



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME 12/91/SR4/C2

INTESA SULLO SCHEMA DI DECRETO DEL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE PREVISTO DALL'ARTICOLO 11, COMMA 2, DEL DECRETO-LEGGE 6 LUGLIO 2011, N. 98, CONVERTITO DALLA LEGGE 15 LUGLIO 2011, N. 111 CONCERNENTE RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA PER L'ACQUISTO DI BENI E SERVIZI, NEL CONTESTO DEL SISTEMA A RETE, MEDIANTE L'INDIVIDUAZIONE DI MISURE DIRETTE AD INCREMENTARE I PROCESSI DI CENTRALIZZAZIONE DEGLI ACQUISTI

Punto 4) O.d.g. Conferenza Stato-Regioni

L'articolo 11 della legge 15 luglio 2011, n. 111 prevede che *“il Ministero dell'economia e delle finanze, anche avvalendosi di Consip S.p.A., mette a disposizione nel contesto del sistema a rete il proprio sistema informatico di negoziazione in riuso, anche ai sensi del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 secondo quanto definito con apposito Decreto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano”*.

L'iniziativa governativa è positiva in quanto tende ad un razionale utilizzo delle risorse pubbliche e allo sviluppo di sinergie fra istituzioni; essa è peraltro coerente con gli obiettivi del sistema a rete delle centrali di acquisto di cui all'articolo 1 comma 457 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Le modalità di attuazione del progetto, descritte nel Decreto in esame, evidenziano tuttavia talune criticità di seguito evidenziate.

AMBITO DI APPLICAZIONE

Preliminarmente occorre tener presente che il sistema nazionale di riferimento è alquanto variegato e comprende tre situazioni differenti rispetto all'adozione/utilizzo di soluzioni di *e-procurement*:

- Soluzioni di *e-procurement* sviluppate e già operanti da anni a livello regionale (esempio Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, ecc.);
- Personalizzazioni di soluzioni offerte dal mercato di riferimento;
- Regioni in cui non è stata implementata alcuna soluzione informatica.

In tale prospettiva, si auspica che il Decreto in esame abbia come obiettivo quello di mettere a disposizione tramite il riutilizzo il SePA, ma che **non sia vincolante** nella scelta autonoma che ogni amministrazione potrà fare (o ha già fatto) per l'adozione di un strumento informatico per le tematiche in oggetto.

Dovrà cioè essere al contempo favorita e garantita la possibilità che una pubblica amministrazione possa rivolgersi ad altra pubblica amministrazione o centrale di committenza, alle medesime condizioni e secondo le stesse modalità previste per il SEPA, qualora ritenga che gli strumenti offerti siano maggiormente aderenti con le proprie esigenze (e per evitare potenziali limitazioni alla concorrenza che di norma non sono foriere di risparmi che si considera prioritaria per l'espressione di un parere favorevole).

A tal fine è stata definita una proposta di integrazione del decreto indicate in grigio (vedi allegato 1, art. 2)

PROCESSO DI MODIFICA DELLE FUNZIONALITÀ

Per quanto attiene al merito del Decreto, esso prevede che l'acquisizione in riuso della piattaforma di *e-procurement* sviluppata dal MEF comporti automaticamente l'adesione ad una "comunità".

Il regolamento della comunità proposto dal Decreto stabilisce che le funzionalità costituenti il "Nucleo" non possono essere oggetto di modifica ed integrazione individuale (art. 4 comma 2). Da quanto si evince esaminando la lista di cui all'All. A l'unica componente modificabile risulta la componente di portale, ovvero la *home page*. Come sancito all'art. 2, le eventuali esigenze di modifiche e/o implementazioni di altre funzionalità devono essere sottoposte al vaglio ed approvazione della cosiddetta "*Community*" (art. 2 comma 2 lettera c).

Occorre tener presente che la piattaforma di *e-procurement* rappresenta per una centrale di acquisto il principale strumento di erogazione dei servizi e di interlocuzione con le Amministrazioni e con il mondo imprenditoriale; pertanto ciascuna centrale avrà quindi la necessità di operare modifiche alla piattaforma per vari motivi quali assetti organizzativi, necessità di integrazioni con altri sistemi, prassi consolidate, interpretazioni normative, ecc.

La procedura di approvazione della manutenzione evolutiva proposta dal decreto non si presta a seguire le esigenze e l'operatività in particolare delle centrali di acquisto, sia in termini di tempistiche che di necessità per le stesse di operare in maniera efficace per soddisfare le esigenze delle Amministrazioni di riferimento e conseguire i propri obiettivi.

Il meccanismo proposto potrebbe invece essere sostituito prevedendo che:

1. ciascuna Amministrazione possa gestire ed evolvere in completa autonomia la soluzione installata sui propri ambienti pur rispettando la normativa vigente sui diritti intellettuali sul codice sorgente;
2. tutti partecipanti alla comunità siano comunque sempre tenuti a mettere a disposizione a titolo gratuito tutte le modifiche in modo che qualsiasi altro partecipante possa decidere di implementarle;
3. vi sia una gestione concertata della "Versione Riuso – SePA", vale a dire della copia estratta dal sistema Consip e che verrà messa a disposizione delle Amministrazioni. Per lo sviluppo di questo nucleo di funzionalità fondamentali si potrebbero utilizzare dei meccanismi di approvazione condivisi con l'obiettivo di avere una versione sempre aggiornata con tutte le modifiche ritenute utili dalla comunità nel suo complesso.

Tale impostazione lascerebbe a ciascuna centrale di acquisto la possibilità di adattare la piattaforma alle proprie esigenze ed allo stesso tempo di mettere a fattor comune gli investimenti compiuti da ciascun membro della comunità

A tal fine è stata definita una proposta di integrazione/modifica del decreto indicate in grigio (vedi allegato artt. 2,3, 4 e 6).

In particolare sono stati eliminati la lettera c del comma 4 dell'articolo 2 e il comma 2 dell'articolo 6 in quanto in contrasto con il comma 4 aggiunto all'articolo 3.

Si propone inoltre di sopprimere il 6° capoverso dell'art. 5 dell'Allegato B Protocollo di Adesione

FUNZIONALITÀ DISPONIBILI

Esaminando la lista delle funzionalità costituenti il “Nucleo” di cui all'All. A sembrano assenti alcune funzionalità fondamentali per le attività di una Stazione Appaltante, come ad esempio il **Sistema Dinamico d'Acquisto**, che al momento risultano implementate nella piattaforma in uso a CONSIP. Non viene fatto alcun cenno sui tempi e modi di un eventuale rilascio di tali funzionalità, a meno di considerarli parte di quanto previsto al punto 3 dell' All. B.

Si allega una proposta di integrazione dell'allegato C (vedi allegato)

VERSIONE SEPA

Al 3° paragrafo dell'All. C. viene riportato che “L'estrazione della Versione Riuso-SePA della piattaforma è stata effettuata nel corso del 2011”: considerato che nel frattempo sono state introdotte modifiche normative che probabilmente hanno avuto un impatto su alcune funzionalità, **si ritiene opportuno chiedere che venga effettuata una nuova estrazione della versione Riuso-SepA entro un periodo ragionevole dall'introduzione del Decreto.**

ULTERIORI ASPETTI FORMALI

Come sancito all'art. 5 dell'All. B all'atto della sottoscrizione del “Protocollo di adesione”, all'atto della sottoscrizione della stessa viene confermato dall'Amministrazione utilizzatrice di conoscere tutto il codice sorgente, peraltro non liberamente disponibile prima della sottoscrizione stessa e che il sistema è idoneo a soddisfare le proprie esigenze (anche a fronte di eventuali modifiche) sottintendendo un “null'altro a pretendere”.

Infine non sono esplicitate chiaramente le conseguenze in caso di esclusione dalla community (art. 6), ovvero se il codice sorgente debba essere riconsegnato oppure si configura la sola esclusione.

IMPATTO ECONOMICO

Sotto il profilo economico il Decreto desta più di una preoccupazione.

In prima battuta si segnala che i costi riportati nella parte finale dell'All. C devono:

- essere aggiornati (risalgono al 2008)
- corretti (il costo relativo alla ipotesi di sviluppo ex-novo riporta un errore di calcolo di € 200.000)

Inoltre, per poter installare il SePA un'Amministrazione deve disporre di un ambiente middleware molto complesso, costituito per la quasi totalità da applicazioni proprietarie. In base a prime stime effettuate dalle Regioni si evidenzia che per l'allestimento dell'ambiente i costi da sostenere possano essere superiori a 600.000 € per l'acquisizione ed il set up del middleware necessario e per l'infrastruttura hardware, nonché vi sarebbe dal secondo anno di esercizio un canone annuale complessivo di circa 200.000 €.

Nel prendere atto infine che per lo sviluppo del progetto sono già stati spesi oltre 190 mila euro, si rileva che tali investimenti sono stati compiuti senza il coinvolgimento dei potenziali destinatari e che quindi vi è il rischio che i prodotti/servizi realizzati non siano in grado di soddisfarne le esigenze; inoltre, come evidenziato rimarrebbero quindi costi rilevanti in capo alle amministrazioni.

ULTERIORI CONSIDERAZIONI E PROPOSTE

Pertanto, oltre alle proposte di modifica sopra evidenziate, occorrerebbe quindi che il MEF si faccia carico di apportare al software le modifiche necessarie a renderlo compatibile con ambienti open source o comunque meno complessi. In caso contrario gli investimenti per l'acquisizione delle licenze previste dal Decreto vanificherebbero di fatto il beneficio del riutilizzo a titolo gratuito della piattaforma, in quanto il costo dell'ambiente potrebbe essere potenzialmente in linea se non superiore al costo per acquisizione di una piattaforma di mercato o per lo sviluppo di una piattaforma custom (che magari richieda ambienti middleware meno costosi).

Roma, 21 giugno 2012

SCHEMA DI DECRETO, PROPOSTE DI MODIFICA

Articolo 1

(Oggetto e finalità)

1. Ai fini del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, anche attraverso la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi e ai fini dell'aumento della percentuale di acquisti effettuali in via telematica, Il presente decreto disciplina nel contesto del sistema a rete, la messa a disposizione in riuso a favore dei soggetti di cui al successivo articolo 2, in formato sorgente, a titolo gratuito, non esclusivo e a tempo Indeterminato, anche ai sensi del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, del sistema informatico di negoziazione come definito nell'allegato A al presente decreto, per l'effettuazione di acquisti per via telematica di cui il Ministero dell'economia o delle finanze è titolare.
2. Per effetto della messa a disposizione in riuso del sistema Informatico di negoziazione viene costituita automaticamente una cd. "comunità", di cui fanno parte i soggetti di cui al successivo articolo 2 .
3. Nell'ambito della comunità, il sistema informatico di negoziazione, così come eventualmente modificato ed integrato secondo quanto previsto nel presente decreto, costituisce il "Sistema e-procurement della PA" (nel seguito SePA).
4. Con decreto del Capo Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale o dei servizi, su proposta della "comunità", potranno essere adottate ulteriori modalità operative di messa a disposizione del SePA, ivi comprese modifiche al contenuto dell'allegato A al presente decreto.

Articolo 2

(Ambito soggettivo)

1. Della "comunità" fanno parte il Ministero dell'economia e delle finanze, titolare del sistema Informatico di negoziazione oggetto del riuso, e Consip S.p.A., che gestisce per conto del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento dell'Amministrazione generale, del personale e dei servizi, il Programma di razionalizzazione degli acquisti della Pubblica Amministrazione, nonché le Regioni e le centrali di committenza regionali costituite ai sensi dell'articolo 1, comma 455 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che, nella qualità di soggetti costituenti il sistema a rete, aderiscono alla comunità.
2. Mentre il SePA resta di titolarità del Ministero dell'economia e delle finanze, la versione del predetto sistema informatico, dato in riuso mediante estrazione di copia del sistema e consegna del codice sorgente alla Regione o alla centrale di committenza regionale (che aderisce alla comunità e che installa detta versione sui propri ambienti informativi) diviene titolare di detta

versione del sistema.

3. Le Regioni e le centrali di committenza regionali già titolari di un proprio sistema informatico di negoziazione partecipano alla comunità anche attraverso la messa a disposizione in favore di altre Regioni e centrali di committenza regionali del proprio sistema informatico di negoziazione in riuso, in formato sorgente, a titolo gratuito, non esclusivo e a tempo indeterminato, anche ai sensi del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, previa definizione di appositi protocolli d'intesa.
4. La comunità, ai fini del proprio coordinamento, è convocata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con periodicità almeno annuale e, comunque, quando ne faccia richiesta un partecipante.
Nelle riunioni di coordinamento potranno altresì essere adottate a maggioranza le seguenti deliberazioni:
 - a coordinamento del complesso degli interventi posti in essere nell'ambito della comunità;
 - b approvazione del proprio regolamento di funzionamento;
 - c d approvazione degli esiti del collaudo delle modifiche e/o integrazioni alle funzionalità applicative del SePA;
 - c formulazione di proposta per l'adozione dell'eventuale decreto del Capo del Dipartimento di cui al precedente articolo 1, comma 4, anche ai fini di eventuali proposte di modifiche e di integrazioni al protocollo di adesione a seguito dell'evoluzione tecnologica e funzionale e/o adeguamento alla normativa sopravvenuta;
 - f definizione di forme di collaborazione e coordinamento in relazione all'utilizzo dei servizi erogabili tramite il SePA;
 - g adozione di iniziative di formazione sull'utilizzo del SePA;
 - h predisposizione di un rapporto annuale di sintesi sull'utilizzo dei servizi erogabili tramite il SePA;
 - i deliberazione delle esclusioni dalla comunità nei casi di cui al successivo articolo 6;
 - l definizione di forme di collaborazione, coordinamento e sinergia tra il SePA e i sistemi informatici di negoziazione di titolarità delle Regioni e delle centrali di committenza regionali.
5. La partecipazione alle riunioni di coordinamento potrà avvenire anche attraverso modalità audio o audio-video conferenza.
6. Per la partecipazione alle riunioni di coordinamento della comunità non spettano gettoni di presenza, compensi e rimborsi spesa.

Articolo 3

(Modalità di adesione e gestione del SePA)

1. L'adesione alla comunità di cui al comma 2 dell'articolo 1 del presente decreto da parte delle regioni e delle centrali di committenza regionali avviene mediante la sottoscrizione del protocollo di adesione di cui all'allegato B al presente decreto.
2. La sottoscrizione del protocollo di adesione da parte delle regioni e delle centrali di committenza regionali può avvenire senza limiti di tempo.
3. Al momento dell'adesione mediante sottoscrizione del protocollo di cui al precedente comma 1, il Ministero dell'economia e finanze, avvalendosi di Consip, consegna all'amministrazione o alla centrale di committenza regionale aderente alla comunità il SePA in formato sorgente, nella sua ultima versione disponibile, la relativa documentazione e, per le amministrazioni o le centrali di committenza regionale che aderiranno in momenti successivi, il regolamento di cui all'art. 2, comma 2, lettera b., del presente decreto.
4. Le regioni e le centrali di committenza regionale che hanno aderito alla comunità, del presente decreto, possono apportare, a propria cura e spese, ogni modifica o integrazione o implementazione ritenuta opportuna sul sistema informatico concesso in riuso installato sui propri ambienti informatici, mettendola a disposizione della comunità.

Articolo 4

(Ruolo del Ministero dell'economia e delle finanze e delle Regioni)

1. Le attività di sviluppo e mantenimento del "nucleo" del SePA e le attività di gestione dell'ambiente di collaudo sono di esclusiva competenza del Ministero dell'economia e delle finanze, che le svolge avvalendosi di Consip.
2. Le attività di cui al comma precedente rientrano nell'ambito delle funzioni attribuite al Programma di razionalizzazione degli acquisti e pertanto dovranno svolgersi nei limiti delle risorse allo stesso assegnate senza maggiori oneri o carico del bilancio dello Stato.
3. Al fine di salvaguardare gli investimenti ad oggi effettuati e di eventuali contratti attivi di fornitura, nel rispetto dell'autonomia e delle competenze delle regioni, tenuto conto in ogni caso dei vincoli di bilancio e del contenimento della spesa pubblica, le attività di sviluppo e mantenimento dei sistemi informatici di negoziazione di cui le regioni sono titolari sono di esclusiva competenza delle regioni medesime.

Articolo 5
(Ripartizione dei costi)

1. Il Ministero dell'economia e dello finanze, le Regioni e le centrali di committenza aderenti alla comunità provvedono allo spese per le attività di propria competenza.
2. Le spese di installazione ed integrazione del SePA all'Interno del proprio sistema informativo restano a carico dell'amministrazione utilizzatrice.

Articolo 6
(Esclusione dalla comunità)

1. Sono esclusi dalla comunità, con le modalità indicato all'art. 2, comma 2, la Regioni o le centrali di committenza regionali ~~che hanno modificato o integrato o siano in qualsiasi modo intervenuti sul nucleo del SePA, ovvero che hanno~~ concedono a terzi il SePA o parti dello stesso in mancanza di previo assenso dei Ministero dell'economia e delle finanze.

Articolo 7
(Effetti finanziari)

1. Dall'attuazione dei presente decreto non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica

PROPOSTE INTEGRAZIONE Allegato A – Elenco funzioni del SePA

<u>Funzioni</u>	<u>Nucleo : S = Sì, N = No</u>
<u>Back-end – Negoziazioni</u>	
Sistema Dinamico d’Acquisto (SDAPA)	S
FASE 1 – Istituzione e attivazione dello SDAPA	S
Pubblicazione Bando istitutivo	S
Domanda di Ammissione delle Imprese	S
Valutazione delle domande di ammissione	S
FASE 2 – Bando Semplificato	S
Pubblicazione Bando Semplificato	S
Nuove domande di ammissione	S
Valutazione delle nuove domande di ammissione	S
Avvio del confronto concorrenziale	S
Predisposizione e invio offerta specifica	S
Aggiudicazione del Bando Semplificato	S