente e obiettiva di assurance e di consulenza, che è mirata a migliorare l'efficacia e l'efficienza della Società, di cui valuta sistematicamente e in modo

assolutamente professionale i processi di gestione dei rischi, di governance e di controllo. Essa consiste, inoltre, nel sottoporre al Consiglio di amministrazione e all'Alta Direzione i miglioramenti possibili alle politiche di gestione dei rischi, agli strumenti di misurazione e alle procedure. Per le sue caratteristiche specifiche, si tratta di una funzione che si connota per la generalità dell'oggetto di riferimento e per l'indipendenza. Perciò è esclusa dagli impegni e dai compiti connessi alle normali attività aziendali e sia il Responsabile dell'IA che tutti gli addetti non possono svolgere incarichi operativi né effettuare verifiche su attività a cui abbiano precedentemente contribuito con la propria autorità o responsabilità, prima che sia trascorso un adeguato periodo di tempo.

All'IA è riconosciuta la piena libertà di accesso a tutte le strutture, le informazioni e le documentazioni aziendali oggetto della sua attività. E per facilitare quest'ultima è previsto che componenti degli organismi di controllo, i dirigenti, i dipendenti e i collaboratori a qualunque titolo della Società sono tenuti a prestare la propria collaborazione e a mettere a disposizione tutte le informazioni di cui dispongono.

PRINCIPI E FUNZIONI AZIENDALI

L'organigramma aziendale di Consip definisce i ruoli, le funzioni e le linee di riporto gerarchico delle diverse professionalità impegnate nella Società. Esso può essere conosciuto e consultato da qualunque dipendente utilizzando la rete intranet interna.

I principi a cui è informata l'organizzazione della Società sono:

- a) definizione delle mansioni, delle responsabilità ad esse connesse, delle linee gerarchiche;

- b) attribuzione di deleghe operative, nei limiti di quanto definito dallo Statuto, dei poteri di rappresentanza generale del Presidente del Consiglio di Amministrazione (nel caso di impedimento o di assenza, la rappresentanza è attribuita ad un Vice-Presidente, se nominato) e all'Amministratore Delegato, nell'ambito delle funzioni delegate;
- c) poteri di spesa conferiti, nell'ambito dell'organizzazione aziendale, in coerenza e compatibilità con le mansioni svolte dai destinatari dei poteri stessi.

La struttura organizzativa di Consip presenta una divisione delle funzioni aziendali tra (i) Direzioni e Aree di Staff al servizio della struttura di Consip e delle Direzioni di linea e (ii) Direzioni di linea. Il principio fondante dell'organizzazione della Società è quello della separazione delle funzioni, per cui sono ben definiti gli ambiti dei comparti tecnico-commerciali, le funzioni amministrative, finanziarie e contabili e la gestione delle risorse umane.

Le funzioni aziendali che fanno diretto riferimento all'Amministratore Delegato della Società sono:

Direzioni Aree di Staff : Segreteria AD, Assistente AD, Contabilità Generale e Bilancio, Pianificazione e Controllo, Research & Development, Security, Registro Revisori legali, Direzione Risorse Umane e Organizzazione.

Direzioni di Linea : Direzione Sistemi Informativi, Direzione Infrastrutture IT, Direzione Finanza Pubblica; Direzione Acquisti P.A. (DAPA), Direzione Business Support.

Al Presidente della Società fanno direttamente capo: Direzione Legale,

Affari Societari, Direzione Relazioni istituzionali, Corporate Identity.

La funzione di Internal Audit e Controllo Interno riporta, invece, al Consiglio di Amministrazione.

IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

Il sistema dei controlli interni a Consip può essere definito come il complesso delle regole, delle strutture organizzative e delle procedure finalizzate ad assicurare il migliore funzionamento e il buon andamento della Società, oltre che a consentire il conseguimento degli obiettivi di:

- a) conformità dell'attività di impresa alla normativa vigente e alle direttive aziendali;
- b) attendibilità e integrità del sistema informativo;
- c) efficienza e adeguatezza dei processi aziendali;
- d) salvaguardia del patrimonio della Società.

I principi generali a cui si ispira l'organizzazione interna della Società nel perseguimento di questi obiettivi sono:

- a) separazione dei compiti e delle funzioni, che si concretizza nell'assegnazione di responsabilità e nella previsione di adeguati livelli autorizzativi in modo di evitare sovrapposizioni di funzioni o allocazioni operative che concentrino le attività critiche su un unico soggetto;
- b) formalizzazione chiara dell'attribuzione di poteri e responsabilità, accompagnata dall'indicazione dei limiti di esercizio coerentemente con le mansioni assegnate e le posizioni ricoperte all'interno dell'organigramma societario;

- c) esistenza di regole comportamentali idonee a garantire l'esercizio delle attività aziendali, nel rispetto delle leggi, dei regolamenti e dell'integrità del patrimonio aziendale;
- d) proceduralizzazione delle attività a rischio di reato, allo scopo di:
 - d.1 definire e regolamentare le modalità e le tempistiche di svolgimento delle attività stesse;
 - d.2 garantire la tracciabilità degli atti, delle operazioni e delle transazioni attraverso adeguati supporti documentali che ne attestino le caratteristiche e le motivazioni e che individuino i soggetti coinvolti a vario titolo nell'operazione;
 - d.3 garantire, ove necessario, l'"aggettivazione" dei processi decisionali e limitare le decisioni aziendali basate su scelte discrezionali, non legate a criteri oggettivi predefiniti;
- e) istituzione, esecuzione e documentazione di attività di controllo e vigilanza sui processi e le attività a rischio di reato;
- f) esistenza di meccanismi di sicurezza in grado di garantire un'adeguata protezione delle informazioni dall'accesso fisico o logico ai dati e agli asset del sistema informativo aziendale, con particolare riferimento ai sistemi gestionali e contabili.

Il Modello prevede altresì l'istituzione di un Organismo di Vigilanza autonomo, al fine di assicurare l'integrazione e il coordinamento delle sue attività con il sistema preesistente dei controlli interni. Perciò esso non modifica le funzioni, i compiti e gli obiettivi già definiti e operativi, ma è finalizzato alla prevenzione delle ipotesi di reato e a fornire maggiori garanzie circa la conformità della prassi e delle attività aziendali al Codice Etico.

All'interno di Consip, il sistema dei controlli sulle attività svolte è articolato su tre diversi livelli di operatività e di responsabilità.

I controlli di 1° livello

Tutte le attività svolte in Consip, così come i loro risultati, sono puntualmente documentati e possono essere sempre ispezionati da altri soggetti, interni all'organizzazione aziendale. In tal modo, è possibile effettuare verifiche sia quando le attività sono ancora in corso che dopo la loro conclusione, in modo da individuare correttamente tutti i soggetti che intervengono sulle attività stesse e sulle azioni in cui si concretano. E', inoltre, assicurato un adeguato supporto documentale ad ogni operazione effettuata, sempre al fine di consentire, in ogni momento, adeguati controlli che ne attestino le caratteristiche e le motivazioni, individuandone anche i soggetti rilevanti.

Il personale della Società come altri soggetti che a qualunque titolo operino per conto di Consip sono sensibilizzati sulla necessità dei controlli, sulle norme e sulle procedure che possono essere applicate e sull'opportunità di assicurare un impegno attivo e diretto al miglioramento del sistema dei controlli.

I controlli di 2° livello

Un altro livello dei controlli interni ha per oggetto le attività svolte da Consip rispetto a due suoi specifici obiettivi: lo stato di attuazione del Programma di Razionalizzazione per la Spesa di beni e servizi delle Pubbliche Amministrazioni e il monitoraggio della Convenzione ICT. In questo ambito, oltre ai controlli già previsti nella Convenzione DAPA e

nella Convenzione ICT, vanno considerati anche:

a. il Sistema P&C per Commessa

Il Sistema di Pianificazione e Controllo per Commessa implementato da Consip è finalizzato a monitorare, sul piano gestionale, le iniziative e le commesse gestite dalla Società, con riguardo ai risultati economici conseguiti e all'avanzamento fisico raggiunto relativamente a ciascuna di esse. Detto Sistema non è uno strumento contabile e amministrativo, bensì di pianificazione e consuntivazione di tempi e costi di ogni singola attività elementare.

Con l'adozione del Sistema P&C per Commessa si è inteso favorire un efficace monitoraggio dello stato di avanzamento e delle performance delle commesse in esecuzione, consentendo altresì un'analisi mirata e puntuale degli scostamenti registrati tra i valori pianificati e preventivati e quelli rilevati e consuntivati.

b. Il Processo di Validazione e Verifica Progetti

Il Processo di Validazione e Verifica Progetti (VVP) punta a favorire la circolazione, all'interno dell'azienda, di informazioni sui progetti in procinto di essere avviati (validazione) o che sono interessati da modifiche che potrebbero avere un impatto sulla programmazione aziendale.

Nell'ambito di questo Processo, il Capo Progetto presenta la strategia e la pianificazione dell'iniziativa, che vengono condivise dalle strutture aziendali coinvolte. Con il VVP si accerta, quindi:

- a. l'impatto che ogni iniziativa può avere sugli impegni contrattuali assunti con accordi o convenzioni dall'azienda nei confronti delle Amministrazioni clienti e delle aziende fornitrici;

- b. la fattibilità organizzativa e economico-finanziaria delle varie iniziative rispetto alla pianificazione di “milestone”, “effort” e costi, coerenti con la pianificazione del sistema Commesse.

I risultati di ogni VVP sono pubblicate sulla rete intranet di Consip.

I controlli di 3° livello

Questa tipologia di controlli è direttamente collegata alla funzione di Internal Audit e Controllo Interno, istituita per migliorare l'efficienza dell'organizzazione e per individuare soluzioni adeguate rispetto ai fattori di rischio per il raggiungimento degli scopi aziendali. Di conseguenza, l'Internal Audit verifica la correttezza dell'operatività aziendale, l'efficacia dell'organizzazione, il rispetto dei limiti previsti dai meccanismi di delega, la funzionalità del complessivo sistema di controlli interni, l'affidabilità dei sistemi informativi, compresi i sistemi di elaborazione automatica dei dati. A ciò, si aggiunge l'attività di follow up, per verificare l'efficacia del potenziamento degli interventi correttivi effettuati a seguito delle raccomandazioni elaborate.

In aggiunta a questi controlli di 3° livello, l'Internal Audit e Controllo Interno assolve ai seguenti compiti:

- a) predisporre il piano delle attività basato sull'analisi dei rischi (Risk Assessment), per fissarne le priorità rispetto agli obiettivi dell'organizzazione. Il piano è fondato su una valutazione puntuale dei rischi effettuata almeno una volta all'anno e può prevedere la possibilità di svolgere incarichi ulteriori rispetto a quelli già previsti nel piano Audit, in relazione alle criticità che possono presentarsi “in

- corso d'opera" e alle eventuali indicazioni del Consiglio di Amministrazione, del Presidente, dell'Amministratore Delegato e del Collegio Sindacale. Ad approvare il piano è il Consiglio di amministrazione, entro il primo trimestre di ogni anno solare;
- b) redigere una relazione con i risultati finali di ogni verifica, corredata dall'indicazione di eventuali disfunzioni e criticità, e con i suggerimenti utili ad eliminare le carenze riscontrate. La relazione è trasmessa ai responsabili delle strutture interessate dall'attività di Audit, anche allo scopo di eventuali condivisioni;
 - c) sottoporre al Consiglio di Amministrazione una relazione semestrale su tutta l'attività svolta dall'Audit nel periodo di riferimento;
 - d) collaborare con le altre funzioni e organi preposti al controllo, per monitorare insieme le potenziali aree di rischio della Società e scambiare le informazioni sui controlli svolti.

Per consentire lo svolgimento di queste attività, l'IA ha libertà di accesso a tutte le strutture, alla documentazione e alle informazioni sulle aree aziendali oggetto delle verifiche, comprese quelle utili alla verifica dell'adeguatezza dei controlli effettuati sulle funzioni esternalizzate.

2.4 Modello operativo: aree di attività

Nel quadro della sua "mission" di consulenza, di assistenza e di supporto alle amministrazioni pubbliche nell'acquisto di beni e servizi, Consip S.p.a. si articola in tre Aree di attività: Area Programma Acquisti, Area Procurement verticale e Area Affidamenti di Legge.

AREA PROGRAMMA ACQUISTI

In questa Area sono comprese tutte le attività finalizzate a dare realizzazione al Programma di Razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi, approvato con la Legge finanziaria del 2000, funzione a cui Consip assolve da allora per conto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, che ne elabora le linee guida. Scopi del Programma sono:

- a) razionalizzazione della spesa di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni, attraverso una migliore qualità degli acquisti e una riduzione del loro costo unitario, utilizzando la conoscenza del mercato e l'aggregazione degli acquisti;
- b) semplificazione, velocizzazione e maggiore trasparenza delle procedure di approvvigionamento pubblico, mediante strumenti di acquisto fondati sulle tecnologie ICT, stimolando inoltre la più ampia partecipazione delle imprese al mercato della fornitura pubblica e garantendo la massima concorrenzialità delle relative iniziative

Queste attività consistono nel consolidamento e nello sviluppo degli strumenti di e-procurement a disposizione delle pubbliche amministrazioni, che sono i seguenti: le convenzioni, Il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazioni, l'accordo quadro, il Sistema Dinamico di Acquisizioni della Pubblica Amministrazione (SDAPA), le gare su delega e in modalità Asp (Application Service Provider), progetti specifici per singole amministrazioni.

Per i processi di sviluppo delle Convenzioni e del Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA), Consip ha ottenuto la certificazione di qualità ISO9001:2008, che ha attestato la conformità della struttura organizzativa della Società, delle responsabilità, delle procedure e delle risorse poste in essere per la conduzione dell'azienda ai requisiti previsti dalle normative vigenti. Consip è stata la prima centrale di committenza in

ambito pubblico ad ottenere questa importante certificazione.

Le convenzioni

Le convenzioni sono dei contratti quadro, che Consip stipula per conto del Ministero dell'Economia e delle Finanze (art.26 delle L.488/99), con le quali il fornitore che è aggiudicatario di una gara, che può essere svolta sia in modalità tradizionale sia su piattaforma telematica, si impegna ad accettare ordinativi per forniture emessi dalle varie amministrazioni che si sono abilitate al sistema.

Le convenzioni rappresentano una modalità che meglio si presta all'acquisto di beni e servizi con caratteristiche standard, giacchè, grazie all'aggregazione della domanda, consente di ottenere notevoli economie di scala sia in termini di processo che di risparmi sugli acquisti.

I vantaggi dell'utilizzo di questo strumento per le amministrazioni pubbliche consistono nella semplificazione del processo di acquisto; nella riduzione dei costi unitari e dei tempi di approvvigionamento; nell'eliminazione dei costi di gara; nell'aumento della trasparenza e della concorrenza; nell'abbattimento dei costi connessi ai contenziosi; nel miglioramento della qualità della fornitura del prodotto e del servizio.

I vantaggi per i fornitori, invece, si concretano nell'accesso al mercato della Pubblica Amministrazione con elevato potenziale di vendita, nella possibilità di diventare, con un'unica gara, fornitore di più amministrazioni; nella garanzia di un processo negoziale caratterizzato dalla massima trasparenza.

In base alla normativa vigente tutte le amministrazioni pubbliche statali, sia centrali che periferiche (fatta eccezione delle scuole di ogni ordine e grado e delle università), sono obbligate a fare acquisti tramite le convenzioni Consip. Le altre amministrazioni pubbliche e società pubbliche

hanno l'obbligo di fare riferimento a Consip per alcune categorie di beni e servizi (energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e mobile), eccetto i casi in cui riescano a spuntare prezzi più bassi di quelli indicati nelle convenzioni e negli accordi quadro resi disponibili da Consip o dalle centrali di committenza regionali. Per l'acquisto di altri beni e servizi non esiste l'obbligo, ma solo la facoltà di servirsi delle convenzioni Consip, ma bisogna adeguarsi comunque ai parametri di qualità e prezzo fissati dalle convenzioni della Società come limiti massimi nella stipula dei contratti. Gli enti del Servizio Sanitario Nazionale debbono approvvigionarsi di beni e servizi attraverso le centrali di committenza regionali o, quando manchino delle convenzioni regionali, tramite Consip.

Il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA)

Il D.P.R. n.101/2002 ha istituito un nuovo strumento di procurement per le pubbliche amministrazioni, il MePA, Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione, incentrato sull'uso della piattaforma elettronica predisposta su input del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Si tratta di uno strumento complementare ai contratti quadro – Convenzioni e Accordi quadro per conto delle amministrazioni acquirenti – elaborati e aggiudicati da Consip per valori contrattuali superiori alla soglia comunitaria, e si configura, di conseguenza, come mezzo per diffondere le procedure elettroniche e per ottimizzare i processi di acquisizione relativi a valori al di sotto della soglia comunitaria.

E' un dato oggettivo che nell'assegnazione di grandi commesse per la fornitura di beni e servizi alle pubbliche amministrazioni, le piccole imprese incontrassero barriere per loro insormontabili, restandone inevitabilmente escluse. Il Mepa si è identificato come lo strumento adatto

ad assicurare il superamento di ogni barriera di accesso al mercato dei contratti pubblici, consentendo proprio alle piccole imprese di assumere un ruolo di fondamentale importanza relativamente ai contratti pubblici per l'acquisto di beni e servizi al di sotto della soglia comunitaria, che peraltro rappresentano un mercato di non trascurabile valenza economica.

E' in virtù della sua stessa struttura che il MePA garantisce procedure di accesso facilitate alle imprese, senza che ciò influisca negativamente sulla qualità delle proposte presentate alle amministrazioni. Tra l'altro, la partecipazione al MePA non comporta oneri diretti (fee di registrazione o transaction fee) a carico dei soggetti interessati, né sul fronte della domanda né su quello dell'offerta, giacché l'intero progetto (sviluppo, gestione e manutenzione) è finanziato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, attraverso i fondi trasferiti a Consip, che opera come "market maker". La transazione avviene attraverso modalità interamente digitali, la cui conformità legale e totale trasparenza è assicurata all'utilizzo della firma digitale.

A livello di offerta, il "marketplace" ha la struttura di una piattaforma "aperta", alla quale può accedere qualunque fornitore, una volta superato uno specifico processo di qualificazione, attraverso il quale si verificano la serietà e congruità delle informazioni professionali, trasmesse con la natura merceologica che connota lo specifico bando di abilitazione. I cataloghi, messi a disposizione di tutte le pubbliche amministrazioni, sono predisposti dal fornitore, vagliati dal gestore del "marketplace" e poi caricati e visualizzati nella pagina web del MePA, secondo standard che consentono la comparazione tra le offerte. Ciascun fornitore abilitato può impegnarsi ad evadere richieste provenienti da ogni parte del territorio nazionale o limitare l'area geografica in cui è disposto ad operare.

Per quanto riguarda la domanda, ogni Punto Ordinante si può registrare al MePA liberamente, sfogliarne i cataloghi on-line, confrontare le offerte dei prodotti e i prezzi corrispondenti, inviare richieste migliorative dell'offerta o procedere direttamente all'acquisto dal catalogo elettronico.

Per effettuare i loro acquisti, le amministrazioni pubbliche possono scegliere tra due strumenti alternativi: l'Ordine Diretto di Acquisto (ODA) o la Richiesta di Offerta (RDO).

La ODA al prezzo prefissato (che è quello pubblicato) viene utilizzata quando un'amministrazione trova nel catalogo elettronico un'offerta che, per quanto riguarda l'oggetto, il prezzo e la qualità, ha immediata rispondenza con le sue esigenze. Questo strumento ha la caratteristica di essere molto rapido e facile da utilizzare, ma si accompagna ad una contrattazione molto rigida tra le parti, per cui viene preferito per acquisti di modesto valore o, in particolari circostanze, quando ci sono da effettuare acquisti con maggiore urgenza.

Nel caso in cui non trovi nel catalogo elettronico una immediata corrispondenza tra le offerte e le sue esigenze, un'amministrazione può servirsi di una RDO, che è una procedura competitiva di selezione attraverso la quale si sollecitano un gruppo di fornitori a presentare delle offerte migliorative (sia in termini qualitativi che di prezzo) rispetto a quelle già presenti in catalogo. I fornitori che rispondono alla RDO, accettano la competizione indetta dall'amministrazione e propongono adeguamenti migliorativi delle condizioni tecnico-qualitative o del prezzo dell'oggetto della gara. L'amministrazione, in modo del tutto discrezionale, aggiudicherà il contratto presumibilmente alla migliore combinazione prezzo-qualità dell'offerta, senza ricorrere all'impiego esplicito – stabilito in precedenza e annunciato pubblicamente – di una regola di aggiudicazione. Di conseguenza, i contratti possono essere aggiudicati

anche a fornitori che non si siano distinti nella proposta sul prezzo, ma che magari abbiano primeggiato nell'offrire servizi ad elevato valore aggiunto. Quindi, la RDO va privilegiata per le procedure di acquisto di beni e servizi a più alto valore intrinseco, dove sia utile introdurre margini di personalizzazione in base ai quali chiedere una ulteriore competizione mirata al mercato.

I vantaggi del MePA con riguardo alle amministrazioni pubbliche consistono in una riduzione dei costi diretti di acquisto e indiretti delle transazioni; nello sviluppo del capitale umano; nell'ampliamento della base dei fornitori, che comporta un incremento della competizione e delle possibilità di scelta; nel miglioramento della trasparenza e nella facilità di confronto tra prodotti e servizi diversi; nel monitoraggio delle procedure di acquisto e conseguentemente del livello di spesa.

Quanto ai vantaggi per i fornitori, si identificano nella riduzione dei costi indiretti di vendita, per l'allargamento della base dei potenziali acquirenti, i minori costi di intermediazione e la disponibilità di una piattaforma libera; nella maggiore visibilità rispetto all'intera comunità della Pubblica Amministrazione; nella partecipazione ad una piattaforma B2G, in aggiunta alle B2B e B2C già esistenti.

L'Accordo quadro

Altro strumento di e-procurement legato al Programma di razionalizzazione degli acquisti nella Pubblica Amministrazione e previsto dal Codice dei Contratti pubblici, è l'Accordo quadro, che si può considerare in posizione intermedia tra le convenzioni, a cui si ricorre per merceologie con caratteristiche standard e le gare su delega, che invece si adattano alle esigenze specifiche delle singole amministrazioni.

Si tratta di un accordo stipulato tra una stazione appaltante e uno o più

operatori economici, allo scopo di stabilire le condizioni base (prezzi, qualità, quantità) dei appalti (specifici) che saranno aggiudicati dalle singole amministrazioni pubbliche entro un determinato periodo di tempo. Con questo accordo, la stazione appaltante può individuare uno o più fornitori anche sulla base di condizioni non completamente prefissate, ciò che consente alle pubbliche amministrazioni di godere di un maggiore margine di negoziazione e di flessibilità. E', dunque, lo strumento ideale per acquisti ripetuti nel tempo e omogenei, da effettuare nel medio-lungo periodo.

E' stata proprio Consip, nel 2009, la prima stazione appaltante nel settore pubblico ad utilizzare l'accordo quadro. I vantaggi derivanti dall'accordo quadro alle pubbliche amministrazioni che ne usufruiscono sono molteplici: una maggiore flessibilità nelle procedure di scelta del contraente; una maggiore "personalizzazione" dei benefici, conservando al contempo i benefici delle economie di scala frutto dell'aggregazione della domanda; semplificazione delle procedure e contenimento dei costi connessi alla reiterazione degli acquisti secondo lo stesso schema; una maggiore competizione dei fornitori, che si confrontano sul piano economico e tecnico anche nella fase degli appalti specifici, con l'effetto di migliorare il rapporto qualità/prezzo; una maggiore garanzia, grazie alla possibilità di invitare imprese pre-selezionate; la riduzione dei tempi di approvvigionamento.

Quanto ai vantaggi per le imprese, si possono sintetizzare nella semplificazione e maggiore trasparenza nel rapporto con le pubbliche amministrazioni, in virtù della standardizzazione delle procedure e della riduzione dei tempi di aggiudicazione; nella minore durata del periodo necessario per arrivare all'esito finale della procedura di gara; nella possibilità di operare in un arco di tempo prefissato e di lungo periodo,

nell'ambito di un mercato preselezionato, con la possibilità di conoscere i diretti concorrenti e di poter, eventualmente, migliorare la propria offerta nei singoli appalti specifici. Gli accordi quadro sono stati specificamente disciplinati con la legge Finanziaria 2010, che attribuisce la possibilità a Consip di concludere accordi quadro di cui le amministrazioni pubbliche possono servirsi per l'acquisto di beni e servizi. E' previsto anche un meccanismo di "benchmarking", secondo il quale le amministrazioni che non utilizzano gli accordi quadro stipulati da Consip, ne possano adottare comunque i parametri per gli acquisti di beni e servizi comparabili. Nell'art.26 della l.488/99, il legislatore ha stabilito che le convenzioni quadro possono essere concluse anche ai fini e in sede di aggiudicazione degli appalti fondati su accordi quadro. Si è creato così un coordinamento con lo strumento delle convenzioni quadro, secondo un modello di "derivazione" di queste proprio dagli accordi quadro.

Il Sistema Dinamico di Acquisizione Pubblica Amministrazione

Il Codice dei Contratti pubblici (D.Lgs.163/2006) ha introdotto anche il Sistema Dinamico di Acquisto, che consiste in un processo di acquisizione completamente elettronico, utilizzato per le forniture di beni e servizi tipizzati e standardizzati di uso corrente. Il primo bando istitutivo dello SDAPA, pubblicato da Consip nel 2011, si riferiva alla fornitura di prodotti farmaceutici.

Lo SDAPA è uno strumento limitato nel tempo, che resta aperto per tutta la sua durata a qualunque impresa che soddisfi i criteri di selezione e che abbia presentato un'offerta indicativa conforme al capitolato d'onere. Con la creazione di un elenco di fornitori già ammessi e la possibilità aperta ad altri di aderirvi in corso d'opera, il Sistema Dinamico di Acquisto mette a disposizione delle amministrazioni aggiudicatrici un ventaglio ampio di

offerte e, di conseguenza, per effetto della concorrenza che si genera, assicura loro un utilizzo ottimale delle finanze pubbliche.

I vantaggi che ne discendono per le amministrazioni si concretano in un processo interamente informatizzato; nelle offerte che sono sempre migliorabili; nel dinamismo della partecipazione, che scaturisce dall'ingresso continuo di nuovi fornitori; nella trasparenza e concorrenzialità della procedura; nella flessibilità nel soddisfare le specifiche esigenze delle diverse Amministrazioni.

I vantaggi di cui possono usufruire i fornitori riguardano il mercato, che resta aperto per tutta la sua durata; il dinamismo della partecipazione sia dei fornitori sia delle offerte presentate; il processo interamente informatizzato; il sistema aperto e flessibile nel soddisfare le specifiche esigenze delle Amministrazioni; la garanzia di massima concorrenza, trasparenza e parità di trattamento.

Lo SDAPA può essere considerato un Mercato Elettronico per acquisti sia sotto che sopra soglia, nell'ambito del quale i processi di acquisizione attivati dalle pubbliche amministrazioni avvengono sulla base di confronti concorrenziali tra gli operatori che sono ammessi al sistema.

Secondo le norme vigenti (art.60 del D.Lgs.163/2006, art.287 del D.PR.207/2010), la facoltà di fare ricorso al Sistema Dinamico di Acquisizione delle Pubbliche Amministrazioni è riconosciuta alle stazioni appaltanti di cui all'art.3 comma 33 del D.Lgs.163/2006, ovvero:

- a. le amministrazioni aggiudicatrici (le amministrazioni dello Stato, gli enti pubblici territoriali, gli altri enti pubblici non economici, gli organismi di diritto pubblico, le associazioni, unioni, consorzi, comunque denominati, costituiti da detti soggetti);

- b. le società con capitale pubblico, anche non maggioritario, che non sono organismi di diritto pubblico, che hanno ad oggetto della loro attività la produzione di beni e servizi non destinati ad essere collocati sul mercato in regime di libera concorrenza, comprese le società di cui agli artt.113, 113-bis,115 e 116 del D.Lgs.267/2000, testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;
- c. gli enti aggiudicatori di cui all'art.207 del D.Lgs.163/2006, nel caso in cui a tali soggetti si applichino le disposizioni di cui alla parte II del sopra citato Decreto (norme in tema di settori ordinari);
- d. gli ulteriori soggetti di cui all'art.32 del D.Lgs.163/2006.

AREA PROCUREMENT VERTICALE

L'Area di Procurement Verticale si identifica con l'attività centrale di committenza svolta da Consip per conto di tutte le amministrazioni pubbliche, come nel caso delle gare a supporto della realizzazione dell'Agenda digitale, o per conto di singole amministrazioni, in base ad apposite convenzioni, come disposto dall'art.29 del Dl 201/2001 e da altre norme successive.

AREA AFFIDAMENTI DI LEGGE

Nell'Area Affidamenti di legge sono comprese tutte le iniziative in cui Consip opera a supporto di società, enti pubblici e amministrazioni, sulla base di previsioni di legge e di atti amministrativi che riguardano la revisione della spesa, la razionalizzazione dei processi e l'innovazione della Pubblica Amministrazione.

Come nel caso, in particolare, in cui a Consip è affidato il compito di svolgere l'istruttoria sui pareri di congruità tecnico-economica dei contratti riguardanti l'acquisizione di beni e servizi informatici e telematici delle

Pubbliche Amministrazioni (pareri che poi vengono emessi dall'Agenzia per l'Italia digitale) o di assicurare attività di supporto alla tenuta del Registro dei Revisori legali e del Registro del tirocinio, in base ad un'apposita convenzione stipulata con il Dipartimento della Ragioneria dello Stato nel Ministero dell'Economia e delle Finanze.

CAPITOLO 3

L'ESPERIENZA CONSIP NELL'E-PROCUREMENT

*3.1 Il valore creato da Consip per la PA - 3.2 L'area Programma Acquisti
- 3.2.1 Le convenzione - 3.2.2 Il Mercato elettronico della Pubblica
Amministrazione - 3.2.3 Gli Accordi Quadro - 3.2.4 Il Sistema Dinamico di
Acquisto della Pubblica Amministrazione - 3.3 Intenti e prospettive*

3.1 Il valore creato da Consip per la PA

Per comprendere a pieno il fenomeno Consip non si possono ignorare le modalità con cui esso è calato all'interno del realtà economica italiana. Il ruolo giocato da Consip in questi anni risulta essere la normale e proficua evoluzione di un attività che, come descritto nel capitolo 2, ha gettato le sue basi nel 2003 con l'istituzione del MePa e ha mosso successivamente dei passi decisi in avanti dal febbraio 2011, con l'attivazione della piattaforma di e-Procurement per gli acquisti della pubblica amministrazione.

In un contesto economico dinamico, come quello che ha caratterizzato l'Italia negli ultimi anni, è fondamentale, quindi, la capacità di una continua e costante rivisitazione di quelle che sono le modalità attraverso cui un soggetto come Consip esercita la propria attività. Gli impulsi normativi, in particolare quelli definiti dal 2011, sono stati generati dal

Legislatore con il chiaro intento di rendere Consip, sempre di più, la base su cui la Pubblica Amministrazione può svolgere la propria attività.²⁰ Negli ultimi anni, si è venuto a consolidare con forza il ruolo di Consip sia nell'ambito di acquisizione di beni e servizi per le PA, inteso come organo di committenza nazionale, sia nell'ambito più ampio di razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso l'introduzione di appositi strumenti a disposizione delle amministrazioni. Da questo punto di vista, quindi, è interessante individuare alcuni dei punti rilevanti introdotti dalla recente normativa, riassunti, in particolare, di seguito:

- ampliamento, da parte del MEF, della quota di spesa gestita nell'ambito del Programma di razionalizzazione;
- definizione e messa a disposizione della piattaforma e-Procurement per le amministrazioni.
- obbligo per tutte le PA statali, ad eccezione delle scuole delle università, alla stipula delle convenzioni preposte da Consip per l'acquisto dei beni e servizi necessari;
- obbligo all'utilizzo del MePA per gli acquisti sotto la soglia di rilievo comunitario;
- rafforzamento del ruolo di Consip nella Sanità, attraverso l'individuazione di Consip come unica alternativa agli enti di committenza regionale per l'acquisto di beni e servizi;
- nullità dei contratti stipulati in violazione ai suddetti obblighi di acquisto mediante gli strumenti Consip.

²⁰ In particolare si fa riferimento alla seguente normativa: DI 09/2011 (convertito dalla legge 15 luglio 2011, n.111); DI Sviluppo” (DI 83/2012 convertito dalla legge 7 agosto 2012, n.134); decreti relativi alla “Spending Review” (il DI 52/2012 convertito dalla legge 6 luglio 2012, n. 94 e il DI 95/2012 convertito dalla legge 7 agosto 2012, n.135); Decreto “Salva Italia” (DI 201/2011 convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214).

E' fondamentale definire queste basi proprio in virtù di quelli che sono i risultati registrati da Consip negli ultimi anni, facendo particolare riferimento a quello che possiamo chiamare “il valore creato da Consip per la PA”. Tale definizione non risulta fuori luogo se analizziamo alcune informazioni circa il contributo di Consip nel perseguimento dell'efficienza nella PA.

Tale contributo, è importante sottolinearlo, non si manifesta soltanto come diminuzione dei prezzi d'acquisto per le amministrazioni pubbliche, ma anche come risparmio derivante dall'introduzione di strumenti di e-Procurement e di razionalizzazione della spesa che hanno abbattuto considerevolmente costi e inefficienze insite nei processi di acquisto.

Possiamo riportare quindi di seguenti alcuni indicatori, che hanno il preciso scopo di valorizzare il contributo di Consip per la PA per quanto concerne l'area di risparmi non contabilizzata²¹:

- Risparmi di processo (tempi/costi gare e gestione dei contenziosi)
- Risparmi da “azioni verdi”
- Risparmi da dematerializzazione

Nel 2013, i risparmi da processo nelle aree di attività sono stati rispettivamente di 1 miliardo nel Programma Acquisti e 83 milioni nell'area ICT ex Consip.

I risparmi da azioni verdi, anche detti da Green Public Procurement, sono stati pari a 525 milioni nell'area Programma Acquisti e in particolare

²¹ A pagina 40 del “Rapporto Annuale 2013”, viene indicato come i risultati derivanti da tale valorizzazione risultano sottostimati, in quanto “[...] non tengono conto, ad esempio, delle ricadute “intangibili” di alcuni progetti nell'ambito del settore Acquisti”

derivanti dallo strumento delle Convenzioni. Infine, per concludere l'individuazione del valore creato ma non contabilizzato, va sottolineato l'ammontare di risparmi da dematerializzazione pari a 175 milioni nell'area Programma Acquisti e a 179 milioni nell'area ICT.

Per quanto concerne le misurazioni ufficiali contabilizzate, queste prendono in considerazione solo i dati di risparmio sui prezzi unitari per le aree di attività Convenzioni ed Accordi quadro, per un totale risparmio per l'Area Programma Acquisti di 4,64 miliardi di euro, somma al quale andrebbe aggiunto il risparmio sui prezzi unitari, tuttavia non contabilizzato, generato sul MePA e pari a 53 milioni di euro.

| | | Area contabilizzata | | Area non contabilizzata | | | Totale 2013 |
|-----------------------|-----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|---------------------------------|----------------------|--------------|
| | | Risparmi da prezzi unitari | Risparmi da prezzi unitari | Risparmi da "azioni verdi" | Risparmi da dematerializzazione | Risparmi da processo | |
| Programma Acquisti | Convenzioni | 4.623 | | 525 | | 278 | 6.616 |
| | MEPA | | 53 | | 175 | 722 | |
| | Accordi quadro "aperti" | 21 | | | | | |
| | Appalti specifici su delega | | 0,1 | | | | |
| | Gare in ASP | | 27 | | | 0,1 | |
| | Gare su delega | | 28 | | | 0,2 | |
| | SDAPA | | 166 | | | | |
| | Valore | 4.644 | 272 | 525 | 175 | 1.000 | |
| | | 1.716 | | | | | |
| ICT ex Consip | Gare IT | 0,5 | | | | 0,2 | 262 |
| | Prodotti/Servizi | | | | 179 | 83 | |
| | Valore | 0,5 | | | 179 | 83 | |
| | | 262 | | | | | |
| Procurement verticale | Sogei | 20 | | | | | 48 |
| | Altri disciplinari | 28 | | | | | |
| | Valore | 48 | | | | | |
| | | - | | | | | |
| Valore Consip | | 4.693 | 272 | 525 | 354 | 998 | 6.926 |
| | | 2.234 | | | | | |

Figura 5 - Valore creato da Consip nel 2013. Fonte: "Rapporto Annuale sulla gestione 2013", Consip Spa

Nella Figura 5, vengono riassunte le voci di risparmio generato dall'attività

di Consip per l'anno 2013. Come è possibile individuare, sommando sia l'area contabilizzata che l'area non contabilizzate, e considerato le tre principali aree di attività di Consip, nel 2013 si è registrato un risparmio complessivo pari a 6 miliardi 926 milioni. Va considerato che tale valore è imputabile al 95,5% all'area Programma Acquisti e quindi al sistema di e-Procurement a disposizione delle amministrazioni. Inoltre ben il 78,3% del risparmio totale è generato, nel particolare, dall'area Convenzioni, che registra risparmi da prezzi unitari per 4,623 miliardi, risparmi da “azioni verdi” per 525 milioni e risparmi da processo per 278 milioni. Risulta inoltre molto interessante individuare il trend crescente che assume tale componente positiva di risparmi nel corso degli ultimi 5 anni, dal 2009 al 2013.

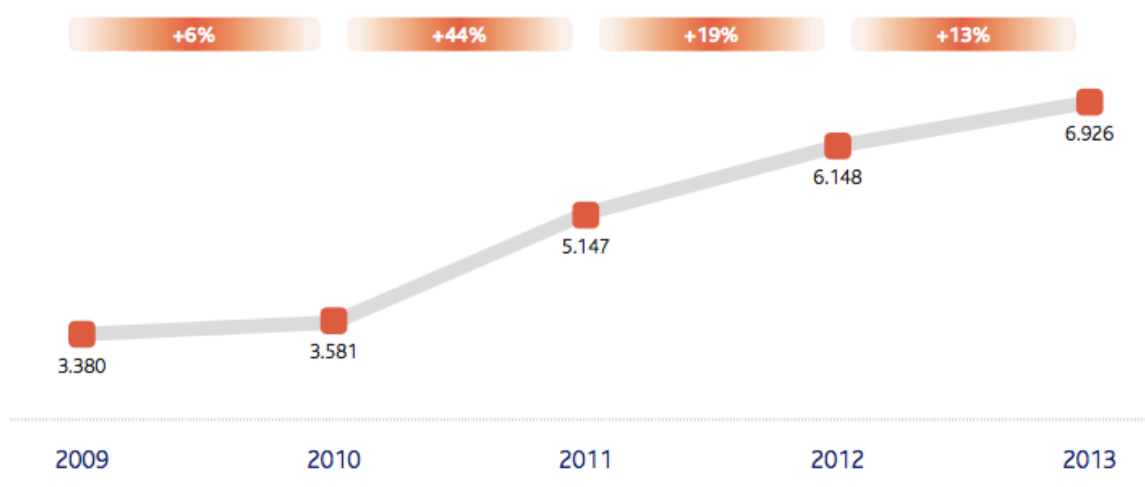


Figura 6 – Valore creato da Consip tra il 2009 e il 2013. Fonte: “Rapporto Annuale 2013”, Consip SpA

Osservando la Figura 6, risulta evidente l'aumento del valore creato dall'attività di Consip negli ultimi anni. Come è facilmente intuibile, la prima variazione consistente si è avuta tra il 2010 e il 2011, dove il valore creato è aumentato del 44%. La causa di tale eccezionale risultato va sicuramente rinvenuto nella normativa introdotta proprio in quegli anni, il

Decreto Salva Italia (DI 201/2011 convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 21) che in primis ha rivalutato il ruolo di Consip nel economia nazionale e definito con più chiarezza e con più sfaccettature gli strumenti propri del sistema di e-Procurement pubblico. Nel complesso, dal 2009 ad oggi, il valore creato da Consip ha subito un aumento del 104,91%, passando da 3380 nel 2009 a 6926 nel 2013.

Tale aumento di valore va sicuramente ricondotto, innanzitutto, ad un maggiore utilizzo degli strumenti di e-Procurement e ad una maggiore quantità di spesa “presidiata” da Consip per le diverse classi di attività. L’individuazione e la discussione di tali dinamiche sarà proprio lo scopo dei paragrafi successivi, che riguarderanno, in particolare l’area Programma Acquisti, e la suddivisione della stessa in convenzioni, Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione, Accordi quadro e Sistema Dinamico di Acquisto della Pubblica Amministrazione.

3.2 L’area Programma Acquisti

Nel paragrafo che segue, andremo ad individuare i principali risultati ottenuti da Consip nell’Area Programma Acquisti, analizzando in modo specifico i singoli strumenti riconducibili a questa categoria, ossia:

- A) le convenzioni;
- B) il Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA);
- C) gli Accordi quadro;
- D) il Sistema dinamico di acquisto della Pubblica Amministrazione (SDA).

Nello schema di valutazione, introdurremo anche una dimensione temporale, in modo da evidenziare come i risultati ottenuti da Consip si

siano evoluti nel tempo.

Considerando questi quattro strumenti nel loro insieme, e quindi dando una valutazione per quanto riguarda l'area Acquisti nel complesso, è opportuno sottolineare come la spesa presidiata da Consip sia passata da 28 miliardi di euro nel 2011 a 36 miliardi di euro nel 2013, registrando un aumento in termini percentuali del 7,1% tra il 2011 e il 2012 e del 20% tra il 2012 e il 2013. A mio avviso, ancora più rilevante da questo punto di vista, per sottolineare l'evoluzione del ruolo di Consip negli ultimi anni, risulta essere l'aumento della copertura in termini relativi della Spesa "potenzialmente" presidiabile.

Area Acquisti: principali grandezze dal 2011 al 2013 (in mld di €)

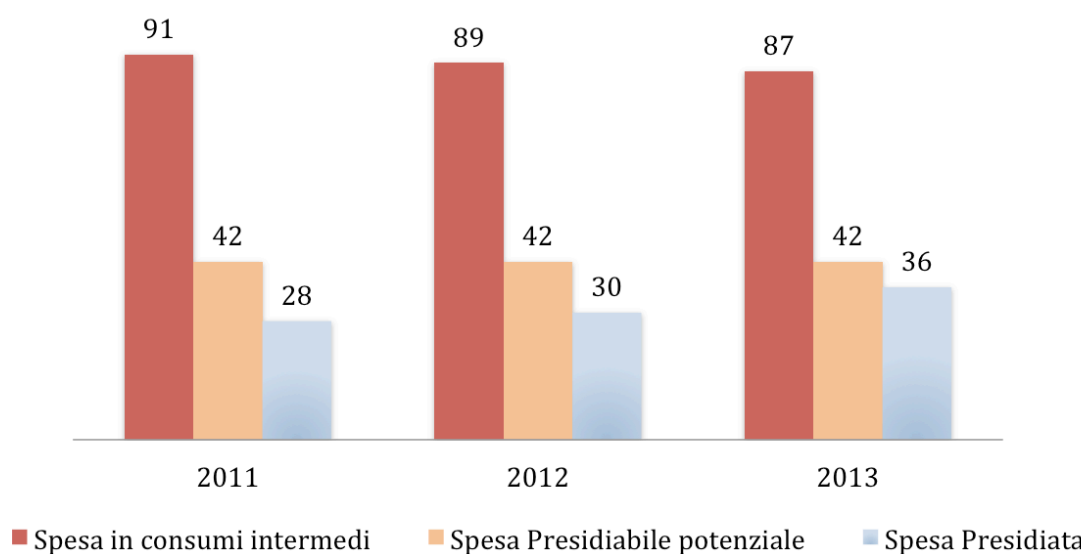


Figura 7 - Area Acquisti: principali grandezze dal 2011 al 2012 (in mld di €) . Fonte: elaborazione personale da Consip²²

Come è ben evidenziato nella Figura 7, nel corso degli ultimi tre anni, la

²² Dati rinvenuti da "Rapporto annuale 2013", "Rapporto annuale 2012", "Rapporto annuale 2011", Consip S.p.A.

Spesa Presidiata è passata, in termini percentuali rispetto alla Spesa Presidiabile potenziale, dal 65% nel 2011, al 71% nel 2012 e al 86% nel 2013.²³ Risulta evidente, quindi, come Consip stia, negli ultimi anni, allargando costantemente la propria influenza negli acquisti delle PA.

Risulta interessante ora individuare quali strumenti, fra queglii dell'Area Acquisti, assumo maggior peso nel contesto di razionalizzazione della spesa e miglioramento dell'efficienza. Per far questo, utilizzeremo i seguenti valori a misurazione dell'utilizzo e della rilevanza di ciascuno strumenti:

- Transato, ovvero il valore complessivo degli ordini di fornitura sottoscritti nell'anno di riferimento;
- Erogato, ovvero il valore degli ordini di fornitura attribuito pro-quota al periodo temporale di competenza di durata del contratto, e quindi il valore degli stessi associati ai servizi effettivamente erogati;
- Risparmio Potenziale, ovvero quota di risparmio derivante dall'acquisto attraverso piattaforma considerando il coefficiente di Risparmio medio moltiplicato la Spesa Presidiata.
- Ordini (annui), ovvero il numero di transazioni registratesi nell'anno di riferimento;
- Punti Ordinanti registrati (cumulati)²⁴
- Punti Ordinanti attivi (annui)²⁵

²³ Tale informazione va considerata tenendo conto la restante parte di Spesa in consumi intermedi, ovvero la differenza fra la Spesa in consumi intermedi e Spesa Presidiabile potenziale, risulta essere, come indicato a pg.31 del "Rapporto annuale 2013" di Consip Spa, " attualmente non presidiabile o presidiabile con modalità diverse da quelle con le quali Consip opera attualmente, in quanto si tratta di spesa altamente specifica, di importo limitato o frammentata".

²⁴ Vedere Capitolo 1, paragrafo 1.2.2

²⁵ Vedere Capitolo 1, paragrafo 1.2.2

3.2.1 Le convenzioni

Per quanto concerne il sistema delle convenzioni, che costituisce il principale pilastro dell'Area Programma Acquista, bisogna innanzitutto sottolineare il forte aumento della spesa presidiata negli ultimi tre anni, ovvero dal 2011 al 2013.

Tale valore, infatti, pari a 17238 milioni nel 2011, è risultato essere in crescita negli anni successivi, segnando una variazione percentuale positiva per il 2012 pari +3,7%, e ancora pari a +14,3% nel 2013.

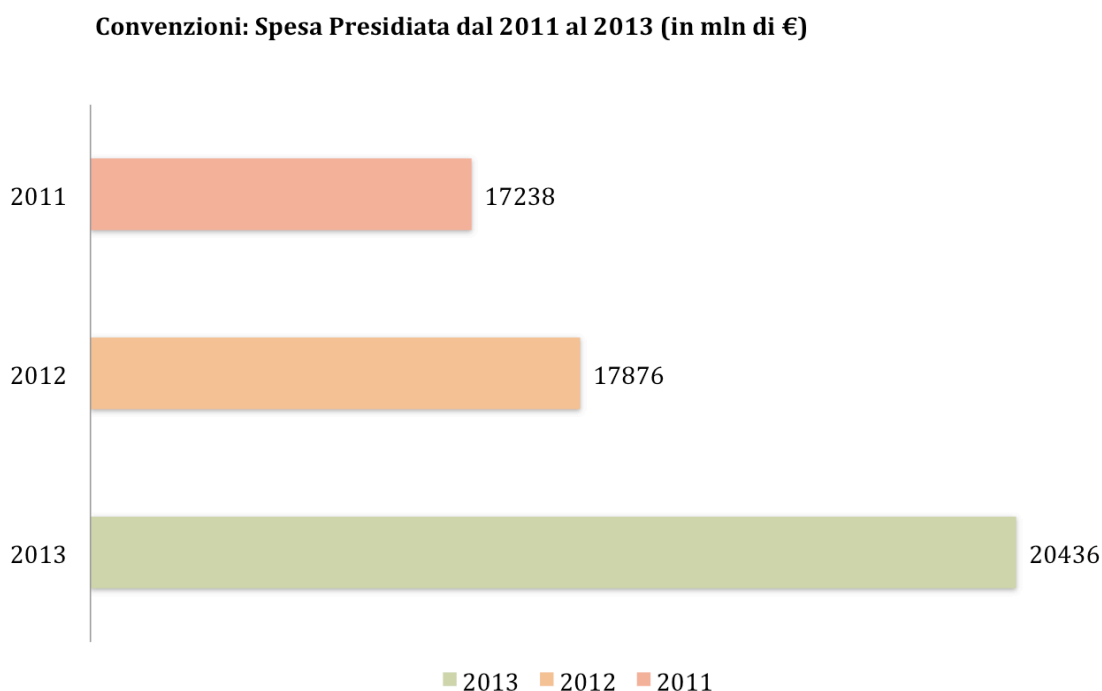


Figura 8 – Convenzioni: Spesa Presidiata dal 2011 al 2013 (in mln di €). Fonte: elaborazione dati Consip

Nella Figura 8 viene sottolineato graficamente l'aumento di Spesa Presidiata verificatosi nel triennio 2011-2013.

Tale considerevole aumento può trovare principalmente ragione in forza dell'impulso normativo già analizzato nel corso del Capitolo 2 e riproposto all'inizio di questo Capitolo. Infatti, a dimostrazione di ciò, è importante

sottolineare come gli ordinativi annui siano tendenzialmente aumentati, seppur registrando una lieve flessione nel 2012, passando da 78209 nel 2011 a 85647 ordini nel 2013. Proprio come evidenziato dalla Figura 9, registriamo un aumento degli ordini annui del 9,5% tra il 2011 e il 2013 e un corrispettivo aumento dei Punti ordinanti Attivi da 11236 nel 2011 a 15833 nel 2013, pari ad una variazione percentuale complessiva del +40,9%.

Convenzioni - Ordini e Punti Ordinanti dal 2011 al 2013

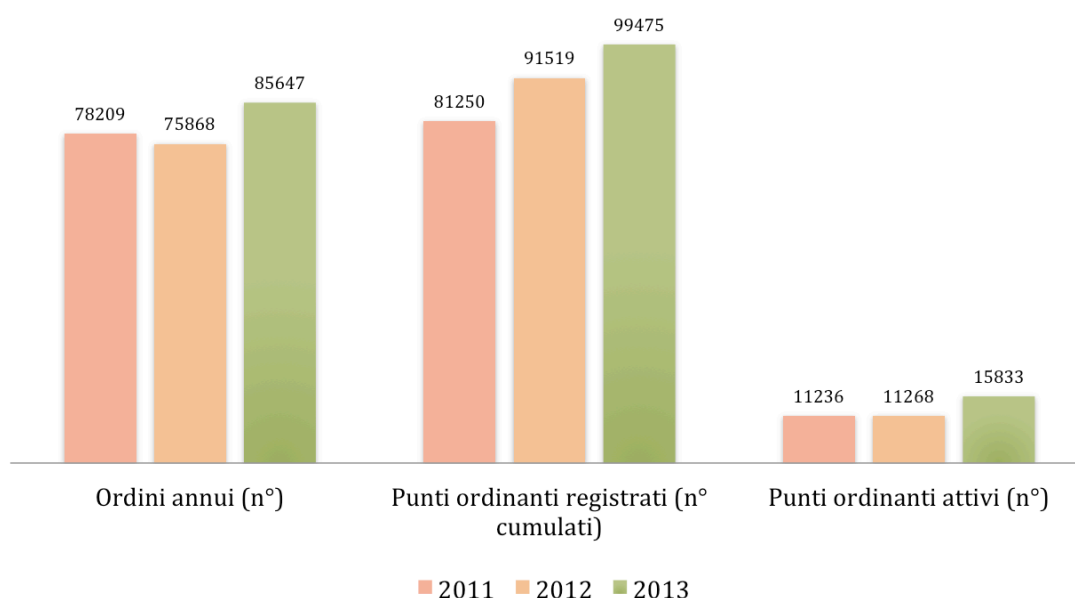


Figura 9 – Convenzioni: Ordini annui, Punti Ordinanti registrati cumulati e Punti ordinanti attivi dal 2011 al 2013. Fonte: elaborazione dati Consip.

Per concludere l'analisi del sistema di Convenzioni, riportiamo in definitiva, forse le più significative tra le misure individuate fino ad ora, ossia il livello di Spesa Transata e Erogata nei periodi di riferimento. Nella Figura 10 sotto riportata, confrontiamo i livelli di Transato ed Erogato con il livello di Risparmio Potenziale. Interessante notare come, soprattutto nell'ultimo anno, il livello di Transato sia fortemente

aumentato, riportando una variazione del +58,2% dal 2012 al 2013. La minore variazione, seppure allo stesso modo consistente del valore dell'Erogato indica come molti dei contratti conclusi non siano solo di competenza dell'anno 2013 (valore misurato dal Transato), ma sono evidentemente riconducibili ad accordi e convenzioni di durata pluriennale.

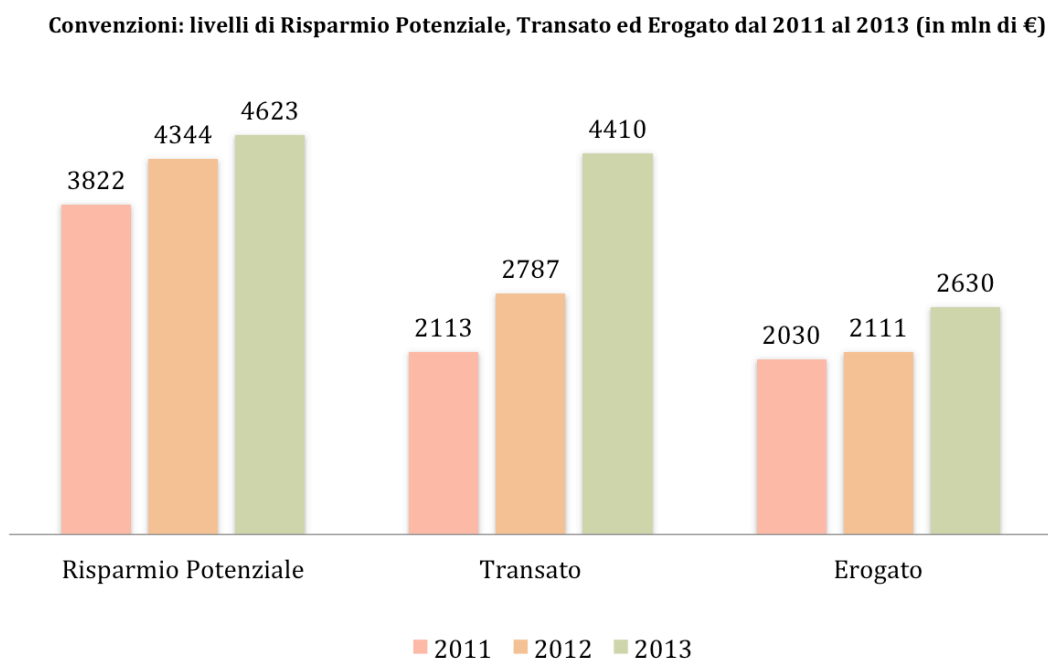


Figura 10 – Convenzioni: livelli di Risparmio potenziale, Transato ed Erogato dal 2011 al 2013 (in mln di €). Fonte: elaborazione dati Consip S.p.A.

Rilevante anche sottolineare come nell'ultimo anno, ovvero nel 2013, il Transato rappresenti ben il 95,4% del livello complessivo di Risparmio Potenziale imputabile al sistema delle convenzioni. Tale misura è indicativa di un'ottima efficienza di questo strumento, che, come detto in precedenza, rappresenta il cuore pulsante dell'Area Programma Acquisti di Consip.

3.2.2 Il MePA

All'interno del Programma Acquisti, trova ottima rilevanza anche il Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione. Causa principale che ha portato alla definizione di questo tipo di strumento, da affiancare al più ben noto strumento delle convenzioni, è stata la necessità di garantire l'accesso al mercato dei contratti pubblici non soltanto alle grandi imprese, ma anche a tutto un vitale e affermato strato di piccole imprese. Il risultato in questo senso ha permesso alle piccole società di rivestire un ruolo determinante soprattutto per il soddisfacimento di contratti pubblici al di sotto della soglia comunitaria.²⁶

Tabella 2 – MePA: Principali grandezze di riferimento dal 2005 al 2013.²⁷

| | Numero Transazioni | Importo Transato | Variazione Numero Transazioni | Variazione Importo Transato | Importo Medio per transazione |
|-------------|---------------------------|-------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|
| 2005 | 9.675 | € 29.878.831,91 | - | - | € 3.088,25 |
| 2006 | 11.465 | € 38.035.526,18 | 18,50% | 27,30% | € 3.317,53 |
| 2007 | 28.146 | € 83.610.531,24 | 145,49% | 119,82% | € 2.970,60 |
| 2008 | 63.181 | € 172.317.681,57 | 124,48% | 106,10% | € 2.727,37 |
| 2009 | 72.741 | € 230.519.565,19 | 15,13% | 33,78% | € 3.169,05 |
| 2010 | 77.163 | € 254.202.768,83 | 6,08% | 10,27% | € 3.294,36 |
| 2011 | 74.292 | € 242.967.858,69 | 3,72% | -4,42% | € 3.270,44 |
| 2012 | 104.084 | € 360.019.000,00 | 40,10% | 48,18% | € 3.458,93 |
| 2013 | 337.682 | € 907.609.000,00 | 224,43% | 152,10% | € 2.687,76 |

²⁶ Per soglia comunitaria intendiamo la soglia di contratti inferiori attualmente a 200.000 euro. Tale mercato viene quantificato in misura non trascurabile nella "Relazione Annuale 2011" a 4 miliardi per i beni e 3 miliardi per i servizi.

²⁷ Fonte: elaborazione personale dati Consip: "Rapporto annuale 2013", Consip SpA, e Antellini F. R., Zampino R. "Le acquisizioni di beni e servizi sotto soglia attraverso il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione", Quaderni Consip, 2013.

Il ruolo centrale che il MePA ha assunto nei recenti anni trascorsi può essere individuata osservando le variazioni delle principali grandezze che hanno interessato questa piattaforma dal 2005 al 2013. Nella Tabella 2 riportiamo, quindi, i principali valori attraverso i quali poter condurre una analisi qualitativa e quantitativa di quella che è stata la dinamica del MePA nell'arco temporale precedentemente indicato. E' necessario, a questo punto, condurre una duplice valutazione al riguardo. Innanzitutto, da come è individuabile considerando sia il Numero di Transazioni che l'Importo complessivo del Transato, il MePA ha attraversato, e sta tuttora attraversando, un forte periodo di crescita e di ampliamento. Tre sono le fasi temporali individuabili:

- dal 2005 al 2007, in cui seppur con lievi variazioni il livello di transazioni e l'importo del transato è rimasto contenuto;
- dal 2008 al 2011, in cui il numero complessivo di transazioni è aumento, raggiungendo un nuovo livello che negli anni è rimasto pressoché costante, e l'importo del transato ha cominciato ad aumentare fortemente.
- infine dal 2012 e in particolare nel 2013 in cui sia il numero di transazioni che il livello di Transato hanno cominciato ad aumentare in maniera vertiginosa.

Tale andamento temporale può essere apprezzato maggiormente considerando la Figura 11, sotto riportata, e la Figura 12 successiva indicante rispettivamente il Numero di Transazioni e il livello del Transato dal 2005 al 2013.

MePA: Numero Transazioni dal 2005 al 2013 (in unità)

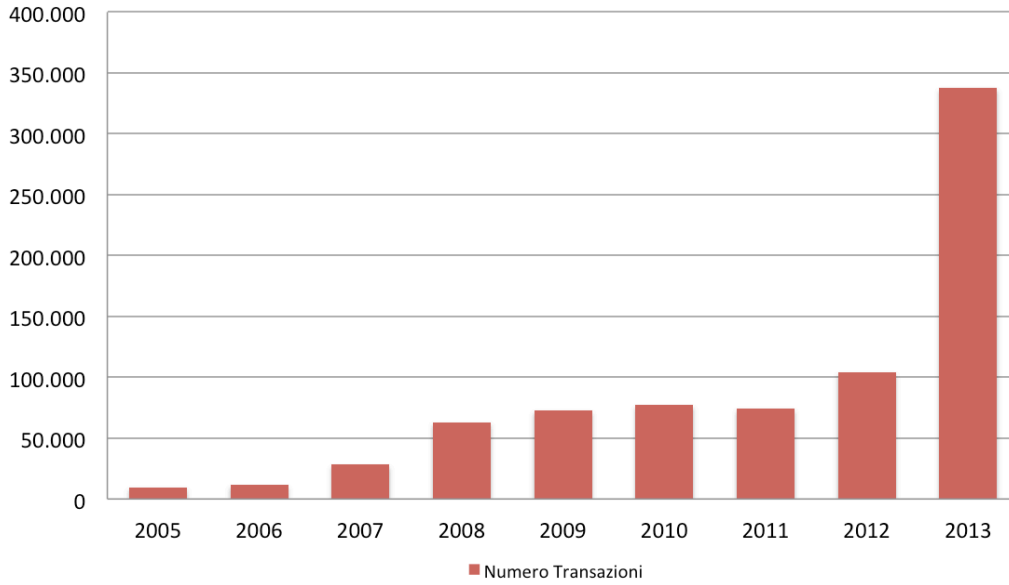


Figura 11 – Mepa: Numero di Transazioni dal 2005 al 2013 (in unità).

MePA: Importo Transato dal 2005 al 2013 (in milioni)

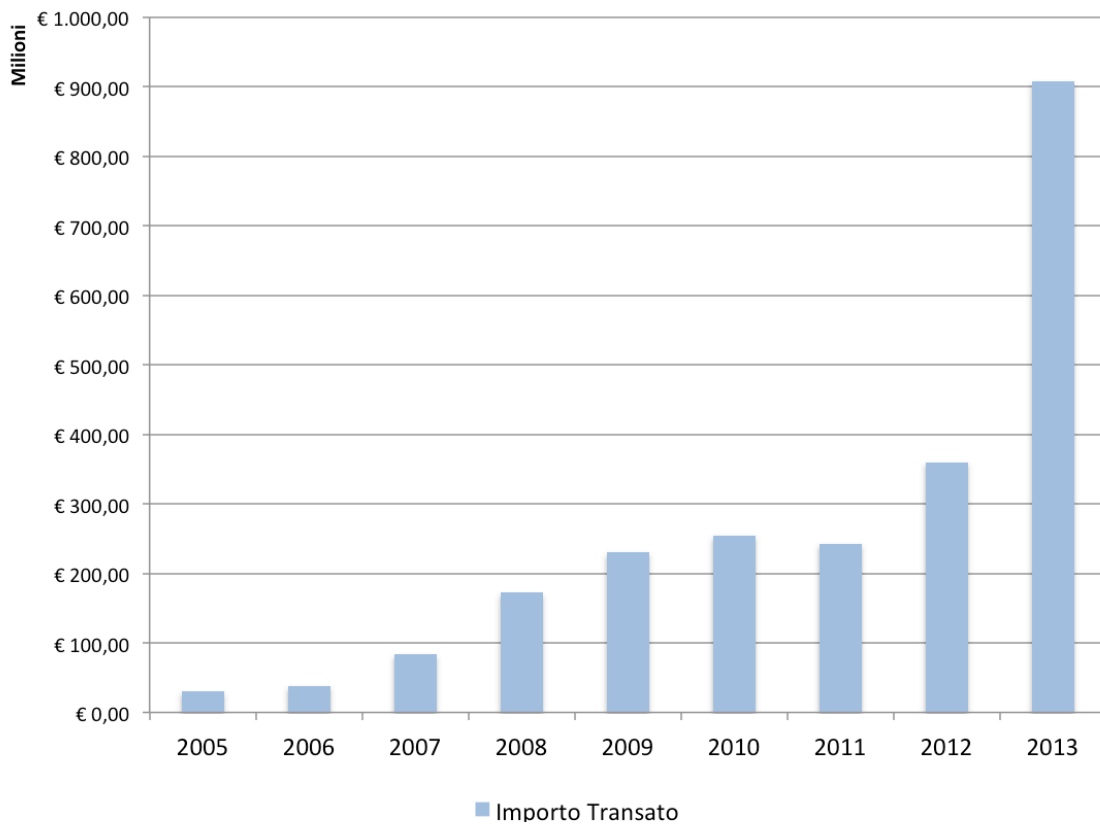


Figura 12 - MePA: importo transato dal 2005 al 2013 (in mln)

Le variazioni in termini percentuali risultano essere particolarmente consistenti soprattutto tra il 2007 e il 2008, in cui si è registrato un +124,48% per il numero di transazioni e un +106,1% per la variazione del transato e tra il 2012 e il 2013, in cui si registra un +224,34% per le transazioni e un +152,10% per il livello del transato.

Tale dinamica temporale può essere riconducibile al forte impatto normativo derivante, nel 2007, dall'introduzione dell'obbligatorietà di utilizzo del MePA da parte delle amministrazioni centrali e, nel 2012, dall'introduzione dei decreti associati alla c.d. "Spending Review".

La seconda valutazione che è interessante proporre riguarda in particolare modo, l'intento primo del MePA, individuato all'inizio di questo paragrafo, circa l'allargamento del mercato alle piccole imprese per soddisfare i contratti sotto soglia comunitaria. Infatti, seppur nel corso degli anni in esame, il MePA ha registrato una forte espansione per quanto concerne il suo livello aggregato, bisogna sottolineare come l'importo medio per transazione non si sia modificato nel corso del tempo, a riprova del fatto che gli scambi sul mercato sono aumentati senza tuttavia alterare la natura propria di tali scambi.

3.2.3 Gli Accordi quadro

Per quanto concerne gli Accordi Quadro, individuiamo innanzitutto l'intento stesso di Consip, espresso chiaramente nel "Rapporto Annuale 2013", con riferimento alle operazioni concluse tra il 2010 e il 2012. In particolare:

“Tra le varie modalità di acquisto offerte nell'ambito del

Programma di razionalizzazione della spesa, l'accordo quadro si colloca idealmente tra le convenzioni – utilizzate per merceologie con caratteristiche standardizzabili – e le gare su delega – costruite ad hoc sulle specifiche esigenze delle singole amministrazioni.”

Nell'approfondire le principali opportunità derivanti dalla stipula di AQ individuiamo i principali accordi stipulati riguardanti il periodo 2010-2013, raggruppabili nelle seguenti tre categorie.²⁸

AQ aperti alle PA

- Trasferte di lavoro1: pubblicato nel 2010, aggiudicato e attivato nel 2011. 25 appalti pubblicati nel 2013
- Desktop outsourcing 1: pubblicato, aggiudicato e attivato nel 2011, terminato nel 2013. 4 appalti specifici pubblicati nel 2013
- Server Blade 2: pubblicato nel 2011, aggiudicato e attivato nel 2012, terminato nel 2013. 4 appalti specifici pubblicati nel 2013
- Contant Center: pubblicato e aggiudicato nel 2013
- Desktop outsourcing 2: pubblicato nel 2013
- OpenSource: pubblicato nel 2013
- Print & Copy Management: pubblicato nel 2013
- Server blade 3: pubblicato nel 2013
- Trasferte di lavoro 2: pubblicato nel 2013
- Service dialisi: pubblicato nel 2013
- Servizi applicativi: pubblicato 2013.

²⁸ Lista rinvenuta in “Rapporto annuale 2013” e precedenti, pubblicato da Consip S.p.A.

AQ per convenzioni Consip

- Fotocopiatrici Multifunzione: pubblicato nel 2011, aggiudicato e attivato nel 2012; 2 appalti specifici per convenzioni pubblicati nel 2013
- PC Desktop: pubblicato, aggiudicato e attivato nel 2012; 1 appalto specifico pubblicato e attivato nel 2013

AQ su delega

- Camicie per la Guardia di Finanza 1: pubblicato e aggiudicato nel 2009, attivato nel 2010, chiuso nel 2012
- Storage fascia alta 1: pubblicato nel 2009, aggiudicato e attivato nel 2011, chiuso nel 2012;
- Divise e accessori 1: pubblicato nel 2010, aggiudicato e attivato nel 2011, chiuso nel 2012.

Il 2013, in particolare, è stato caratterizzato dal consolidamento degli accordi quadri, con il chiaro intento da parte di Consip di estendere ulteriormente il perimetro di spesa presidiata, la quale, per AQ aperti alla PA, AQ per convenzioni Consip e AQ su delega, è passata da 8,9 miliardi nel 2012 a 9,7 miliardi nel 2013, registrando una variazione percentuale aggregata delle varie aree pari a +10%.

3.2.4 Il Sistema Dinamico di Acquisto della PA

L'SDA è stato introdotto da Consip nel 2011 e risulta essere, anche per la sua giovane età, un sistema fortemente innovativo e all'avanguardia. La dimensione dinamica insista nel contrattazione telematica SDA definisce

nuovi e più ampi margini di flessibilità per la PA e i soggetti coinvolti. La forte semplificazione delle operazioni e la standardizzazione delle procedure e della documentazione coinvolta rendono il sistema dinamico di acquisto una interessante e promettente scommessa compiuta da Consip. Il primo bando aperto nel SDA è risalente al 2011, a copertura del triennio 2011 e 2013, e riguarda in particolare la componente merceologica farmaceutica. Il valore economico attribuibile a tale operazione è individuata da Consip in 12 miliardi l'anno, ovvero pari a 6 miliardi l'anno.²⁹ Nel corso del 2012 sono stati aperti ulteriori tre bandi per un valore totale dell'appalto di circa 110 milioni di euro.³⁰

Il primo impatto misurabile circa la bontà dello strumento in questione, risale all'anno 2013, dove ancora una volta, Consip registra risultati positivi sia in termini di Spesa Presidiata, che di valore Erogato. In particolare il livello di spesa presidiata è passata da 6,3 miliardi nel 2012 a 8,58 miliardi nel 2013, registrando un incremento del +36%. Allo stesso tempo, il livello di Erogato è aumentato da 8 milioni di euro nel 2012 a ben 241 milioni di euro nel 2013, registrando un fortissimo aumento in termini relativi pari a +2912%.

3.3 Intenti e prospettive

In conclusione di questa analisi risulta necessario sottolineare come il processo di accentramento di Consip all'interno della realtà economica della PA è frutto di una forte evoluzione di mentalità e predisposizione a crescere maturata all'interno del Management. Spesso, parlando in questi termini, la stessa società fa riferimento alla “nuova Consip”, come segno di

²⁹ “Rapporto annuale 2011” Consip S.p.A., Pg. 41.

³⁰ “Rapporto annuale 2012” Consip S.p.A. pg 43.

grande maturità e consapevolezza delle proprie capacità. Il nuovo impatto normativo verificatosi alla fine del 2013, ed in particolare l’articolo 46-ter del DL 69/2013 (“Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia”) l’articolo 1, comma 248, della legge di stabilità 2014, e il comma 330 dell’articolo 1 della stessa legge, ha indotto la Consip a ridisegnare ed evolvere la propria struttura organizzativa e operativa.

In questa direzione si è dunque mossa la rivisitazione stessa della mission aziendale e la ridefinizione di una nuova mappa di valore e idee alla base dell’attività di Consip, raccolta dal “Rapporto annuale 2013” e riproposta di seguito, in un’ottica di completezza espositiva.



CONCLUSIONI

Ai giorni nostri, priorità del management di qualsiasi associazione è quella di creare valore attraverso una riduzione dei costi ed un coscienzioso utilizzo delle risorse disponibili. Lo studio e l'analisi che hanno condotto alla stesura di questo elaborato hanno appunto riguardato uno tra i più innovativi provvedimenti a tutela della spesa pubblica: l'e-procurement. Dopo l'esposizione delle modalità di funzionamento della piattaforma ed un'accurata ed approfondita analisi della Consip-l'ente che gestisce tale sistema elettronico- ho focalizzato il mio studio e la mia attenzione sui risultati prettamente economici che si sono raggiunti in seguito all'introduzione dell'e-procurement.

L'innovativa piattaforma si va diffondendo in maniera notevole sul territorio italiano, grazie sicuramente ai vantaggi in termini di costi e tempo che riesce a far ottenere e all'efficienza che apporta ai processi di procurement di un'impresa.

Sulle basi di quanto appreso, penso che una maggiore conoscenza di questo strumento ed un suo più diffuso utilizzo porterebbero a migliorare continuamente i processi di scambio e compravendita tra il lato della domanda e dell'offerta producendo così risultati, sul lato della spesa pubblica, molto più consistenti e significativi rispetto a quelli ottenuti fin oggi. Perciò, a mio parere, una massiccia implementazione e pubblicizzazione della piattaforma di e-procurement, accompagnata dalla sempre maggiore ricerca di innovazione e tenacia del management di oggi e del futuro, può portare all'uso abituale di tale strumento e quindi a risultati economici, avvertibili in primis dalla pubblica amministrazione fino ad arrivare ad ognuno di noi.

BIBLIOGRAFIA

Andersen K. V., *“E-governement in azione: tecnologie e cambiamento nel settore pubblico”*, Angeli, Milano.

Anelli, F.P., *“E-Procurement e outsourcing nella pubblica amministrazione”*, Astrid.

Barbiero A., Spagnolo L., Osimo D., *“L’e-procurement nella pubblica amministrazione: guida pratica all’acquisto online di beni e servizi”*, Maggioli, Rimini.

Bertelé, U. e Rangone, A., *L’eProcurement nella Pubblica Amministrazione italiana: innovare la gestione degli acquisti*, Osservatorio eProcurement nella P A, Quaderni AIP, Milano, 2006.

Broggi D., *“Consip: il significato di un’esperienza”*, FrancoAngeli.

Calandruccio R., *“La spesa pubblica e il ruolo della Consip”*, Consip e Ministero dell’Economia e della Finanza.

Chase R.B., R.F. Jacobs, A. Grando, A. Sianesi, *“Operations Management nella produzione dei servizi”*.

Colangelo R., *“Spend management e procurement management. La gestione della domanda interna e degli acquisti per migliorare i risultati aziendali”*, FrancoAngeli.

Consip, *“Regole del sistema di e-procurement della pubblica amministrazione”*.

Consip, *“Manuale d’uso del Sistema di e-procurement per Amministrazioni- MEPA Linee guida all’utilizzo del Mercato Elettronico”*.

Consip, *“il 2011 di Consip, fra consolidamento e innovazione”*, in Rapporto annuale 2011.

Hinna A., *“Organizzazione e cambiamento nelle pubbliche amministrazioni”*, Roma, Carocci.

Iaselli, M., *L’e-procurement: l’acquisizione di beni e servizi della P.A. nel quadro del piano di e-government*, Liguori, Napoli.

Marcon G., *“La modernizzazione della Pubblica Amministrazione in Italia e all’Estero”*, Working paper, Università Cà Foscari.

Picci L., *“lo Stato compratore. L’acquisto di beni e servizi nelle pubbliche amministrazioni”*, Il Mulino, Bologna.

Vallotti G., *“Management pubblico. Temi per il cambiamento.”* Milano, Egea.

SITOGRAFIA

www.consip.it

www.acquistinretepa.it

www.acvp.it

www.unitec.it

www.aipa.it

www.censis.it

www.mef.gov.it

www.ilsole24ore.com

www.saperipa.it

www.digitpa.gov.it

RINGRAZIAMENTI

Innanzitutto, un ringraziamento al Professore Nunzio Casalino, per la sua immensa disponibilità e cortesia, per il suo aiuto e per il suo sostegno nella stesura del presente elaborato.

Un ringraziamento alla mia famiglia: grazie per aver sempre creduto in me e per essermi stati accanto in ogni momento, universitario e non, con un affetto che, purtroppo, è impossibile descrivere con le parole.

Un ringraziamento alle “Dive”: tra studio, risate, pettegolezzi e confessioni con voi questi tre anni son volati troppo velocemente.

Un ringraziamento speciale va ad Olga: definirti una mia amica è davvero troppo riduttivo. Ti auguro il meglio e mi auguro di averti sempre vicina. Grazie di tutto.

Ed infine un ringraziamento a Te: tra le difficoltà e le paure di ogni giorno, sei stato, sei e sarai la mia unica gioia e certezza.