Il MERCATO ELETTRONICO NELLA PA

ANALISI NORMATIVA E IMPLICAZIONI PRATICHE

di Vincenzo Tedesco

Bruxelles, 20/4/2012 COM (2012) 179 final
Una strategia per gli appalti elettronici

La Commissione ha presentato una proposta ambiziosa per modernizzare gli appalti di diritto pubblico.

L'obiettivo è di ottenere una piena transizione all'e-procurement nella UE entro la metà del 2016, per tutte le fasi della procedura:

- Obbligo di notifica (e-notifica)online;

- Pagamento elettronico (e-payment).

Consentendo di ottimizzare i guadagni di efficienza di e-procurement per il settore pubblico e consentire alle imprese europee, soprattutto PMI di sfruttare i vantaggi del Digital Single Market.

Sistema italiano appalti pubblici: prospettive

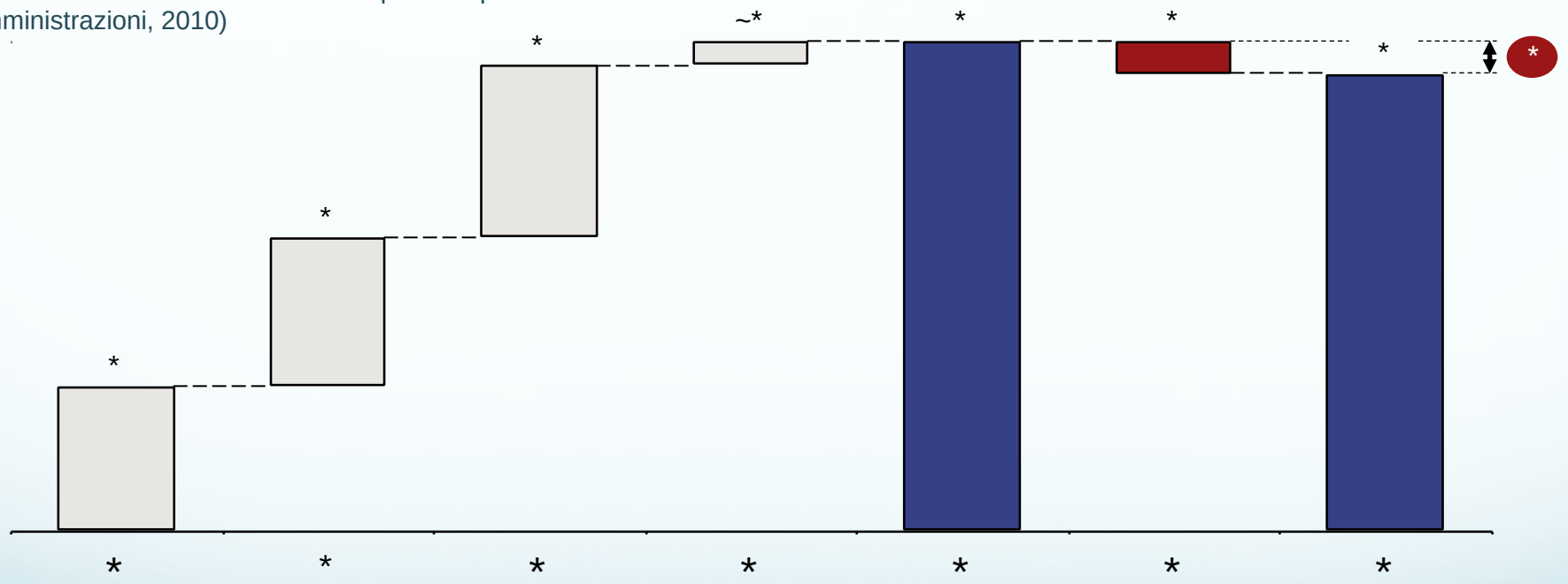
- Digitalizzazione del sistema degli appalti pubblici
- Risparmi da eprocurement pari al 10%
- Programmazione strategica

- 92 miliardi di euro di spesa per beni e servizi;
- Crescita del 101 % in quindici anni (di cui + 147% Sanità)

La spesa complessiva per Beni e Servizi e la penetrazione dell'e-Procurement

La spesa complessiva annua per acquisto di Beni & Servizi della Pubblica Amministrazione di circa 92 Miliardi di Euro distribuita in maniera simile tra i principali comparti, e di questa solamente il 7% è gestita oggi attraverso strumenti di e-Procurement

Breakdown numero di amministrazioni per Comparto(1)
(# Amministrazioni, 2010)



Lo spazio di crescita ulteriore per gli strumenti di e-Procurement è estremamente significativo in tutti i principali Comparti

Note:
(1) Include Ministeri, enti e agenzie dello stato, enti previdenziali
(2) Principalmente Università, camere di Commercio, aggregazioni di Comuni, Consorzi, Spa Pubbliche etc.
Fonte: Consip, Politecnico di Milano, Osservatorio E-Proc , analisi A.T. Kearney

I vantaggi dell'e-procurement pubblico

- **Maggiore trasparenza e controllo della spesa;**
- Decremento dei costi (diretti e indiretti) degli approvvigionamenti;
- Abbattimento dei tempi di gara;
- Ulteriore professionalizzazione delle figure dei responsabili acquisti (buyer), tramite nuove competenze e nuove procedure;
- Aumento della competizione tra operatori economici;
- Automatismo dei criteri di aggiudicazione (trasparenza della valutazione delle offerte);
- Deflazione del contenzioso.

legge finanziaria 2007

Sintesi

- Il Mercato Elettronico della P.A., con la Finanziaria 2007, diventa lo **strumento d'obbligo** per gli acquisti sotto soglia delle Amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie.
- Le stesse Amministrazioni sono tenute ad **effettuare on line** i propri acquisti in Convenzione in caso di disponibilità del Negozio Elettronico.

Punti chiave

- Sono individuati dal MEF entro il mese di gennaio di ogni anno le **tipologie di beni e servizi** per le quali tutte le **Amministrazioni statali centrali e periferiche** sono tenute ad approvvigionarsi utilizzando le Convenzioni.
- Dal 1° luglio 2007, le Amministrazioni statali centrali e periferiche, per gli acquisti di beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario, sono tenute a far ricorso al **Mercato Elettronico della P.A.**.
- Le transazioni compiute dalle Amministrazioni statali centrali e periferiche avvengono - per le Convenzioni che hanno attivo il **negozio elettronico** - attraverso la rete telematica
- Le Regioni possono costituire **centrali di acquisto** anche unitamente ad altre Regioni, che operano quali Centrali di committenza
- Le centrali regionali e Consip costituiscono un **sistema a rete**, perseguendo l'armonizzazione dei piani di razionalizzazione della spesa.

legge finanziaria 2010

Sintesi

- La Finanziaria 2010 riconosce, infine, a Consip S.p.A. la possibilità di concludere **Accordi quadro** a cui tutte le Amministrazioni e gli organismi di diritto pubblico possono ricorrere.
- È, inoltre, stabilito che i criteri utili per l'individuazione delle categorie merceologiche di beni e di servizi oggetto di Accordo quadro possono essere indicati nel contesto del **sistema a rete** costituito da Consip e dalle centrali di acquisto regionali.

Punti chiave

- Consip conclude **Accordi quadro** a cui le Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, e le Amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 25, del citato codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, possono fare ricorso per l'acquisto di beni e di servizi. In alternativa, le medesime Amministrazioni adottano, per gli acquisti di beni e servizi comparabili, **parametri di qualità e di prezzo** rapportati a quelli degli Accordi quadro di cui al presente comma.
- Le **Convenzioni** di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni, possono essere stipulate anche ai fini e in sede di aggiudicazione degli appalti basati su un **Accordo quadro** concluso ai sensi del comma 225 del presente articolo.
- Nel contesto del **sistema a rete** costituito dalle centrali regionali e da Consip, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, possono essere indicati **criteri utili** per l'individuazione delle categorie merceologiche di beni e di servizi oggetto di Accordi quadro, conclusi da Consip, al fine di determinare un'elevata possibilità di incidere positivamente e in maniera significativa sui processi di acquisto pubblici.

Le disposizioni normative di impatto CONSIP emanate nell'ultimo biennio

- Stipula di 'Disciplinari' con PAC ed Enti previdenziali e assistenziali per i quali Consip svolge funzioni di Centrale di committenza (dl 201/2011, art. 29)
- Utilizzo obbligatorio di modalità telematiche per il pagamento delle spese di PAC, PAL ed relativi Enti (dl 201/2011, art. 12)
- Realizzazione di una banca dati nazionale dei contratti pubblici fruibile online (dl 5/2012, art. 20)
- Certificazione dei crediti da parte dello Stato e delle Regioni, Enti locali e sanitari (Decreti MEF)

"Salva Italia" (DL 201/2011)

"Semplifica Italia" (DL 5/2012)

"Certificazione Crediti" (Decreti MEF)

Dicembre 2011 – Aprile, Maggio 2012

- Estensione dell'obbligo di acquistare tramite Convenzioni Consip per PAC ed Enti sanitari e tramite MEPA per tutte le PA (dl 52, art. 7)
- Centralizzazione delle informazioni sulle stazioni appaltanti relativamente a tutti i contratti pubblici sul portale dell'Osservatorio (dl 52, art. 8)
- Concessione dell'utilizzo degli strumenti telematici del MEF a tutti i soggetti che si avvalgono di Consip (dl 52, art. 9)
- Monitoraggio della qualità dei servizi e razionalizzazione della spesa "informatica" (d.l. 83, art. 20)
- Affidamento a Consip di specifiche attività precedentemente attribuite all'ex DigitPA (d.l. 83, art. 20)

"Spendig Review 1" (DL 52/2012)

"Sviluppo" (DL 83/2012)

Luglio 2012

- Cessione attività informatiche da Consip a Sogei (dl 95, art. 4, c. 3 bis
- Stipula di 'Disciplinare' con Sogei per la quale Consip svolge funzioni di Centrale di committenza (dl 95, art. 4, c. 3 ter)
- Attività finalizzate al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda Digitale (svolgimento istruttoria ai fine del rilascio di pareri congruità tecnica-economica, attività di Centrale di committenza relative a SPC, RIPA …) (dl 95, art. 4, c. 3 quater, 3 quinquies)
- Obbligo di acquistare tramite Consip/CAT per PA e SpA pubbliche relativamente a 7 merceologie (dl 95, art. 1, c. 7)
- Istituzione Elenco delle Centrali di Committenza (dl 95, art. 1, c. 10 e 11)
- Sviluppo, gestione e utilizzo della piattaforma di e-procurement (dl 95, art. 1, c. 17, 18)
- Realizzazione del Programma per l'efficientamento delle procedure di dismissione di beni mobili (dl 95, art. 1, c. 1[illegible])

"Spending Review 2" (DL 95/2012)

"Efficientamento" (ex DL 87/2012)

Agosto 2012

- Ricorso a procedure digitali per la stipula dei contratti pubblici (art.6)
- Accessibilità (Open data) e riutilizzo del patrimonio informativo pubblico (art. 9)
- Possibilità di effettuare pagamenti elettronici alle PA, SpA pubbliche e gestori di servizi pubblici tramite il Sistema pubblico di Connettività (art. 15)

"Crescita 2.0"

Ottobre 2012

Direttrice 1 - Spinta verso la centralizzazione degli acquisti delle PA nell'ambito del Sistema a Rete

1

- Stipula di 'Disciplinari' con PAC ed Enti previdenziali e assistenziali per i quali Consip svolge funzioni di Centrale di committenza (L. 214, art. 29)
- Utilizzo obbligatorio di modalità telematiche per il pagamento delle spese di PAC, PAL ed relativi Enti (L. 214, art. 12)
- **Realizzazione di una banca dati nazionale dei contratti pubblici fruibile online (L. 35, art. 20)**
- Certificazione dei crediti da parte dello Stato e delle Regioni, Enti locali e sanitari (Decreti MEF)

"Salva Italia" (DL 201/2011)
"Semplifica Italia" (DL 5/2012)
"Certificazione Crediti" (Decreti MEF)
Dicembre 2011 – Aprile, Maggio 2012

- **Estensione dell'obbligo di acquistare tramite Convenzioni Consip per PAC ed Enti sanitari e tramite MEPA per tutte le PA (L. 94, art. 7)**
- **Centralizzazione delle informazioni sulle stazioni appaltanti relativamente a tutti i contratti pubblici sul portale dell'Osservatorio (L. 94, art. 8)**
- Concessione dell'utilizzo degli strumenti telematici del MEF a tutti i soggetti che si avvalgono di Consip (L. 94, art. 9)
- Monitoraggio della qualità dei servizi e razionalizzazione della spesa "informatica" (L. 134, art. 20)
- Affidamento a Consip di specifiche attività precedentemente attribuite all'ex DigitPA (L. 134, art. 20)

"Spendig Review 1" (DL 52/2012)
"Sviluppo" (DL 83/2012)
Luglio 2012

- Cessione attività informatiche da Consip a Sogei (art. 4)
- Stipula di 'Disciplinari' con Sogei per la quale Consip svolge funzioni di Centrale di committenza (art. 4)
- Attività finalizzate al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda Digitale (svolgimento istruttoria ai fine del rilascio di pareri congruità tecnica-economica, attività di Centrale di committenza relative a SPC, RIPA …) (art. 4)
- **Obbligo di acquistare tramite Consip/CAT per PA e SpA pubbliche relativamente a 7 merceologie (art. 1)**
- **Istituzione Albo delle Centrali di Committenza (art. 1)**
- Sviluppo, gestione e utilizzo della piattaforma di e-procurement (art. 1)
- Realizzazione del Programma per l'efficientamento delle procedure di dismissione di beni mobili (art. 1)

"Spending Review 2" (DL 95/2012)
"Efficientamento" (ex DL 87/2012)
Agosto 2012

- Ricorso a procedure digitali per la stipula dei contratti pubblici (art.6)
- Accessibilità (Open data) e riutilizzo del patrimonio informativo pubblico (art. 9)
- Possibilità di effettuare pagamenti elettronici alle PA, SpA pubbliche e gestori di servizi pubblici tramite il Sistema pubblico di Connettività (art. 15)

"Crescita 2.0"
Ottobre 2012

Ampliamento del ricorso obbligatorio a Consip o al network di Centrali d'acquisto (Sistema a rete) a supporto della maggiore centralizzazione degli acquisti

Il quadro normativo di riferimento del MePA (1/3)

Il **Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione**, realizzato da Consip per conto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, è specificatamente disciplinato dagli artt. **328, 332, 335** e **336** del **Regolamento di Attuazione del Codice degli Appalti** (**d.p.r. 5 ottobre 2010 n. 207** *«Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 13»*) e da una serie di norme di carattere generale e speciale che ne ispirano e ne regolano il funzionamento.

D.P.R. n°101 del 4 aprile del 2002 (abrogato)

- Ha introdotto il **Mercato Elettronico** quale nuovo ed ulteriore strumento di acquisto, utilizzabile da tutte le Amministrazioni, per approvvigionamenti di *importo inferiore alla soglia comunitaria*.

Legge n°296 del 27 dicembre 2006 – Legge Finanziaria 2007

- art. 1 co. 450: Dal 1°Luglio 2007, l**e amministrazioni statali centrali e periferiche,** per gli acquisti di beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario, **sono tenute a far ricorso al mercato elettronico** della pubblica amministrazione di cui all'art. 328 co. 1 del regolamento di cui al D.P.R. n. 207 del 5 ottobre 2010

Il quadro normativo di riferimento del MePA (2/3)

D.P.R. n° 207 del 5 ottobre 2010 – Regolamento di Attuazione

- Il Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163, entrato in vigore l'8 giugno 2011, **abroga il D.P.R. n°101 del 2002** e detta una specifica normativa di riferimento del **Mercato Elettronico** nella sezione «**Acquisti e forniture sotto soglia e in economia** «(Titolo V, Capo 1 e 2):

✓**art. 328 comma 1**: ciascuna amministrazione può istituire il proprio mercato elettronico o, in alternativa, utilizzare il **Mercato Elettronico** realizzato dal Ministero dell'Economia e Finanze avvalendosi di Consip SpA;

✓**art. 328 comma 2**: le procedure di scelta del contraente avvengo interamente gestite per **via elettronica e telematica**, nel rispetto delle norme in materia di sicurezza e delle disposizione del Codice di Amministrazione digitale, nonché nel rispetto dei **principi di trasparenza e di semplificazione delle procedure, di parità di trattamento e non discriminazione**;

✓**art. 328 comma 3**: i **bandi di abilitazione** sono sempre **aperti** nel tempo per l'abilitazione degli operatori economici;

✓**art.328 comma 4**: gli acquisti vengono effettuati sul Mercato Elettronico in economia e sotto soglia attraverso: a) un **confronto concorrenziale delle offerte già presenti sul MePA**; b) un **confronto concorrenziale delle offerte ricevute sulla base di una richiesta di offerta** rivolta ai fornitori abilitati;

✓**art. 332**: specifica nel contesto degli acquisti in economia che le **indagini di mercato** sulla cui base individuare gli operatori economici da consultare per l'affidamento mediante cottimo fiduciario possono svolgersi tramite la consultazione dei **cataloghi elettronici del Mercato Elettronico;**

✓**art. 335:** la **procedura di acquisti in economia** può essere condotta dalla stazione appaltante avvalendosi di **sistemi informatici di negoziazione e di scelta del contraente**;

✓**art. 336**: la stazione appaltante può avvalersi dei **cataloghi di beni e servizi pubblicati sul mercato elettronico** di cui all'art. 328, propri o delle amministrazioni aggiudicatrici, per la valutazione della **congruità dei prezzi** offerti dagli operatori economici invitati

Il quadro normativo di riferimento del MePA (3/3)

D.L. n°52 del 7 maggio 2012 (convertito in Legge n°94 del 6 luglio 2012) - Spending Review 1

- **art. 7 co. 1**: modifica al comma 449 dell'art.1 della Legge 296/2006 (Legge Finanziaria 2007)

  c 449. Gli **enti del Servizio sanitario nazionale** sono in ogni caso tenuti ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni stipulate dalle centrali regionali di riferimento ovvero, qualora non siano operative convenzioni regionali, **le convenzioni-quadro stipulate da Consip S.p.A.**

introdotto obbligo ricorso a convenzioni Consip per SSN

- **art. 7 co. 2**: modifica al comma 450 dell'art.1 della Legge 296/2006 (Legge Finanziaria 2007);

c 450 le altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per gli acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario **sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico** della pubblica amministrazione ovvero ad altri mercati elettronici istituiti ai sensi del medesimo articolo 328"

ricorso obbligatorio al MePA per acquisti sotto soglia da parte di tutte le PA

- **art. 7 co. 3**: le **organizzazioni non lucrative di utilità sociale** e le **organizzazioni di volontariato** possono ricorrere alle convenzioni e al MePA per l'acquisto di beni e di servizi;

Ufficio studi Codau- Analisi sintetica del decreto legge 7 maggio 2012, n.52

- ***le Università sono tenute per gli acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario a fare ricorso al MEPA ovvero ad altri mercati elettronici istituiti ai sensi dell'art. 328 del D.P.R. n.207/2010 (ovvero ad un mercato istituito da una centrale di committenza o dalla stessa stazione appaltante).***

LEGGE 24/12/2012 N.228 (LEGGE DI STABILITA' 2013)

Art. 1 Omissis..

149. Al comma 450 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al secondo periodo:

1) dopo le parole: «gli obblighi» sono inserite le seguenti: «e le facoltà»;

2) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «ovvero al sistema telematico messo a disposizione dalla centrale regionale di riferimento per lo svolgimento delle relative procedure»;

b) è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Per gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le università statali, tenendo conto delle rispettive specificità, sono definite, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, linee guida indirizzate alla razionalizzazione e al coordinamento degli acquisti di beni e servizi omogenei per natura merceologica tra più istituzioni, avvalendosi delle procedure di cui al presente comma. A decorrere dal 2014 i risultati conseguiti dalle singole istituzioni sono presi in considerazione ai fini della distribuzione delle risorse per il funzionamento».

150. All'articolo 1, comma 449, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, le parole:

«ad esclusione degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie,» sono sostituite dalle seguenti: «ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le istituzioni universitarie».

Conseguenze (MEPA)

- **Con le modifiche al comma 149 le Università statali, per gli acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario (attualmente fissata a 200.000 Euro al netto dell'IVA), sono tenute** a fare ricorso al MEPA (mercato elettronico della pubblica amministrazione) ovvero ad altri mercati elettronici istituiti ai sensi dell'art. 328 del D.P.R. n. 207/2010 (ossia ad un mercato elettronico istituito da una centrale di committenza o dalla stessa stazione appaltante), **o al sistema telematico messo a disposizione dalla centrale di riferimento per lo svolgimento delle relative procedure (quest'ultima è la novità della legge n. 228/2012).**

- **Per gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le università statali, tenendo conto delle rispettive specificità, sono definite con decreto del Ministro dell' istruzione, dell' università e della ricerca, linee guida indirizzate alla razionalizzazione e al coordinamento degli acquisti di beni e servizi omogenei per natura merceologica tra più istituzioni, avvalendosi delle procedure di cui al presente comma. A decorrere dal 2014 i risultati conseguiti dalle singole istituzioni sono presi in considerazione ai fini della distribuzione delle risorse per il funzionamento"**

- **E' prevista poi l'adozione di linee guida da parte del MIUR per il coordinamento degli acquisti di beni e servizi tra più istituzioni universitarie, avvalendosi delle procedure di cui sopra.**

- **L'art. 1, comma 151**, della legge n. 228/2012, modificando l' art. 1, comma 7, del D.L. n. 95/2012, convertito nella legge n. 135/2012, ha **soppresso la possibilità** per le Amministrazioni Pubbliche in generale **di esperire proprie autonome procedure** nel rispetto della normativa vigente **utilizzando il mercato elettronico e il sistema dinamico di acquisizione per l' acquisto di energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile.**

Conseguenze (Consip)

- Per effetto della modifica al comma 150, **le Università statali**, che in precedenza erano espressamente escluse tra le amministrazioni di cui al primo periodo e comprese nelle " restanti amministrazioni pubbliche", **sono tenute ad approvvigionarsi mediante le convenzioni quadro Consip**, come le amministrazioni statali in senso stretto, e non possono più esimersi dal ricorso alle convenzioni Consip mediante l' utilizzo dei parametri di prezzo-qualità di tali convenzioni come limiti massimi per la stipulazione di contratti in via autonoma.

- Si applica alle Università statali quanto disposto dall' art. 1, comma 3, del D.L. n. 95/2012, convertito nella legge n. 135/2012, secondo cui **le Amministrazioni pubbliche obbligate, sulla base di specifica normativa, ad approvvigionarsi attraverso le Convenzioni Consip o le centrali di committenza regionali** possono procedere, **qualora la convenzione non sia ancora disponibile e in caso di motivata urgenza,** allo **svolgimento di autonome procedure** di acquisto dirette **alla stipula di contratti aventi durata e misura strettamente necessaria** e sottoposti a **condizione risolutiva** nel caso di disponibilità della detta convenzione.

GRAZIE PER L'ATTENZIONE!!!!