Ministero
dell'Economia
e delle Finanze

Programma di Razionalizzazione degli Acquisti di beni e servizi

per le Pubbliche Amministrazioni

Relazione al Parlamento per l'anno 2020

Roma, Luglio 2021

Indice

1. QUADRO NORMATIVO **4**

2. MISSIONE E STRATEGIA **12**

2.1. Convenzioni 13

2.2. Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione 14

2.3. Accordi Quadro 15

2.4. Sistema Dinamico di Acquisizione per la Pubblica Amministrazione 17

2.5. Portale "Acquistinretepa.it" 18

3. LINEE D'INDIRIZZO **19**

4. PRINCIPALI RISULTATI E ATTIVITÀ **22**

4.1. Strumenti di Acquisto e Negoziazione 22

4.1.1. Convenzioni 23

4.1.2. Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione 30

4.1.3. Accordi Quadro 34

4.1.4. Sistema Dinamico di Acquisizione per la Pubblica Amministrazione 35

4.2. Relazione con Pubbliche Amministrazioni ed Imprese 35

4.2.1. Supporto alle Pubbliche Amministrazioni con Gare su Delega 36

4.2.2. Supporto alle Pubbliche Amministrazioni con gare in ASP (Application Service Provider) 39

4.2.3. Promozione e supporto alle Pubbliche Amministrazioni. 43

4.2.4. Promozione e supporto alle Imprese 43

4.2.5. Comunicazione e Formazione 45

4.2.6. Monitoraggio delle Forniture 47

4.3. Ulteriori iniziative 54

4.3.1. Indagine MEF/ISTAT 54

4.3.2. Protocollo di intesa con l'Agenzia delle entrate-Riscossione 55

4.3.3. Relazioni con le Amministrazioni Territoriali – Tavolo Tecnico dei Soggetti Aggregatori 55

4.3.4. Analisi del grado di soddisfazione delle Amministrazioni e delle Imprese 60

4.3.5. Green Public Procurement 61

4.3.6. Fatturazione elettronica per le Imprese – MePA 62

4.3.7. Progetti di Cooperazione e Attività Internazionali 63

5. CONCLUSIONI 65

1. Quadro normativo

Il contesto normativo del Programma di razionalizzazione degli acquisti è stato interessato nel corso del tempo - a partire dalla sua istituzione con la Legge Finanziaria per il 2000 - da molteplici modifiche. Di seguito si ripercorrono le principali disposizioni che costituiscono il quadro normativo di riferimento per le attività del Programma di razionalizzazione (di seguito *"Programma"*) per l'anno 2020.

L'evoluzione normativa che ha interessato il Programma è avvenuta a partire dalla disciplina delle Convenzioni Quadro di cui all'articolo 26 della Legge Finanziaria per il 2000 che – nel dare il via al Programma e al complessivo sistema di ottimizzazione e razionalizzazione degli acquisti pubblici - ha assegnato al Ministero dell'economia e delle finanze (di seguito *"MEF"*) il compito di stipulare Convenzioni Quadro per l'approvvigionamento di beni e servizi, attraverso l'espletamento di procedure a evidenza pubblica, avvalendosi di una società che il Ministero ha individuato, con D.M. 24 febbraio 2000, nella Consip S.p.A. (di seguito *"Consip"*).

Il Ministero dell'economia e delle finanze per il tramite della Consip cura lo sviluppo e la gestione di un sistema informatico di *e-Procurement* realizzato a supporto del Programma di razionalizzazione degli acquisti, secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 17, del decreto-legge 95/2012.

Accanto allo strumento delle Convenzioni Quadro con cui è stato avviato il Programma, si sono poi aggiunti ulteriori strumenti che Consip, per conto del Ministero dell'economia e delle finanze, mette a disposizione delle diverse stazioni appaltanti. In primo luogo è stato introdotto il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (di seguito anche *"MePA"*), oggi previsto dall'articolo 36, comma 6, del d.lgs. 50/2016; è stato disciplinato, poi, con l'articolo 2, commi 225 e seguenti, della legge 191/2009 l'utilizzo degli Accordi Quadro nell'ambito del Programma di razionalizzazione; infine il Ministero, avvalendosi di Consip, realizza e gestisce il Sistema Dinamico di Acquisizione della Pubblica Amministrazione (di seguito "*SDAPA"*) ai sensi dell'articolo 55, comma 14 del d.lgs. 50 del 2016.

Secondo quanto previsto dall'articolo 4, comma 3-ter, del decreto-legge 95 del 2012, come successivamente integrato, a decorrere dal 2016 gli strumenti di acquisto e negoziazione messi a disposizione delle stazioni appaltanti da Consip possono avere ad oggetto anche attività di manutenzione. A decorrere dal 2020, con la legge n. 160 del 27 dicembre 2019 (legge di bilancio per il 2020), il perimetro di operatività del Programma di razionalizzazione è stato ampliato ai lavori pubblici e alle concessioni di servizi.

Il Legislatore ha introdotto, con riferimento ad alcuni dei detti strumenti, meccanismi di remunerazione sugli acquisti, prevedendo - con D.M. del Ministero dell'economia e delle finanze del 23 novembre 2012 di attuazione dell'art. 1, comma 453, della legge n. 296/2006, - il versamento di una commissione percentuale al fatturato da parte dell'aggiudicatario delle Convenzioni Quadro, delle Gare su Delega, nonché degli appalti specifici basati su Accordi Quadro.

Tutte le stazioni appaltanti hanno la facoltà di ricorrere ai diversi strumenti di acquisto e negoziazione messi a disposizione da Consip. Per quanto riguarda espressamente le Convenzioni Quadro, l'articolo 26, comma 3, della legge 488/1999 prevede che le amministrazioni che non ricorrono alle Convenzioni ne utilizzano i parametri prezzo-qualità come limiti massimi per gli acquisti autonomi (*benchmark*). Ai fini della determinazione dei detti parametri di prezzo-qualità, sulla base di quanto previsto dal comma 507 dell'articolo 1 della legge 208/2015, con D.M. del MEF, sentita l'ANAC, sono definite le caratteristiche essenziali delle prestazioni principali che saranno oggetto delle Convenzioni stipulate da Consip; conseguentemente all'attivazione di Convenzioni Consip sono pubblicati sul sito istituzionale del Ministero e sul Portale "Acquistinretepa.it" del Programma i valori delle caratteristiche essenziali e i relativi prezzi, che costituiscono i parametri di prezzo-qualità.

Il Legislatore ha introdotto un complesso sistema di obblighi di ricorso ai diversi strumenti del Programma di Razionalizzazione. Ferme le facoltà di utilizzo degli strumenti del Programma per tutte le stazioni appaltanti, normative specifiche impongono a categorie specifiche di amministrazioni, anche in relazione a determinate merceologie di beni e servizi, di ricorrere a strumenti di acquisto e negoziazione centralizzati. In

proposito rilevano in primo luogo gli obblighi di cui ai commi 449 e 450 dell'articolo 1 della legge 296 del 2006.

Il primo prevede che tutte le Amministrazioni statali centrali e periferiche, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le istituzioni universitarie nonché gli enti di previdenza e assistenza sociale pubblici e le agenzie fiscali sono tenute ad approvvigionarsi utilizzando le Convenzioni Quadro e che gli Enti del Servizio Sanitario sono in ogni caso tenuti ad approvvigionarsi utilizzando le Convenzioni stipulate dalle centrali regionali di riferimento ovvero, quando non siano operative le Convenzioni regionali, le Convenzioni Quadro stipulate da Consip. L'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 95/2012 ha previsto che le Amministrazioni Pubbliche obbligate ad approvvigionarsi attraverso le Convenzioni Quadro possono procedere, qualora la Convenzione non sia ancora disponibile e solo 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. Il successivo articolo 1, comma 510, della legge 208/2015 ha poi stabilito che le Pubbliche Amministrazioni obbligate a ricorrere alle Convenzioni Consip o a quelle delle Centrali Regionali possono procedere ad acquisti autonomi solo a seguito di apposita autorizzazione specificamente motivata dell'organo di vertice amministrativo e trasmessa alla Corte dei Conti, qualora il bene o servizio oggetto di Convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione per mancanza delle caratteristiche essenziali.

Il comma 450 richiamato, invece, prevede che le Amministrazioni statali centrali e periferiche - ad esclusione degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le istituzioni universitarie - nonché gli enti di previdenza e assistenza sociale pubblici e le agenzie fiscali per gli acquisti di beni e servizi di importo pari o superiore a 5.000 euro e inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria sono tenute a fare ricorso al Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione, mentre tutte le altre Amministrazioni Pubbliche sono tenute a fare ricorso alternativamente al detto mercato, ovvero al mercato elettronico, o al sistema telematico messo a disposizione dalla Centrale Regionale di riferimento. Con l'articolo 2, comma 574, della legge 244 del 2007 è stato previsto, poi, che con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze sono

individuate le tipologie di beni e di servizi per le quali le Amministrazioni statali centrali e periferiche ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, sono tenute a ricorrere agli Accordi Quadro o alle Gare su Delega di Consip.

Il comma 7 dell'articolo 1 del decreto-legge 95 del 2012 ha introdotto ulteriori obblighi di ricorso agli strumenti centralizzati per specifiche categorie merceologiche prevedendo che, fermi restando gli obblighi già esistenti, le Amministrazioni Pubbliche e le società inserite nel conto consolidato della Pubblica Amministrazione dell'ISTAT, a totale partecipazione pubblica diretta o indiretta, relativamente alle categorie merceologiche energia elettrica, gas, carburanti rete e extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile sono tenute ad approvvigionarsi attraverso le Convenzioni o gli Accordi Quadro messi a disposizione da Consip e dalle Centrali di Committenza Regionali di riferimento ovvero ad esperire proprie autonome procedure nel rispetto della normativa vigente, utilizzando i sistemi telematici di negoziazione dei detti soggetti; è fatta salva la possibilità di procedere anche in dette categorie merceologiche, ad affidamenti anche al di fuori delle predette modalità, a condizione che prevedano corrispettivi inferiori almeno al 10 per cento per le categorie merceologiche di telefonia e del 3 per cento per le categorie carburanti, energia elettrica, gas e combustibili per il riscaldamento rispetto ai migliori corrispettivi indicati nelle Convenzioni e Accordi Quadro messi a disposizione da Consip e dalle Centrali di Committenza Regionali. I contratti stipulati in violazione della detta disciplina sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa. Il comma 9 prevede che l'esposta disciplina possa essere estesa anche a categorie merceologiche ulteriori individuate con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze; in attuazione della detta disposizione con D.M. 22 dicembre 2015 è stato indicato il servizio sostitutivo mensa quale ulteriore categoria.

Il medesimo decreto-legge 95 del 2012, all'art. 15 comma 13 lett. d), ha introdotto anche una disciplina specifica per gli acquisti del Sistema Sanitario Nazionale prevedendo che i detti soggetti utilizzano per l'acquisto di beni e servizi di importo pari o superiore a 1000 euro relativi alle categorie merceologiche presenti sulla piattaforma Consip, gli strumenti di acquisto e negoziazione telematici messi a disposizione da Consip,

ovvero, se disponibili, dalle Centrali Regionali di riferimento; anche in tal caso il mancato rispetto dell'obbligo è sanzionato con la nullità, l'illecito disciplinare e la responsabilità amministrativa.

A rafforzare il sistema degli obblighi l'articolo 1, comma 1, del decreto-legge in parola, ha previsto che i contratti stipulati in violazione dell'obbligo di rispetto del *benchmark* della Convenzioni Quadro e degli obblighi di approvvigionarsi attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa.

Il sistema degli obblighi di ricorso a strumenti centralizzati si è poi evoluto con l'articolo 9 del decreto-legge 66 del 2014, il quale ha previsto al primo comma l'istituzione dell'elenco dei Soggetti Aggregatori di cui fanno parte Consip e una Centrale di Committenza per ciascuna regione; a tale elenco possono essere iscritti previa richiesta all'ANAC, ulteriori soggetti che svolgono attività di Centrale di Committenza; l'iscrizione è condizionata al possesso dei requisiti definiti con il DPCM 11 novembre 2014. La stessa disposizione prevede, poi, l'istituzione di un Tavolo Tecnico dei Soggetti Aggregatori, coordinato dal Ministero dell'economia e delle finanze, con compiti in tema, tra l'altro, di pianificazione e armonizzazione delle iniziative di acquisto, di supporto tecnico ai programmi di razionalizzazione, secondo quanto previsto con il D.P.C.M. 14 novembre 2014. L'articolo 9, comma 3, del decreto-legge 66 del 2014, attuato da ultimo con il D.P.C.M. 11 luglio 2018, prevede che sono individuate categorie di beni e servizi e le relative soglie superate le quali le Pubbliche Amministrazioni elencate all'articolo 9 medesimo (*Amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, nonché le Regioni, gli Enti Regionali, gli Enti Locali di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché loro consorzi e associazioni e gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale*), sono tenute a rivolgersi per la realizzazione delle relative procedure di acquisto a Consip, ovvero, ad altri Soggetti Aggregatori. La violazione di tale obbligo comporta l'impossibilità per l'ANAC - Autorità nazionale anticorruzione - di rilasciare il CIG alla stazione appaltante. Il comma 3-bis all'articolo 9 consente poi alle Amministrazioni Pubbliche, obbligate a ricorrere a Consip o ai Soggetti Aggregatori per le merceologie individuate ai sensi del precedente comma 3, nel caso in cui non siano

disponibili i relativi contratti, di svolgere autonome procedure di acquisto purché: (i) l'acquisto in autonomia sia necessitato da ragioni di motivata urgenza, e (ii) il contratto abbia durata e misura strettamente necessari a tamponare la situazione di urgenza creatasi. Per il finanziamento delle attività di aggregazione di cui al comma 3, dell'articolo 9 svolte dai Soggetti Aggregatori, è istituito il Fondo per l'aggregazione degli acquisti di beni e servizi.

La legge n. 208/2015 ha introdotto ulteriori importanti disposizioni relative agli obblighi di ricorso agli strumenti del Programma di Razionalizzazione; i commi 512 e ss. introducono una disciplina specifica per l'acquisizione centralizzata dei beni *ICT* e di connettività, prevedendo l'obbligo per le Amministrazioni Pubbliche e le società inserite nel conto consolidato ISTAT di procedere ai propri approvvigionamenti di beni e servizi informatici e di connettività esclusivamente tramite gli strumenti di acquisto e di negoziazione di Consip o dei Soggetti Aggregatori, ivi comprese le Centrali di Committenza Regionali, per i beni e i servizi disponibili presso gli stessi soggetti. La possibilità di procedere autonomamente è ammessa solo a seguito di apposita autorizzazione motivata dell'organo di vertice amministrativo, qualora il bene o il servizio non sia disponibile o idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione ovvero nei casi di necessità e urgenza comunque funzionali ad assicurare la continuità della gestione amministrativa. Il comma 514-bis alla legge di stabilità per il 2016 (legge 28 dicembre 2015 n. 208) prevede che per i beni e servizi la cui acquisizione riveste particolare rilevanza strategica secondo quanto indicato nel Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione predisposto da AgID, le Amministrazioni statali (ad esclusione degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie), gli enti nazionali di previdenza ed assistenza sociale pubblici e le agenzie fiscali sono obbligati a ricorrere a Consip, nell'ambito del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti per le Pubbliche Amministrazioni del Ministero dell'economia e delle finanze, stabilendo, al contempo, un incremento delle dotazioni destinate al finanziamento del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti per le Pubbliche Amministrazioni del Ministero dell'economia e delle finanze pari a euro 7.000.000 per l'anno 2018 e a euro 4.300.000 annui a decorrere dal 2019 (art. 1, comma 770, L. 30 dicembre 2018, n. 145) e a euro

1.500.000 annui a decorrere dal 2020 (art. 1, comma 589, della Legge n. 160 del 27 dicembre 2019).

I commi 548 ss. della legge 208/2015 al fine di garantire la effettiva realizzazione degli interventi di razionalizzazione della spesa mediante aggregazione, dettano poi disposizioni specifiche in tema di acquisti di beni e servizi da parte degli enti del Servizio Sanitario Nazionale, i quali sono tenuti ad approvvigionarsi, relativamente alle categorie merceologiche del settore sanitario, come individuate dal D.P.C.M. di cui all'articolo 9, comma 3, del decreto-legge n. 66 del 24 aprile 2014 (da ultimo, il citato D.P.C.M. 11 luglio 2018), avvalendosi, in via esclusiva, delle Centrali Regionali di Committenza di riferimento, ovvero di Consip. Qualora le Centrali di Committenza individuate sulla base del comma 548 non siano disponibili ovvero operative, gli enti del Servizio Sanitario Nazionale sono tenuti ad approvvigionarsi, relativamente alle categorie merceologiche del settore sanitario di cui al comma 548, avvalendosi, in via esclusiva, delle Centrali di Committenza iscritte nell'elenco dei Soggetti Aggregatori; in tale ipotesi, spetta alla Centrale Regionale di Committenza di riferimento l'individuazione, ai fini dell'approvvigionamento, di altra Centrale di Committenza. La violazione di tali adempimenti costituisce illecito disciplinare ed è causa di responsabilità per danno erariale (art. 549).

Si segnalano ulteriori elementi introdotti, con riferimento al Programma, dalla citata legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio per il 2019): è prevista, come sopra anticipato, una riduzione degli incrementi di finanziamenti del Programma di cui al comma 514-bis dell’articolo 1 della legge 208/2015 per i beni e servizi *ICT* la cui acquisizione riveste particolare rilevanza strategica ed un innalzamento della soglia minima degli acquisti per cui ricorrono gli obblighi di ricorso al MePA da 1.000 a 5.000 euro; inoltre viene disposto che la Consip si avvale del patrocinio dell’Avvocatura dello Stato per la rappresentanza e difesa nei giudizi in cui sia attrice e convenuta, relativi alle attività svolte nell’ambito del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti della Pubblica Amministrazione (articolo 1, comma 771).

In tema di obblighi di ricorso agli strumenti Consip sono altresì intervenuti il decreto-legge 126 del 2019 e la legge n. 160 del 2019. Il decreto-legge all’articolo 4 ha

escluso per gli acquisti funzionalmente destinati all'attività di ricerca, trasferimento tecnologico e terza missione delle università statali, degli enti pubblici di ricerca e delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica l'applicazione degli obblighi di ricorso alle Convenzioni Quadro e al Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione nonché agli strumenti di acquisto e negoziazione di Consip per l'acquisto di beni e servizi informatici e di connettività.

La legge n.160 del 27 dicembre 2019 (legge di bilancio per il 2020), oltre agli interventi sopra indicati in tema di ampliamento del perimetro di operatività del Programma di razionalizzazione ai lavori pubblici e alle concessioni di servizi e alle integrazioni del sistema di obblighi di ricorso agli strumenti del Programma, ha introdotto la possibilità di stipulare Convenzioni Quadro per specifiche categorie di Amministrazioni ovvero per specifici ambiti territoriali ed è stato previsto che le Convenzioni Quadro e gli Accordi Quadro possono essere stipulati in sede di aggiudicazione di appalti specifici nell'ambito del Sistema Dinamico di Acquisizione. La legge di bilancio 2020 ha previsto, infine, come detto, la riduzione a euro 1.500.000 annui delle dotazioni destinate al finanziamento delle procedure svolte da Consip per beni e servizi la cui acquisizione riveste particolare rilevanza strategica secondo quanto indicato nel Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione di AgID.

Da ultimo, nell'ambito della normativa emergenziale che ha connotato il 2020 a causa della pandemia da Covid-19, sono state introdotte disposizioni in tema di contratti pubblici tali da incidere anche sullo svolgimento delle attività del Programma di Razionalizzazione.

In particolare, vengono in rilievo gli articoli 1, 2 e 8 del d.l. 76/2020 (c.d. Decreto Semplificazioni) che hanno introdotto, tra le altre disposizioni:

- termini massimi per l'aggiudicazione delle procedure di gara avviate a partire dal 17 luglio e fino al 31 dicembre 2021 il cui mancato rispetto può essere valutato ai fini della responsabilità erariale del RUP;
- semplificazioni per gli acquisti di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria intervenuti nel medesimo periodo;

- una disciplina procedurale temporanea – valida fino al 31 dicembre 2021 – che prevede, fra l'altro, la riduzione dei termini procedimentali nonché la proroga della possibilità di procedere all'esame delle offerte prima della valutazione relativa al possesso dei requisiti di partecipazione e la sospensione della disciplina dell'albo dei commissari di gara.

2. Missione e strategia

Il complesso degli interventi operati dal Legislatore nell'ambito del sistema di approvvigionamenti pubblici, delineano un rafforzamento del ruolo di un numero circoscritto di Centrali di Committenza e del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti nella P.A..

Nell'attuale quadro il sistema degli approvvigionamenti pubblici è orientato in via generale alla:

- razionalizzazione e modernizzazione della spesa delle Amministrazioni, migliorando la qualità degli acquisti e riducendo i costi unitari;
- semplificazione, rapidità ed efficienza delle procedure di approvvigionamento pubblico;
- garanzia di trasparenza e tracciabilità dei processi d'acquisto.

L'efficientamento della spesa per beni e servizi rappresenta uno dei pilastri della più ampia azione di revisione e razionalizzazione della spesa (c.d. *spending review*) ed è strettamente collegato al principio di riorganizzazione dei processi della Pubblica Amministrazione, in linea con le Direttive comunitarie attualmente vigenti in materia.

Nella realizzazione del Programma di Razionalizzazione, risulta fondamentale consolidare i processi operativi e l'efficienza produttiva al fine di accrescere ulteriormente il volume di spesa operata dalle Pubbliche Amministrazioni mediante strumenti di acquisto e negoziazione messi a disposizione dal Programma medesimo e misurato attraverso l'indicatore dell'erogato. Le attività sono dunque orientate alla razionalizzazione della spesa delle Amministrazioni, attraverso il miglioramento della qualità degli acquisti, la riduzione dei costi unitari, la semplificazione e l'efficientamento

delle procedure di approvvigionamento pubblico, garantendo trasparenza e tracciabilità dei processi d'acquisto.

In tale contesto per l'attuazione di quanto affidato dal Legislatore a questo Ministero e alla Centrale di Committenza nazionale, come declinato nelle linee programmatiche per il triennio 2020 - 2022, si sono individuati alcuni ambiti prioritari di intervento tra i quali il rafforzamento del ruolo del Programma di Razionalizzazione nell'ambito del *public procurement* nazionale mediante il miglioramento del livello di conoscenza della spesa sostenuta dalla Pubblica Amministrazione, la focalizzazione sull'incremento degli impatti del Programma, soprattutto in termini di erogato e di continuità in riferimento ai diversi strumenti di acquisto/negoziazione, nonché il potenziamento della relazione con PA e Fornitori, attraverso nuove forme di comunicazione e di coinvolgimento degli utenti finali.

2.1. Convenzioni

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

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

Il Sistema delle Convenzioni permette di conseguire benefici in termini di economie di scala, di trasparenza delle procedure ad evidenza pubblica, di par condicio favorendo un elevato livello di competitività tra i Fornitori partecipanti; consente inoltre di semplificare le procedure di gara e di ridurre i prezzi unitari dei beni/servizi, nonché dei costi di definizione dei contratti e della gestione del contenzioso. Altri vantaggi riguardano la riduzione dei tempi di approvvigionamento, la disponibilità di un rilevante patrimonio informativo relativo ai consumi, con conseguente possibilità per le Amministrazioni di attuare adeguate azioni di programmazione degli acquisti. Infine, il

Sistema delle Convenzioni fornisce un notevole impulso all'innovazione grazie alla realizzazione delle relative procedure di gara in modalità telematica.

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

Il monitoraggio si avvale di un articolato Sistema di *Data warehouse* e del *Portale di business Intelligence* realizzato e implementato parallelamente allo sviluppo del Programma di Razionalizzazione e volto alla verifica dei livelli di utilizzo degli strumenti di acquisto e dei dati quantitativi. Il Sistema nel suo complesso si basa sulle informazioni provenienti dal Sistema di *Customer Relationship Management*, dal flusso Fornitori e dai dati provenienti dalla piattaforma di *e-Procurement*.

2.2. Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione

L'adozione del Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (di seguito anche MePA), nell'ambito del *Procurement* pubblico, risponde alle linee strategiche fondamentali del Programma, ovvero:

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

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

Il MePA si pone come uno strumento complementare sia al Sistema delle Convenzioni e degli Accordi Quadro, sia al Sistema Dinamico di Acquisizione; utilizzabile per gli acquisti di importo inferiore alla soglia comunitaria, è un mercato digitale all'interno del quale i Fornitori abilitati offrono i propri beni e servizi alle Pubbliche Amministrazioni che effettuano acquisti mediante ordini diretti a catalogo (Ordini di Acquisto Diretti), tramite richieste di offerta (Richieste di Offerta), nonché mediante Trattative Dirette. Questa ultima modalità di selezione del fornitore permette, qualora ricorrano i presupposti normativi per effettuare un affidamento diretto, di procedere con una Richiesta di Offerta invitando il solo fornitore specificando le condizioni richieste della fornitura.

I Fornitori possono pubblicare quindi i propri cataloghi di prodotti e servizi, ricevere ordini di acquisto emessi dalle Amministrazioni, rispondere alle richieste di offerta nonché intraprendere trattative dirette.

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

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

2.3. Accordi Quadro

L'Accordo Quadro (art. 54 del Codice dei contratti pubblici) è un contratto concluso tra una stazione appaltante e uno o più operatori economici - individuati con procedura di gara - in cui si definiscono le clausole relative agli appalti da aggiudicare in un dato periodo (massimo 4 anni), in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le

quantità previste. Gli Accordi Quadro definiscono quindi le clausole generali che, in un determinato periodo temporale, regolano i contratti da stipulare, rimandando a successivi "Appalti Specifici" l'approvvigionamento effettivo delle singole amministrazioni.

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

- con fornitore unico con tutte le condizioni fissate: gli Appalti Specifici sono aggiudicati entro i limiti ed alle condizioni fissate nell'Accordo Quadro;
- con fornitore unico e non tutte le condizioni fissate: gli Appalti Specifici sono aggiudicati sulla base delle condizioni fissate nell'Accordo Quadro in combinazione con le ulteriori condizioni indicate dall'operatore a completamento della sua offerta;
- con più fornitori con tutte le condizioni fissate: gli Appalti Specifici sono aggiudicati applicando le condizioni stabilite nell'Accordo Quadro senza un nuovo confronto competitivo;
- con più fornitori e non tutte le condizioni fissate: gli Appalti Specifici sono aggiudicati attraverso il rilancio del confronto competitivo fra le parti in base alle medesime condizioni dell'Accordo Quadro (se necessario precisandole) e, se del caso, ad altre condizioni indicate nel capitolato d'oneri.

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

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

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

- per le Amministrazioni, il rilancio del confronto competitivo offre il valore aggiunto di poter "personalizzare" l'acquisto, di allargare l'offerta presente, di

tenere aggiornata la qualità dei beni acquistati anche per Accordi Quadro di lunga durata e di avere maggiori strumenti negoziali per far rispettare la qualità dei servizi forniti;

- per i Fornitore, maggiori opportunità di accedere al mercato della Pubblica Amministrazione.

A questi si aggiungono i vantaggi procedurali: la singola Pubblica Amministrazione beneficia di una considerevole diminuzione dei tempi di approvvigionamento, ridotti alle sole attività di individuazione del fabbisogno specifico e di eventuale rilancio della competizione tra i Fornitori selezionati. Le attività di negoziazione dell'appalto specifico, se espletate con procedura telematica, possono richiedere anche una sola breve seduta della commissione di gara. A questo si aggiunge una semplificazione delle attività di configurazione e redazione della richiesta di offerta e della lettera d'invito unitamente al risparmio sui costi di pubblicazione.

2.4. Sistema Dinamico di Acquisizione per la Pubblica Amministrazione

Il Sistema Dinamico di Acquisizione rappresenta, dal punto di vista teorico, un'evoluzione del Mercato Elettronico, in quanto presuppone un sistema aperto e flessibile.

Il Sistema Dinamico di Acquisizione è definibile come un processo di acquisizione interamente elettronico, per acquisti di uso corrente, le cui caratteristiche generalmente disponibili sul mercato soddisfano le esigenze dell'Amministrazione aggiudicatrice, limitato nel tempo e aperto per tutta la sua durata a qualsivoglia operatore economico, che soddisfi i criteri di selezione; tutti gli operatori ammessi sono invitati a presentare un'offerta per ogni specifico appalto nell'ambito del Sistema Dinamico di Acquisizione.

Per l'aggiudicazione nell'ambito di un Sistema Dinamico di Acquisizione, le stazioni appaltanti seguono le norme previste per la procedura ristretta di cui all'articolo 61 del D.lgs. 50/2016.

Il Sistema Dinamico è caratterizzato da una procedura bifasica:

- pubblicazione di un bando istitutivo per una o più categorie merceologiche a cui i Fornitori possono abilitarsi;

- indizione e aggiudicazione di appalti specifici in cui le Amministrazioni aggiudicatrici, definendo i quantitativi, il valore e le caratteristiche specifiche dell'appalto, invitano tutti i partecipanti ammessi al Sistema a presentare un'offerta.

I principali vantaggi di questo strumento di acquisti sono:

- informatizzazione dell'intero processo;
- dinamismo della partecipazione grazie all'entrata continua di nuovi Fornitori;
- trasparenza e concorrenzialità della procedura;
- riduzione dei tempi dell'appalto specifico;
- flessibilità nel soddisfare esigenze specifiche delle Amministrazioni.

2.5. Portale "Acquistinretepa.it"

Il Portale www.acquistinretepa.it è il principale strumento di diffusione del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti per le Pubbliche Amministrazioni, oltre che punto di accesso alla piattaforma per l'utilizzo degli strumenti transazionali nonché informativi.

Il Portale promuove l'evoluzione tecnologica, consentendo alle Amministrazioni e alle Imprese di conoscere il Programma di Razionalizzazione e di essere sempre al corrente delle sue evoluzioni. Come strumento di accesso alla piattaforma di negoziazione ha quindi un ruolo chiave nella diffusione dell'innovazione in termini tecnologici e nel supporto alle decisioni sulle modalità di acquisto.

In risposta allo sviluppo delle attività del Programma di Razionalizzazione, negli anni è stato realizzato un Sistema di *e-Procurement* integrato e flessibile che ha recepito nelle sue modifiche, le evoluzioni normative ed i requisiti derivanti dal crescente numero di utenti e di negoziazioni.

3. Linee d'indirizzo

Le Linee Guida Triennali (LGT) predisposte dall'Ufficio per la razionalizzazione degli acquisti nella P.A. del Ministero dell'economia e delle finanze, declinano le indicazioni programmatiche che indirizzano le attività di Consip in attuazione del Programma di Razionalizzazione al fine di raggiungere gli obiettivi di risparmio, di coordinamento della domanda, di coinvolgimento dell'offerta e di innovazione di prodotto e processo in tema di *Public Procurement,* alla luce del quadro normativo sopra delineato.

Le Linee Guida Triennali 2020-2022 indirizzano le attività verso il consolidamento degli strumenti di acquisto proposti dal Programma quali Convenzioni e Accordi Quadro, nonché gli strumenti di negoziazione quali il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA) e il Sistema Dinamico di Acquisizione (SDAPA). Tale scopo può essere raggiunto anche attraverso l'individuazione di nuovi ambiti di spesa affrontabili con il Programma. In tal senso acquista maggiore significato l'esigenza di accrescere e affinare il livello di conoscenza della spesa sostenuta dalla Pubblica Amministrazione con particolare riferimento a quella delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e delle Amministrazioni del comparto sanità, al fine di incrementarne il presidio, garantendo una adeguata ripartizione dell'offerta merceologica tra i diversi strumenti di acquisto e negoziazione disponibili.

Al fine di ottenere tali benefici, nelle Linee Guida si è evidenziata la necessità di proseguire l'attività volta a rendere omogenee e confrontabili tutte le informazioni provenienti dalle diverse fonti (ad es. Banca dati ANAC, Rilevazione MEF/ISTAT, *Data Warehouse* del Programma) integrando il perimetro di analisi con le ulteriori informazioni messe a disposizione da altre Amministrazioni ed Enti (ISTAT, Banca d'Italia) o inerenti l'attività del Ministero dell'economia e delle finanze (dati SIOPE - Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici – della Ragioneria Generale dello Stato) anche in modalità *open data,* tenendo, inoltre, conto dei risultati che emergono nell'ambito dei Gruppi di Lavoro istituiti in attuazione dell'art. 9, comma 3, del decreto-legge 66/2014 (si veda il paragrafo 4.3.3).

Inoltre, con le Linee Guida 2020-2022, nel rilevare che una parte considerevole degli effetti della razionalizzazione della spesa è valutata attraverso l'azione di *benchmarking*, si è sottolineata l'esigenza di offrire un'adeguata informazione alle Amministrazioni sui parametri prezzo/qualità dei beni e servizi rientranti nell'ambito della spesa presidiata dal Programma. A tale riguardo si richiamano le misure contenute nella legge 28 dicembre 2015 n. 208 ove è previsto, all'art. 1 comma 507, che conseguentemente all'attivazione di Convenzioni Consip vengano pubblicati sul Portale del Programma (Portale www.acquistinretepa.it) i valori delle caratteristiche essenziali e i relativi prezzi, che costituiscono i parametri di prezzo-qualità ai fini del soddisfacimento della domanda pubblica.

Per quanto concerne gli strumenti del Programma, con riferimento alle Convenzioni, con le LGT si è stabilito che le azioni attuative devono essere finalizzate a migliorare la quantificazione dei massimali delle iniziative per favorire, dal lato dell'offerta, una partecipazione ampia alle procedure di gara da parte del mercato della fornitura, e per evitare, dal lato della domanda, che vi siano Convenzioni con uno scarso livello di erosione del massimale che evidenzino una non adeguata capacità di intercettare i reali bisogni delle Amministrazioni. Occorre raggiungere l'equilibrio ottimale tra il massimale di gara ed il numero/dimensione dei lotti, per sfruttare al massimo gli effetti congiunti delle economie di scala dovute all'aggregazione dei fabbisogni ed il fattore competitivo/concorrenziale ottenuto grazie ad una più ampia e diversificata partecipazione dei Fornitori. Inoltre le LGT richiedono il raggiungimento di migliori risultati in termini di Erogato e soprattutto di Continuità, al fine di rendere disponibili le iniziative di acquisto senza interruzioni tra una edizione e la successiva. L'attenzione va rivolta in modo particolare alle categorie merceologiche individuate dall'art. 1 commi 7 e 9 del decreto-legge 95/2012 per le quali sussiste l'obbligo di approvvigionarsi attraverso le Convenzioni o gli Accordi Quadro messi a disposizione da Consip e dalle Centrali di Committenza regionali di riferimento.

Con lo scopo di migliorare il servizio reso alle Pubbliche Amministrazioni, con le LGT si è indicata inoltre, come azione necessaria, quella di garantire costantemente un elevato livello di attenzione rivolta alla qualità delle forniture, anche nella fase di predisposizione della documentazione di gara e di monitoraggio dell'esecuzione del

contratto, per incrementare il rispetto degli obblighi contrattuali da parte del fornitore aggiudicatario.

In riferimento agli Accordi Quadro, deve essere portato avanti lo sviluppo di Accordi Quadro multi-fornitore a condizioni tutte fissate, in particolare per gli ambiti merceologici finora non presidiati e nell'adozione di azioni innovative per favorire una significativa partecipazione delle Pubbliche Amministrazioni agli Accordi Quadro aperti.

Per quanto concerne il MePA, le azioni devono proseguire nella rivisitazione dell'offerta MePA, alla luce dell'apertura ai lavori di manutenzione prevista dalla legge 28 dicembre 2015 n. 208.

Riguardo il Sistema Dinamico di Acquisizione della Pubblica Amministrazione devono essere individuate nuove merceologie da affrontare, al fine di incrementare la Spesa Presidiata dal Programma attraverso tale strumento.

Con le linee programmatiche 2020-2022 si è confermata inoltre l'importanza della relazione con l'utenza, che deve essere supportata da un utilizzo evoluto del *Customer Relationship Management* (CRM). Si è chiesto in proposito di intensificare l'impegno sulle attività di monitoraggio degli adempimenti da parte dei Fornitori di beni/prestatori di servizi aggiudicatari, al fine di individuare eventuali azioni correttive da porre in essere per accrescere ulteriormente il grado di soddisfazione degli utenti del Programma.

Le indicazioni riguardano anche la necessità di proseguire nelle attività formative, volte a supportare gli utenti della Pubblica Amministrazione e delle Imprese in riferimento a tutte le fasi del processo di approvvigionamento, focalizzandosi prioritariamente sugli eventi formativi *on-line*, in considerazione del fatto che sono già stati realizzati i primi moduli della nuova piattaforma di *e-learning*.

Inoltre, in virtù dell'articolo 40 del D.lgs. 50/2016, il quale prevede che nell'ambito delle procedure di appalto, le comunicazioni e gli scambi di informazioni sono svolte utilizzando mezzi di comunicazione elettronici, le LGT orientano l'attività facilitando e supportando le Amministrazioni, nell'utilizzo della Piattaforma di *e-Procurement* di proprietà del Ministero dell'economia e delle finanze, in modalità *Application Service*

Provider (ASP), con l'obiettivo di rendere disponibile uno strumento informatico di negoziazione utile a soddisfare bisogni specifici e complessi.

In materia di *Green Public Procurement*, in accordo con l'approccio di derivazione comunitaria, si è data indicazione di fornire adeguata attenzione nella fase di predisposizione delle strategie di gara agli aspetti di sostenibilità ambientale e sociale, anche in considerazione delle disposizioni di cui al Collegato Ambientale (legge 28 dicembre 2015 n. 221) e all'articolo 34 del Codice dei contratti pubblici (D.lgs.50/2016) contenente disposizioni circa l'adozione dei Criteri Ambientali Minimi nella documentazione di gara.

Nelle LGT 2020 – 2022 si è ribadito infine l'esigenza della piena collaborazione del Programma con il Tavolo Tecnico dei Soggetti Aggregatori, confermando la necessità di promuovere una condivisione strutturata dei dati delle rispettive programmazioni, e, più in generale, l'armonizzazione delle diverse iniziative di acquisto aggregato in un'ottica di progressiva riqualificazione della spesa pubblica.

4. Principali risultati e attività

Di seguito si riporta la descrizione dei risultati raggiunti e delle attività realizzate nel corso del 2020 nei diversi ambiti di intervento, quali gli Strumenti di acquisto e negoziazione del Programma, la relazione con P.A. e Imprese, le ulteriori iniziative orientate al continuo miglioramento dei servizi erogati agli utenti del Programma, nonché le attività di comunicazione e cooperazione internazionale.

4.1. Strumenti di Acquisto e Negoziazione

La pianificazione delle iniziative merceologiche identifica l'elenco delle categorie di beni, servizi e lavori di manutenzione che, in funzione delle specificità merceologiche e di mercato, sono rese disponibili attraverso gli strumenti di acquisto e di negoziazione ritenuti più idonei al presidio. La definizione della pianificazione merceologica è elaborata sulla base di una serie di approfondimenti quali l'analisi della spesa, la previsione dei fabbisogni di spesa delle Amministrazioni dello Stato, l'analisi della domanda della Pubblica Amministrazione, anche in relazione alle precedenti edizioni

delle iniziative, le caratteristiche dei beni/servizi oggetto della forniture e le particolarità del mercato di riferimento, rappresentata nel Piano merceologico annuale e triennale del Programma. Tale pianificazione persegue l'obiettivo di garantire la massima efficacia del portafoglio di iniziative messe a disposizione dal Programma nel presidiare gli ambiti di spesa comune e specifica, sia in ottica di complementarietà nell'utilizzo dei diversi strumenti del Programma, sia in relazione alle esigenze delle Amministrazioni Centrali, Territoriali e delle Amministrazioni sanitarie.

I paragrafi successivi descrivono i risultati raggiunti attraverso gli strumenti di acquisto e negoziazione, considerando i principali indicatori in grado di interpretare l'andamento del Programma. Si evidenzia che i valori relativi all'anno 2020 si riferiscono ai dati di consuntivo.

4.1.1. Convenzioni

Nel 2020 il Sistema delle Convenzioni ha ricompreso 119 iniziative (pubblicate, attive, non attive con contratti in corso di validità) afferenti a diverse merceologie, di cui 9 (13 nel 2019) pubblicate e 12 (21 nel 2019) attivate nell'anno.

Di seguito sono riportati i principali indicatori quantitativi, sia in relazione al trend storico (2001-2020), sia rispetto all'anno precedente (2020 vs 2019).

Il valore di **Spesa Presidiata** si è attestato a circa **18.997 milioni di euro** [1](17.247 milioni di euro nel 2019).

Il grafico della **Figura 1** mostra la Spesa Presidiata nel 2020 e nel 2019, suddivisa in spesa relativa alle categorie merceologiche di cui art.1 commi 7 e 9 D.L. n. 95/2012 e spesa relativa alle restanti categorie merceologiche.

[1] Il valore 2020 di Spesa Presidiata tramite Convenzioni non comprende le merceologie *Carburanti rete* e *Ecotomografi* in quanto presidiate in forma prevalente attraverso lo strumento degli Accordi Quadro. Analogamente, tali merceologie non contribuiscono alla valorizzazione dei risultati di Risparmio Potenziale tramite Convenzioni (valori di spesa e risparmio potenziale considerati nell'ambito degli Accordi Quadro).

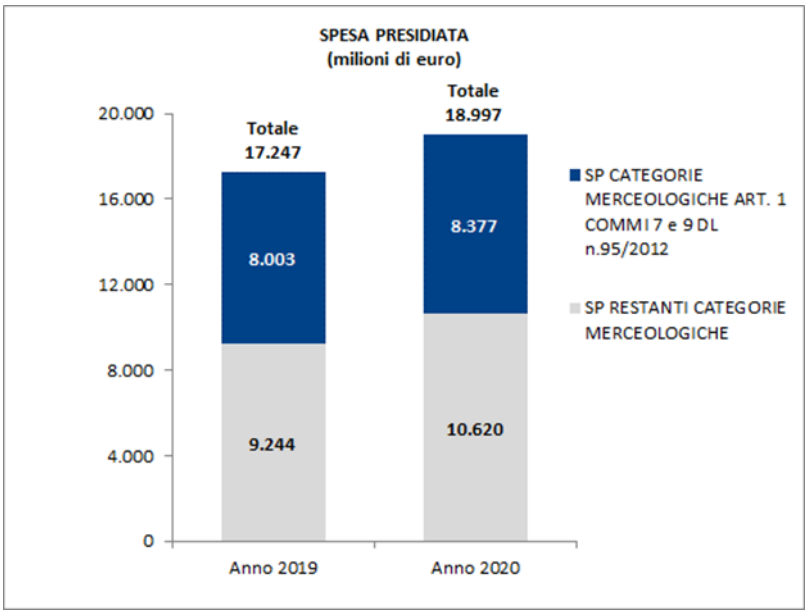

Figura 1: Spesa Presidiata - Convenzioni

Dal raffronto con il valore di circa 17.247 milioni di euro relativo all'anno 2019, si registra una crescita del valore di spesa presidiata del 10%, grazie in particolare all'ampliamento del perimetro merceologico presidiato tramite lo strumento delle Convenzioni alla categoria *Servizi di pulizia enti del SSN*.

Il **Risparmio Potenziale** [2] 2020, corrispondente a circa **2.329 milioni di euro**, presenta un decremento rispetto al 2019 di circa il 9%, in conseguenza dell'aggiornamento delle percentuali di risparmio per diverse categorie merceologiche.

Il grafico della **Figura 2** mette a confronto il Risparmio Potenziale nel 2020 e nel 2019, suddiviso tra categorie merceologiche art.1 commi 7 e 9 D.L. n. 95/2012 e restanti categorie merceologiche.

[2] Il Risparmio Potenziale rappresenta il valore del risparmio ottenuto per le categorie merceologiche su cui sono state attive Convenzioni Quadro nazionali e/o è stato attivo almeno un contratto. Tale valore viene individuato – a seguito dell'aggiudicazione delle Convenzioni – raffrontando i prezzi medi della P.A. per beni comparabili ed il valore di aggiudicazione delle Convenzioni. Il Risparmio potenziale risulta costituito da due diverse componenti: il risparmio "diretto" (risparmio reale conseguito a seguito degli acquisti effettuati dalle Amministrazioni tramite le Convenzioni) ed il risparmio "indiretto" (c.d. effetto *benchmark*, determinato dall'utilizzo dei parametri di qualità/prezzo delle Convenzioni Consip, a cui le Amministrazioni devono far riferimento per le gare espletate in autonomia). I valori di risparmio sono stimati sulla base dei risultati della rilevazione MEF-ISTAT sulle "*Modalità di acquisto delle Pubbliche Amministrazioni*" (www.mef.gov.it), nonché sulla base della conoscenza merceologica del mercato.

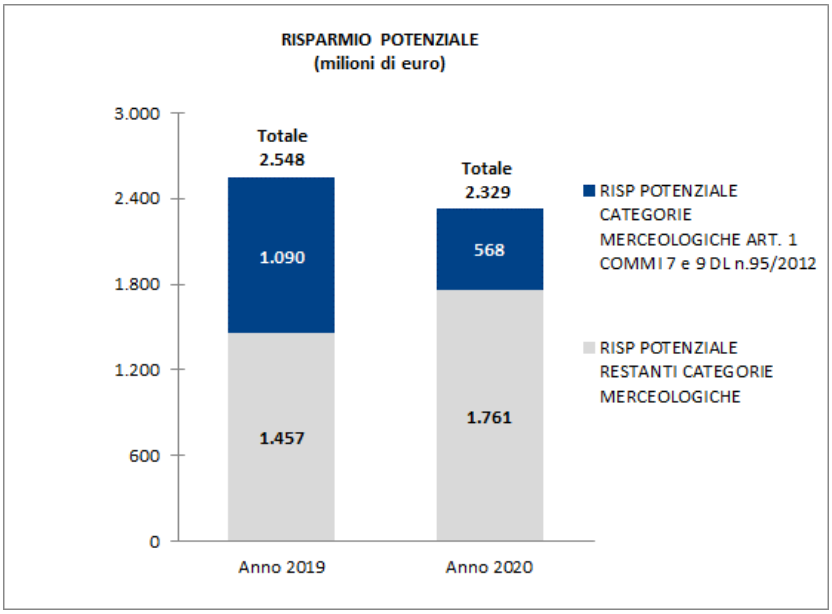

Figura 2: Risparmio Potenziale – Convenzioni

Il grafico della Errore. L'origine riferimento non è stata trovata. mostra, invece, l'andamento storico della **Spesa Presidiata** e del **Risparmio Potenziale** relativo alle Convenzioni nel periodo **2001-2020**.

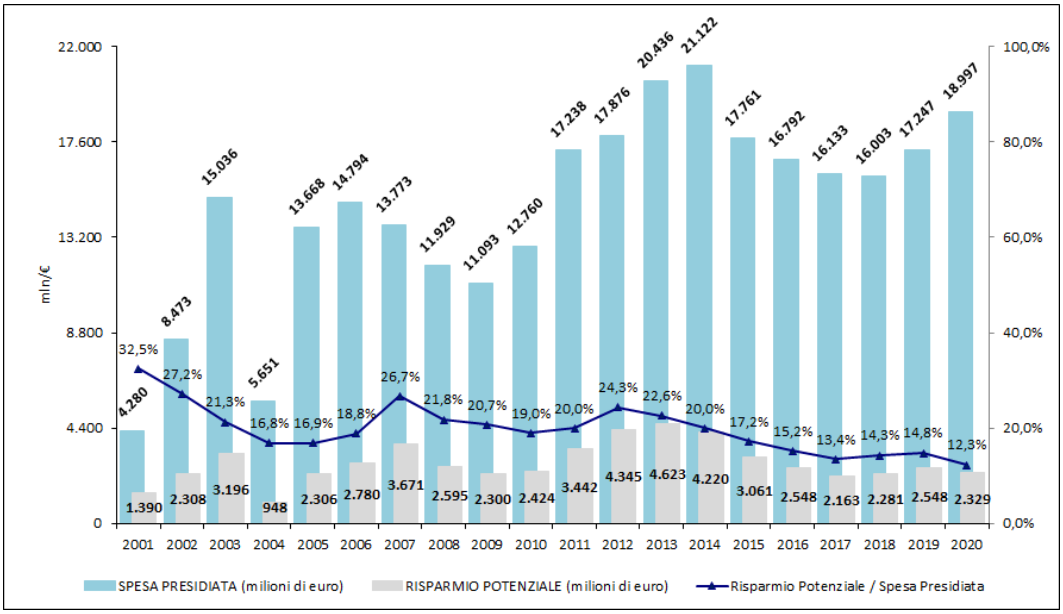

Figura 3: Andamento Spesa Presidiata e Risparmio Potenziale – Convenzioni

L'**Erogato** 2020 attraverso lo strumento delle Convenzioni ha raggiunto un valore pari a **3.965 milioni di euro**, facendo registrare un **decremento del 12%** circa rispetto all'anno precedente, prevalentemente dovuto al minor contributo delle merceologie *Autobus (acquisto)*, *Reti locali*, *Energia elettrica*, *Buoni pasto*, *Carburanti rete* e *Servizi di pulizia scuole* (considerate assieme, circa 489 milioni di euro in meno rispetto allo scorso anno), non sufficientemente compensato dal maggior contributo delle merceologie *PC Portatili e tablet*, *Licenze software multibrand*, *Servizio integrato energia*, *Telefonia fissa* e *Servizio luce* (considerate assieme, circa 189 milioni di euro in più rispetto al 2019).

Per quanto attiene nello specifico al fenomeno del contenzioso, l'osservazione dei ricorsi notificati dagli operatori economici negli ultimi anni (2012-2019) evidenzia un

quadro di incertezza, aggravatosi nel tempo, che si traduce nell'economia reale in "contratti bloccati", ovvero Amministrazioni che non acquistano e Imprese che non vendono. Tutto questo si traduce in maggiori costi per lo Stato per ritardi e diseconomie di sistema, minore conformità alla disciplina vigente per effetto delle (conseguenti) proroghe tecniche e servizi meno efficienti per i cittadini.

Il grafico della **Figura 4** mostra l'Erogato 2020 e il valore dell'anno precedente, suddiviso per le categorie merceologiche di cui all'art.1 commi 7 e 9 D.L. n. 95/2012 e le restanti categorie merceologiche.

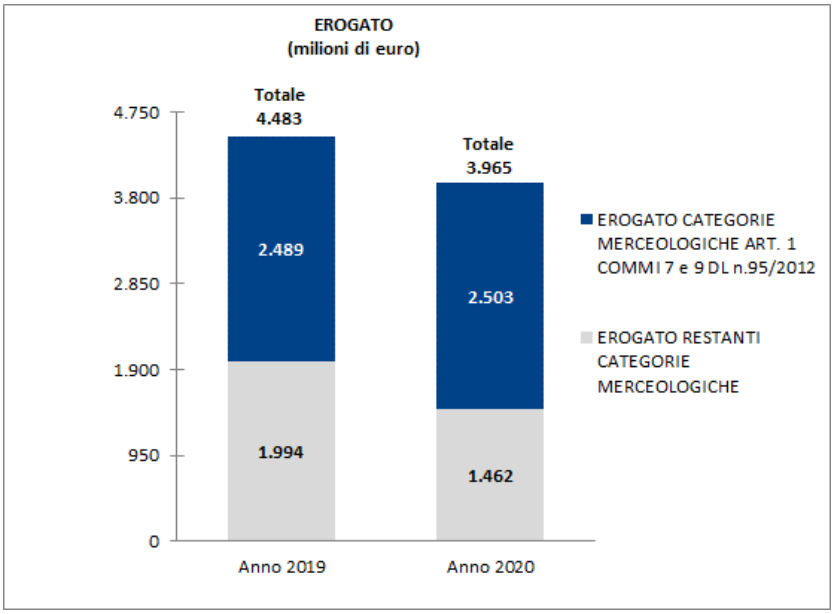

Figura 4: Erogato – Convenzioni

Nel 2020 si è registrata una distribuzione percentuale del valore di Erogato in cui i **comparti Enti Locali e Stato** hanno fatto registrare le quote maggiori, rispettivamente pari al 42% per gli Enti Locali e al 33% per lo Stato, come mostrato nel grafico della seguente **Figura 5**.

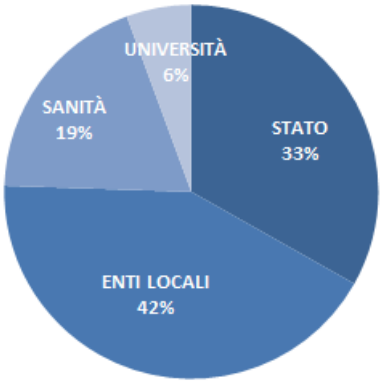

Figura 5: Distribuzione Erogato per comparto PA - Convenzioni

Il valore degli **Ordini** effettuati dalle Amministrazioni nel 2020 è stato pari a **4.102 milioni di euro**, facendo registrare un decremento del 9% circa rispetto all'anno precedente (4.487 milioni di euro nel 2019), principalmente determinato dal minor contributo delle merceologie *Buoni pasto*, *Autobus (acquisto)*, *Carburanti rete*, *Assistenza tecnica alle autorità di gestione e certificazione* e *Reti locali* (considerate assieme, -808 milioni di euro), solo in parte compensato dal maggior contributo rilevato per le merceologie *Facility Management uffici* e *Servizio integrato energia* (considerate assieme, +461 milioni di euro).

Il grafico della **Figura 6** mostra l'andamento – dal 2001 al 2020 – dell'Erogato e del Transato relativo alle Convenzioni.

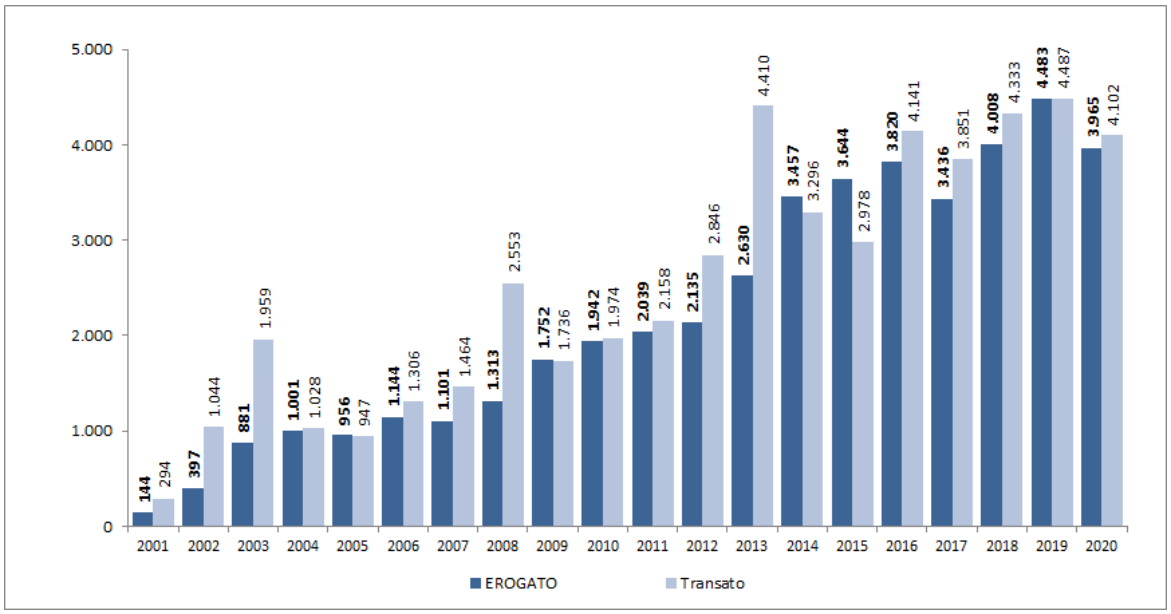

Figura 6: Andamento Erogato e Transato – Convenzioni

Rispetto al 2019, gli ordinativi di fornitura emessi nel 2020 hanno fatto registrare un decremento in termini di numerosità (-8%), ma il **valore medio di Transato per Ordine** è rimasto pressoché invariato, e corrispondente a circa 53.500 euro. Di seguito la **Figura 7** rappresenta la visione d'insieme del trend degli ordini dal 2001 al 2020.

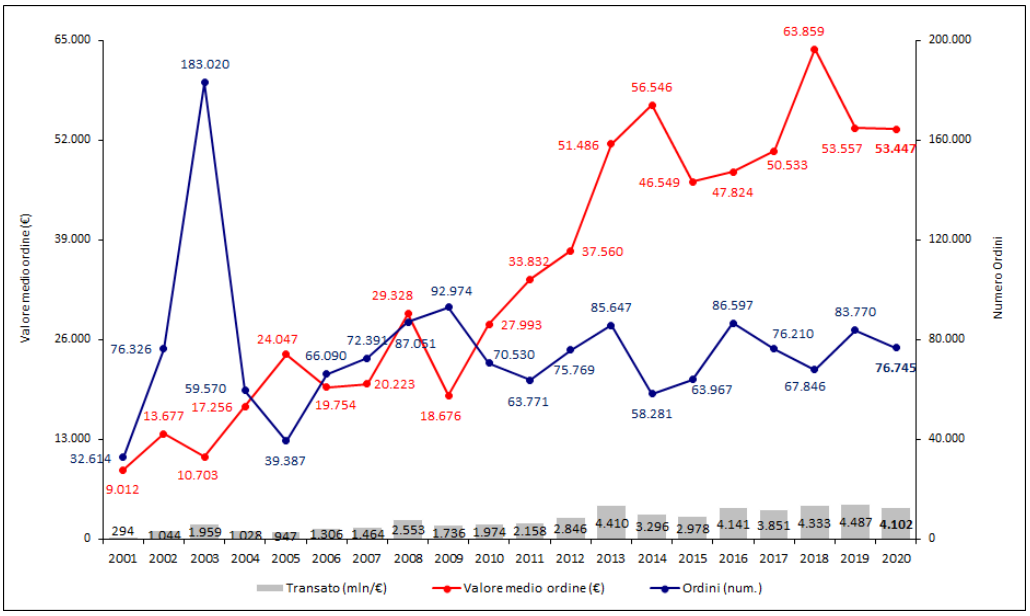

Figura 7: Andamento Ordini in relazione alle Transazioni – Convenzioni

Con riferimento alle iniziative di cui ai commi 7 e 9 del DL n. 95/2012, l'**Indicatore di Continuità** [3]si è attestato a un valore di **poco inferiore al 100%**, in linea con quanto registrato nel 2019.

In merito al **Risparmio Diretto**, il valore 2020 corrisponde a circa **513 milioni di euro**, facendo registrare un decremento del 41% circa rispetto al 2019 (875 milioni di euro); tale decremento è determinato dall'effetto combinato della contrazione del valore di Erogato e dell'aggiornamento delle percentuali di risparmio per diverse categorie merceologiche.

Occorre tener presente che il Risparmio Diretto è la stima del risparmio da prezzi unitari calcolato moltiplicando l'Erogato per il coefficiente ((1/(1-R))-1), dove R è la percentuale di risparmio calcolata nell'anno di riferimento attraverso la rilevazione ISTAT dei prezzi medi pagati dalle Pubbliche Amministrazioni; ove non disponibile la rilevazione ISTAT, la percentuale di risparmio è stimata su base elaborazioni Consip. Pertanto tale grandezza risente dell'andamento di entrambi i fattori: Erogato e percentuali di risparmio registrate.

4.1.2. Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione

Nel 2020 lo sviluppo del MePA è stato svolto su due principali linee di attività: ampliamento merceologico e attività propedeutiche alla realizzazione della nuova piattaforma informatica.

Relativamente all'ampliamento merceologico, nel 2020 sono state sviluppate e messe a disposizione della PA varie estensioni, di cui le principali sono: Servizi Sanitari - Servizi di Sorveglianza Sanitaria; Servizi di pulizia immobili, disinfestazione e sanificazione impianti – Servizio Spot di Detersione Superfici Vetrate; Servizi di

[3] La disponibilità del bene/servizio in Convenzione viene determinata mediante l'indice di **Continuità Ponderato**, calcolato per le singole iniziative nell'anno di riferimento (rispettivamente, per iniziative relative alle categorie merceologiche di cui ai commi 7 e 9, art. 1 del decreto-legge.95/2012, e per iniziative afferenti alle restanti merceologie) come percentuale di giorni di disponibilità del bene/servizio su base annua e per singolo lotto (considerando quindi anche eventuali esaurimenti anticipati di massimale), precisando che l'indicatore deriva dalla media aritmetica dei giorni di disponibilità dei singoli lotti, pesata con la Spesa Presidiata della relativa categoria merceologica.

Telefonia e Connettività - Servizi di accesso ad internet; Servizi professionali Progettazione, verifica della progettazione per opere di ingegneria Civile – Direzione dei lavori e Coordinamento della sicurezza in fase di progettazione e di esecuzione; Servizi professionali – al patrimonio culturale - Servizi professionali per il restauro architettonico e Servizi tecnici di architettura, ingegneria, pianificazione e paesaggio; Servizi Bancari - Servizi di pagamento – Carte di Credito.

Nell'ambito dello sviluppo della nuova Piattaforma, sono state operate modifiche, relativamente al MePA, finalizzate a migliorare l'operatività degli utenti; in particolare sono state predisposte nuove schede tecniche utili per la predisposizione dei cataloghi da parte degli operatori economici abilitati al MePA. Tali schede tecniche sono state riprogettate al fine di ottenere una maggiore facilità di compilazione lato Imprese e di ricerca prodotti/servizi lato PA. L'attività si è concretizzata nella razionalizzazione di circa 600 schede, nell'accorpamento di schede di prodotti similari, nella sostituzione della maggior parte dei campi editabili liberamente dalle Imprese, con campi selezionabili mediante menu a tendina.

Rispetto al 2019, il valore di **Erogato** complessivo (considerando tutti i bandi attivi) si è attestato a **5.589 milioni di euro** con un **incremento** di circa il 15**%** rispetto al valore 2019 (pari a 4.855 milioni di euro); l'**Erogato medio per Punto Ordinante attivo** è risultato pari a circa 137.852 euro con un incremento di circa il 18% rispetto al 2019 (pari a circa 116.415 euro). Il numero di **Fornitori abilitati** nell'anno ha raggiunto quota 156.216, rispetto ai 136.665 del 2019, con un incremento di circa il 14%, dato quest'ultimo che conferma la diffusione capillare di tale strumento nel mercato della Fornitura. Per quanto concerne le **Transazioni** (621.271) si evidenzia un lieve incremento rispetto al 2019 (+3% circa), mentre per i **Punti Ordinanti attivi** (40.547) e il numero di **Articoli** offerti (8.759.263) si rilevano lievi decrementi rispetto ai valori del 2019.

Il grafico seguente **Figura 8** mette a confronto i valori di Erogato e Transazioni nel 2020 rispetto ai valori registrati nel 2019.

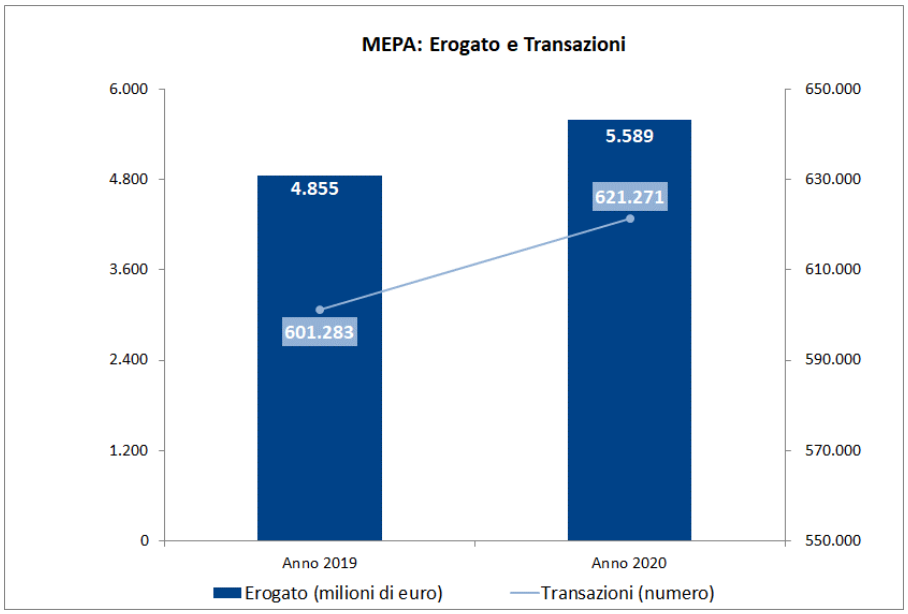

Figura 8: Erogato e Transazioni MePA

Le Transazioni 2020 sono così distribuite: 315.286 (51%) Ordini Diretti di Acquisto (ODA), 96.936 (16%) Richieste di Offerta (RdO) e 209.049 (34%) Trattative Dirette (TD), per un valore medio di ordinato corrispondente a circa 3.150 euro per gli ODA, circa 26.640 euro per le RdO e circa 10.530 euro per le TD.

Nei grafici seguenti **Figure 9**, **10** e **11** si riporta l'andamento dal 2004 al 2020 delle principali grandezze del MePA.

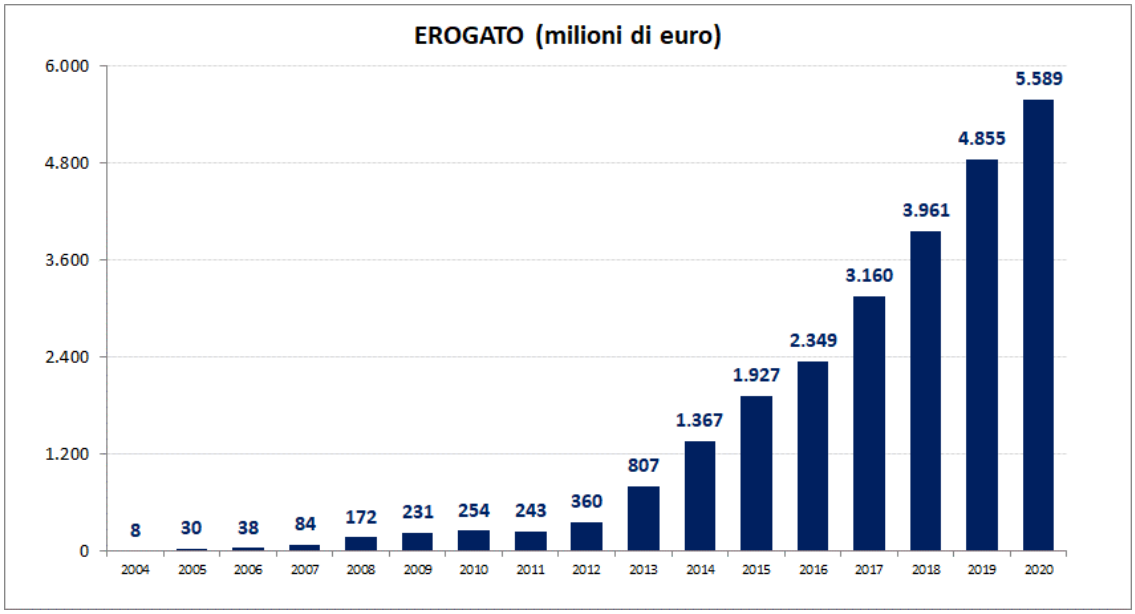

Figura 9: andamento Erogato – MePA

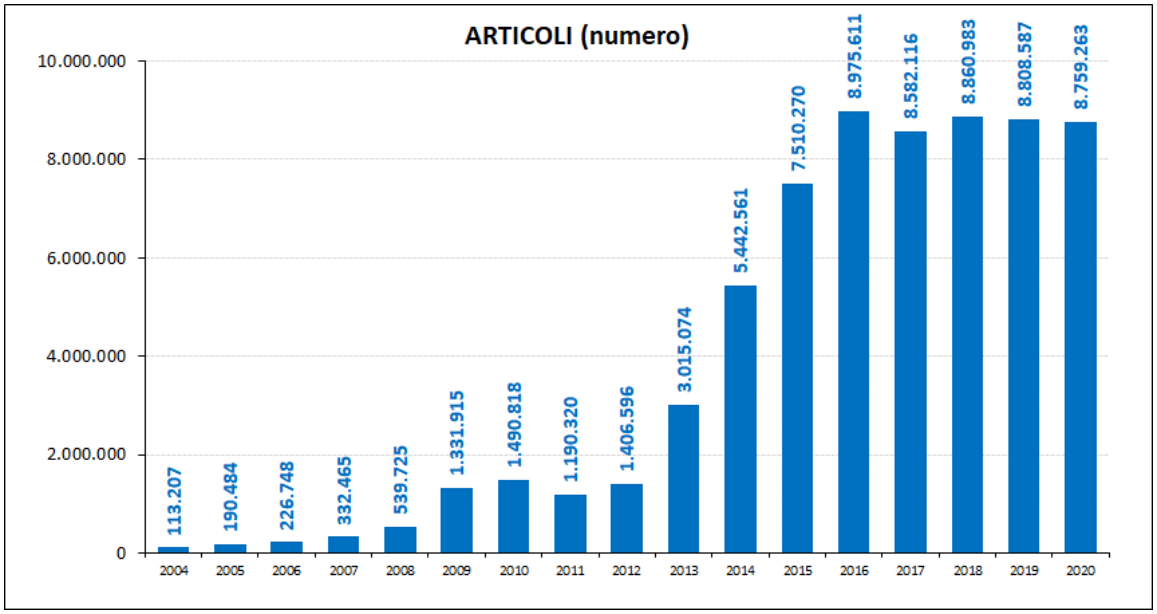

Figura 10: andamento Articoli – MePA

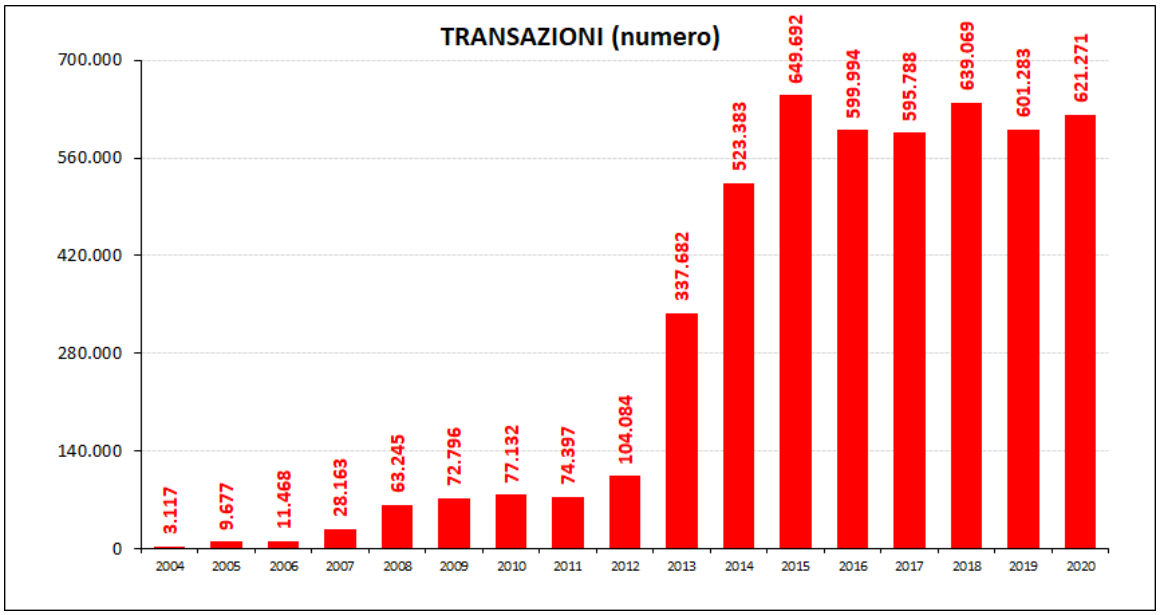

Figura 11: andamento Transazioni – MePA

I risultati descritti sono da ricondurre a molteplici fattori tra cui: la sempre più ampia copertura merceologica, la numerosità degli articoli disponibili *on-line*, la numerosità di Piccole e Micro Imprese abilitate (il 99% circa delle Imprese ha meno di 50 dipendenti), i nuovi processi abilitativi, oltre agli obblighi di legge relativi sia all'utilizzo dello

strumento per gli acquisti sotto soglia, sia alle comunicazioni e gli scambi di informazioni tramite mezzi di comunicazioni elettronici.

4.1.3. Accordi Quadro

Gli Accordi Quadro, insieme alle Convenzioni, sono il principale strumento attraverso il quale Consip contribuisce alla realizzazione degli obiettivi di razionalizzazione della spesa, per il tramite dell'effetto di aggregazione della domanda e della determinazione dei prezzi di riferimento per tutta la PA.

L'opportunità di ricorrere a tale strumento è stata valutata per le categorie merceologiche considerate rilevanti per consentire alle Amministrazioni l'utilizzo di uno strumento che, a differenza delle Convenzioni, impiegate per merceologie con caratteristiche standardizzabili, permetta un maggiore spazio di negoziazione e flessibilità, ideale soprattutto per gli acquisti ripetitivi ed omogenei da gestire nel medio-lungo periodo.

In particolare, specifici approfondimenti condotti in ambito Sanità, sia dal lato della domanda sia dal lato dell'offerta, hanno portato ad individuare nell'Accordo Quadro con più Fornitori a condizioni tutte fissate e senza riapertura del confronto competitivo, lo strumento più idoneo anche nell'ottica del raggiungimento di un più elevato livello di continuità dell'offerta.

Nel corso del 2020 sono state gestite e avviate 49 iniziative afferenti a diverse merceologie, di cui 5 pubblicate e 11 attivate nell'anno, per un valore complessivo di **Spesa Presidiata** di circa **5.068 milioni di euro**, in significativa crescita rispetto al 2019 (4.037 milioni di euro), grazie in particolare all'ampliamento del presidio merceologico alle categorie *Carburanti rete*, *Dispositivi impiantabili attivi per funzionalità cardiaca*, *Ecotomografi*, *Presidi autocontrollo glicemia*, *Radiologia generale* e *Trocar*.

L'**Erogato** 2020 ha raggiunto un valore corrispondente a circa **620 milioni di euro**, con un incremento del 61% rispetto al 2019 (384 milioni di euro). Tale andamento è collegato al maggior contributo, rispetto al 2019, delle merceologie *Service Dialisi*, *Carburanti rete* e *Defibrillatori* (considerate assieme, 261 milioni di euro in più rispetto

al 2019) e dall'apporto aggiuntivo fornito dalle nuove merceologie *Ecotomografi*, *Trocar* e *Radiologia generale* (considerate assieme, 105 milioni di euro in più rispetto al 2019).

Il numero di **Appalti Specifici** (AS) pubblicati nel corso dell'anno su iniziative che prevedono il rilancio competitivo è sostanzialmente in linea con quello dello scorso anno (33 AS nel 2020 rispetto ai 30 AS del 2019), ma il valore di importo **Bandito,** per le iniziative che prevedono il rilancio competitivo nel 2020 (circa **316 milioni di euro**) è più che decuplicato rispetto al 2019 (circa 24 milioni di euro). Di contro è significativamente diminuito il numero di ordini emessi sulle iniziative a condizioni tutte fissate, sceso dai 5.986 ordini del 2019 ai 4.716 ordini del 2020 (-21%).

4.1.4. Sistema Dinamico di Acquisizione per la Pubblica Amministrazione

Nel 2020 è proseguito il presidio delle merceologie dei 22 bandi istitutivi già attivi (oltre alle proroghe dei bandi istitutivi in scadenza nell'anno).

Rispetto allo scorso anno, a fronte di una lieve riduzione nel numero di **Appalti Specifici** pubblicati (**362** nel 2020 rispetto ai 401 del 2019), si registra un valore di **Bandito** più che raddoppiato (**5.145 milioni di euro** nel 2020 rispetto ai 2.365 milioni di euro nel 2019), di cui l'84% circa relativo al solo bando *Farmaci*.

Il valore dell'**Erogato** si è attestato a circa **3.741 milioni di euro**, con un lieve decremento del 3% rispetto al 2019 (3.860 milioni di euro) riconducibile al minor contributo del bando *Farmaci*, solo in parte compensato dagli incrementi di erogato registrati sui bandi *Derrate alimentari*, *Servizi di pulizia e igiene ambientale* e *ICT* (considerati assieme, 178 milioni di euro in più rispetto allo scorso anno). Si segnala l'attività di promozione a supporto della realizzazione di Appalti Specifici da parte delle Pubbliche Amministrazioni, nonché di iniziative aggregate per Soggetti Aggregatori e Aziende Sanitarie.

4.2. Relazione con Pubbliche Amministrazioni ed Imprese

Nel corso del 2020 le azioni verso gli utenti del Programma sono state fortemente condizionate dall'emergenza sanitaria e dalla esigenza di favorire l'utilizzo delle

iniziative e delle merceologie disponibili sui diversi strumenti di acquisto e negoziazione, di maggiore interesse e di maggiore utilità proprio per gestire la situazione emergenziale.

Nell'ambito delle attività del Programma si sono realizzate Gare su Delega in favore delle Amministrazioni che ne hanno espresso la necessità e consentito l'utilizzo della piattaforma di negoziazione per la realizzazione delle Gare in ASP (*Application Service Provider*) adottando, per le Amministrazioni centrali dello Stato, una procedura di abilitazione alla piattaforma integralmente gestita attraverso il Portale "Acquistinretepa.it". Si sono inoltre realizzate attività di comunicazione e formazione relativamente all'utilizzo piattaforma di *e-Procurement*, agli strumenti di acquisto messi a disposizione dal Programma di Razionalizzazione, agli aspetti di natura normativa, al *Green Public Procurement*, ed in generale, in ordine alla ottimizzazione dei processi di approvvigionamento e di razionalizzazione organizzativa delle strutture ad essi preposte.

4.2.1. Supporto alle Pubbliche Amministrazioni con Gare su Delega

Nel corso dell'anno, per quanto riguarda le iniziative realizzate in favore del Ministero dell'economia e finanze si segnala la pubblicazione e aggiudicazione della gara *Servizi di comunicazione integrata per l'educazione finanziaria* (ed. 1), l'aggiudicazione delle gara *Servizio di gestione del presidio sanitario di primo intervento medico* (ed. 1), la pubblicazione della gara *Servizi integrati di Facility Management per gli immobili del MEF* (ed. 1), la pubblicazione della gara *Servizio di gestione della carta acquisti e del reddito di cittadinanza* (ed. 1). Inoltre, nell'ambito delle Gare su Delega per Amministrazioni statali centrali e periferiche, di cui è prevista obbligatorietà nel Decreto Ministeriale 12 febbraio 2009, si segnala la pubblicazione della gara *Carburanti avio* (ed. 5) per il Ministero dell'Interno e l'aggiudicazione di *Carburanti Avio* (ed.4) per il Ministero della Difesa.

Tra le iniziative realizzate in favore di altre Amministrazioni si segnala l'aggiudicazione della gara *Servizi di sviluppo, manutenzione e gestione del sistema informativo* (ed. 1) per la CONSOB, la pubblicazione e aggiudicazione della gara *Servizi di somministrazione lavoro a tempo determinato (G20)* per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la

pubblicazione e aggiudicazione della gara *Servizi di organizzazione eventi (G20)* per la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la pubblicazione della gara *Servizi di vigilanza armata* (ed. 1) per il Ministero della Giustizia, la pubblicazione della gara *Servizi di documentazione degli atti processuali penali* (ed. 1) per il Ministero della Giustizia, la pubblicazione della gara *Servizi postali* (ed. 1) per il Ministero della Giustizia

Nel corso dell'anno sono inoltre proseguite le attività finalizzate all'aggiudicazione della gara *Servizi di sviluppo, manutenzione e gestione del sistema informativo* (ed. 1) per il Consiglio di Stato, della gara *Servizi di pulizia uffici* (ed. 1 bis) per il Ministero della Giustizia e della gara *Efficientamento energetico delle caserme dei vigili del fuoco* (ed. 1) per il Ministero dell'Interno.

Nelle Tabelle seguenti si fornisce un quadro riepilogativo delle iniziative realizzate sopra specificate.

Iniziative per il Ministero dell'economia e finanze	
Servizi di comunicazione integrata per l'educazione finanziaria (ed. 1)	pubblicazione e aggiudicazione
Servizio di gestione del presidio sanitario di primo intervento medico (ed. 1)	aggiudicazione
Servizi integrati di Facility Management per gli immobili del MEF (ed. 1)	pubblicazione
Servizio di gestione della carta acquisti e del reddito di cittadinanza (ed. 1)	pubblicazione

Iniziative per le Amministrazioni statali centrali e periferiche, di cui è prevista obbligatorietà nel Decreto Ministeriale 12 febbraio 2009		
Carburanti avio (ed. 5)	Ministero dell'Interno	pubblicazione
Carburanti Avio (ed.4)	Ministero della Difesa	aggiudicazione

Iniziative per altre Amministrazioni		
Servizi di sviluppo, manutenzione e gestione del sistema informativo (ed. 1)	CONSOB	aggiudicazione
Servizi di somministrazione lavoro a tempo determinato (G20)	Presidenza del Consiglio dei Ministri	pubblicazione aggiudicazione
Servizi di organizzazione eventi (G20)	Presidenza del Consiglio dei Ministri	pubblicazione aggiudicazione
Servizi di vigilanza armata (ed. 1)	Ministero della Giustizia	pubblicazione
Servizi di documentazione degli atti processuali penali (ed. 1)	Ministero della Giustizia	pubblicazione
Servizi postali (ed. 1)	Ministero della Giustizia.	pubblicazione
Servizi di sviluppo, manutenzione e gestione del sistema informativo (ed. 1)	Consiglio di Stato	In corso di aggiudicazione
Servizi di pulizia uffici (ed. 1 bis)	Ministero della Giustizia	In corso di aggiudicazione
Efficientamento energetico delle caserme dei vigili del fuoco (ed. 1)	Ministero dell'Interno	In corso di aggiudicazione

Il valore di **Erogato** delle Gare su Delega è stato pari a circa **54 milioni di euro**, facendo registrare un incremento del 47% circa rispetto al valore 2019 (circa 37 milioni di euro).

4.2.2. Supporto alle Pubbliche Amministrazioni con gare in ASP (Application Service Provider)

Nel corso del 2020 è proseguito in modo crescente l'utilizzo della piattaforma in modalità ASP (*Application Service Provider*) da parte delle Amministrazioni e dei Soggetti Aggregatori, autorizzati ad utilizzare, a titolo gratuito, la piattaforma di *e-Procurement* di proprietà del Ministero dell'economia e della finanze, per soddisfare in modalità digitale le esigenze di approvvigionamento non coperte dagli strumenti del Programma (MEPA, SDAPA, Convenzioni ed AQ).

Tale attività ha la finalità sia di permettere il rispetto da parte delle Amministrazioni richiedenti delle prescrizioni normative dettate dal nuovo Codice dei contratti pubblici in merito all'obbligo di eseguire le comunicazioni e gli scambi di informazioni, nell'ambito delle procedure, utilizzando mezzi di comunicazione elettronici, sia di supportare i Soggetti Aggregatori nel presidio delle merceologie previste dal D.P.C.M.11 luglio 2018.

In un'ottica di accompagnamento al cambiamento è proseguita l'attività di promozione e di sensibilizzazione all'uso del sistema informatico di negoziazione di proprietà del Ministero dell'economia e delle finanze in modalità ASP tramite sessioni di formazione *on-line* in cui sono state illustrate le caratteristiche tecniche e funzionali del Sistema.

Inoltre, come detto, è stato efficientato il processo di autorizzazione all'utilizzo della piattaforma di negoziazione da parte delle Amministrazioni passando dalla sottoscrizione di un protocollo di intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze, la Consip e la Pubblica Amministrazione richiedente, contenete le modalità, i termini e le condizioni di utilizzo della piattaforma in modalità ASP, all'avvio di una procedura di abilitazione, limitata alle Pubbliche Amministrazioni Centrali dello Stato, integralmente gestita attraverso il Portale "Acquistinretepa.it".

Nel corso del 2020 si registra un aumento del numero degli utenti abilitati allo strumento (Punti Ordinanti/Punti Istruttori pari a **12.326**) **del 9,6 %** rispetto al 2019, di cui **7.172** afferenti al comparto Amministrazioni Centrali e **5.154** al comparto Amministrazioni Territoriali. Per un totale di **circa 967** stazioni appaltanti.

Il numero di stazioni appaltanti che ha utilizzato la piattaforma per lo svolgimento delle proprie procedure di appalto è stato pari a **323** di cui **248** afferenti al comparto delle Amministrazioni Centrali e **75** riferite al comparto delle Amministrazioni Territoriali, con un incremento del **9 %** rispetto al 2019.

In termini di numero di procedure le gare pubblicate nell'anno sono state **1.564**, con un incremento del **24%** rispetto al 2019 (1.214 procedure pubblicate da Amministrazioni Centrali per un valore di bandito di circa 3.358 milioni di euro e 350 procedure pubblicate da Amministrazioni Territoriali per un valore di bandito pari a 1.015 milioni di euro) ed un valore di bandito pari a circa **4,3 MLD** di euro con una leggera contrazione rispetto al valore di bandito del 2019 del 18%, determinato dalla riduzione delle procedure di appalto eseguite dalle ex Prefetture in materia di servizi di accoglienza ed assistenza ai migranti.

Il valore di erogato per il 2020 è stato pari a 1.124 mln/€ con un incremento sostanziale rispetto al 2019 (+ 140% circa).

Il numero delle procedure pubblicate nel 2020 si distribuisce equamente tra la tipologia di **procedura aperta (802) e negoziata (762)**.

In particolare, per le procedure aperte **573** afferiscono ad **Amministrazioni Centrali** per un valore di bandito pari a **2.588** milioni di euro, mentre **229** procedure si riferiscono al comparto delle Amministrazioni territoriali per un valore di bandito pari a **974** milioni di euro. Per le procedure negoziate **641** pubblicate da Amministrazioni Centrali per un valore di bandito pari **770** milioni di euro e **121** pubblicate da Amministrazioni territoriali per un valore di bandito pari a **42 milioni** di euro**.**

Nella **Figura 12** si riporta la distribuzione del valore di bandito 2020 per tipologia di acquisizione servizi, forniture e lavori.

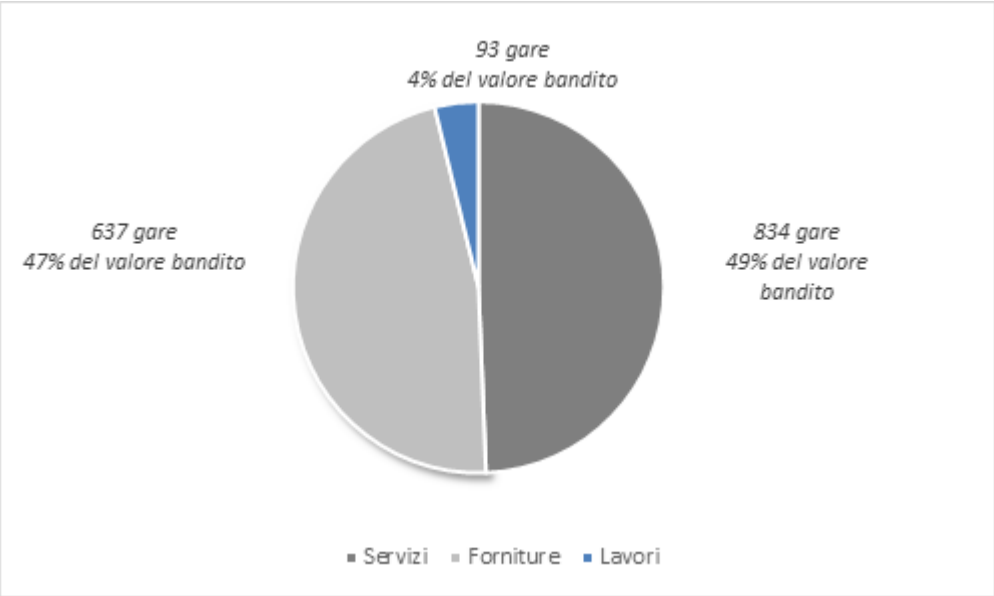

Figura 12: Distribuzione valore di bandito per tipologia di acquisizione

Nella tabella seguente sono riportate la distribuzione per numerosità di procedure con indicazione del valore di bandito per categorie merceologiche.

CATEGORIE DI VETRINA	N° Procedure	Totale Base d'Asta
SANITÀ, RICERCA E WELFARE	296	€1.574.017.273
ALMENTI, RISTORAZIONE e BUONI PASTO	86	€825.800.422
VEICOLI, MOBILITÀ E TRASPORTI	245	€592.249.086
SERVIZI PER IL FUNZIONAMENTO DELLA PA	340	€475.746.163
INFORMATICA, ELETTRONICA, TELECOMUNICAZIONI E MACCHINE PER UFICIO	98	€333.540.614
ATTREZZATURE E INDUMENTI	65	€178.208.966
LAVORI	185	€ 164.074.963
GESTIONE DEGLI IMMOBILI	132	€ 122.574.211
ARREDI E COPLEMENTI	16	€ 33.422.242
PRODOTTI, MATERIALI E CONSUMABILI	56	€ 27.085.840
ENERGIA, CARBURANTI e LUBRUFICANTI	5	€ 16.286.045
STRADE, VERDE PUBBLICO E GESTIONE DEL TERRITORIO	9	€ 10.894.477

RIFIUTI	17	€10.360.283
EDITORIA, EVENTI, COMUNICAZIONE	14	€ 9.473.639
TOTALE	**1564**	**€ 4.373.752.225**

Si evidenzia che l'utilizzo di sistemi telematici in modalità ASP rappresenta una misura di efficienza ed efficacia amministrativa in un'ottica di ottimizzazione e risparmio di risorse pubbliche, nonché un'occasione di condivisione di conoscenze acquisite nell'ambito della collaborazione tra soggetti pubblici.

4.2.3. Promozione e supporto alle Pubbliche Amministrazioni.

Nel corso dell'anno sono state portate avanti azioni orientate a massimizzare il potenziale di sviluppo degli strumenti del Programma di Razionalizzazione ed a intercettare i margini di crescita, ancora significativi, nel ricorso, da parte delle Amministrazioni Pubbliche, a Convenzioni e Accordi Quadro (con particolare riguardo al comparto dello Stato, per il quale la normativa impone precisi obblighi di ricorso alla Centrale di acquisto nazionale), MePa e allo SDAPA.

Si riportano di seguito le direttrici degli interventi realizzati nell'anno 2020.

- Nell'ambito della promozione del MePA le attività sono state focalizzate sulle categorie merceologiche ad alto valore aggiunto (quali lavori, servizi sociali e fonti rinnovabili) mediante;
    - **Articoli per la *newsletter* mensile quali:** La gestione dei rifiuti speciali sul MePA, Servizi sanitari – Sorveglianza sanitaria, Liberi professionisti – abilitarsi al MePA, Il noleggio sul MePA, Kit sanificazione Covid, Emergenza sanitaria: l'importanza di aggiornare il catalogo, L'aggiornamento del catalogo, Beni e servizi utili per affrontare l'emergenza Covid, I Servizi Professionali: una spinta alla ripresa, Nuovi CPV Ricerca, rilevazione scientifica e diagnostica, Estensioni merceologiche sul Mepa, Fatturazione elettronica.
    - **Interviste pubblicate in Home Page quali:** Provincia di Cuneo – Lavori di manutenzione; Comune di Bra – Servizi di ristorazione.
- Relativamente allo SDAPA, sono proseguite, come negli anni precedenti, le attività di promozione e supporto alle PP.AA, con particolare riferimento al Bando SDA Farmaci.

4.2.4. Promozione e supporto alle Imprese

Nell'ambito delle attività volte alla realizzazione del Programma, la Consip collabora con 27 Associazioni di Categoria e numerose Camere di Commercio attraverso il Progetto "Sportelli in Rete" per favorire la promozione, la formazione ed il supporto

operativo diretto alle Imprese nell'ambito degli strumenti di acquisto e di negoziazione del Programma – con particolare focus sul MePA. L'iniziativa prevede l'attivazione di Sportelli di supporto alle Imprese in tutto il territorio nazionale. Attualmente gli Sportelli attivi sono 395.

Nell'ambito del Progetto "Sportelli in Rete", nel corso del 2020, sono state organizzate 16 sessioni formative a distanza, per i referenti degli Sportelli attivi ed in fase di attivazione, con lo scopo di favorire la formazione del personale preposto a supportare operativamente le Imprese locali nell'utilizzo del MePA.

Per fornire un valido supporto a tutto il mondo imprenditoriale, soprattutto in tempo di pandemia, sono stati inoltre organizzati una serie di cicli di *webinar* in collaborazione con gli intermediari del mercato: Associazioni di Categoria, Ordini Professionali e Camere di Commercio.

Con le Associazioni di Categoria si è ritenuto opportuno focalizzare gli interventi sulle opportunità del MePA in applicazione del Decreto Rilancio. All'iniziativa hanno aderito 8 Associazioni con cui è stato possibile organizzare altrettanti eventi. Altri 3 *webinar* sono stati organizzati su tematiche merceologiche specifiche così come da richiesta delle Associazioni interessate (Dispositivi di Protezione Individuale, Servizi di manutenzione, Lavori di manutenzione).

Con gli Ordini Professionali sono stati organizzati 2 *webinar* di specifico interesse merceologico con l'obiettivo di estendere la partecipazione dei liberi professionisti al MePA. La partecipazione a tali *webinar* è stata molto ampia anche grazie all'opportunità di tenere conto della frequenza al fine di ottenere, a beneficio dei professionisti, crediti formativi professionali (CFP) necessari a garantire qualità ed efficienza alla prestazione professionale.

Con le Camere di Commercio si è puntato all'obiettivo di raggiungere anche quelle Imprese che, per propria scelta, non aderiscono ad Associazioni o Ordini. Sono stati organizzati 8 *webinar* operativi sulle principali funzionalità del MePA così da metterle in grado di sfruttare al meglio le opportunità offerte dallo strumento.

Infine, per quanto riguarda la fatturazione elettronica per le Imprese - in attuazione delle disposizioni del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 3 aprile 2013, n. 55 recante il Regolamento in materia di emissione, trasmissione e ricevimento della fattura elettronica da applicarsi alle Amministrazioni Pubbliche ai sensi dell'articolo 1, commi da 209 a 213, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, ed art. 4, comma 1 – il Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti, ha reso disponibile, in via non onerosa sul proprio Portale "Acquistinretepa.it", alle piccole e medie Imprese abilitate al MePA e che forniscono beni e servizi alle PP.AA., i servizi e gli strumenti di supporto di natura informatica in tema di generazione delle fatture nel formato previsto dal Sistema di interscambio e di conservazione, nonché i servizi di comunicazione con il detto Sistema (si veda paragrafo 4.3.6).

4.2.5. Comunicazione e Formazione

L'attività di comunicazione, insieme a quella di formazione, rappresenta una leva strategica per la promozione del Programma. Le attività di comunicazione sono state sviluppate sugli aspetti della digitalizzazione come elemento di semplificazione e innovazione e come elemento di efficienza in relazione al significativo incremento dell'utenza da raggiungere.

In particolare, le attività svolte nel 2020 hanno riguardato la gestione della Promozione tramite il Portale, attraverso:

- la redazione di 20 articoli pubblicati nel *Banner* in *Home page*, con particolare focus su iniziative merceologiche di interesse delle PA in considerazione della crisi pandemica in corso: dai pc per affrontare lo *smart working*, ai Dispositivi di Protezione Individuale e ai Dispositivi medici, alle iniziative disponibili per gli interventi previsti nel Decreto rilancio.

- la realizzazione di 5 interviste a Pubbliche Amministrazioni, pubblicate nella sezione Testimonianze del portale. L'AG.E.A., Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura ha portato la propria esperienza relativa alla negoziazione con il Sistema Dinamico

Derrate alimentari; il Policlinico Riuniti di Foggia ha raccontato dell'utilizzo dei diversi strumenti del Programma soprattutto in ambito sanitario; la Provincia di Cuneo si è focalizzata sull'utilizzo fatto del MePa Bando Lavori; l'ENEA e *Rai Way* hanno espresso le motivazioni delle scelte fatte per l'approvvigionamento di energia elettrica e i vantaggi che hanno riscontrato nell'utilizzo della Convenzione Energia Elettrica 17; il Comune di Bra ha testimoniato l'utilizzo intenso degli strumenti di *e-Procurement* di Acquisti in rete, soprattutto del Mercato Elettronico e delle Convenzioni.

Sono state inoltre progettate, realizzate e inviate 11 *newsletter* PP.AA. e 11 *newsletter* Imprese.

Per garantire e migliorare il supporto fornito agli utenti sul Portale "Acquistinretepa.it" è stata introdotta una nuova sezione "Acquisti in rete per te". Poiché sono disponibili moltissime iniziative di acquisto, alcune dedicate alle esigenze trasversali di tutta la Pubblica Amministrazione, altre utili a soddisfare esigenze specifiche di alcune tipologie di enti, nella nuova sezione sono stati realizzati i focus "Scuola", "Enti Locali", "Sanità" nei quali sono raccolte le iniziative di potenziale interesse per queste specifiche tipologie di Amministrazioni.

E' stata inoltre ulteriormente arricchita la sezione Supporto con la pubblicazione di nuove "Pillole informative" (presentazioni interattive finalizzate a fornire agli utenti, PA e Imprese, informazioni operative sulle azioni più ricorrenti svolte sulla piattaforma di *e-Procurement*) relative a:

- Come acquistare derrate sul Sistema Dinamico di Acquisizione;
- Come acquistare pc portatili sul Sistema Dinamico di Acquisizione,
- Come acquistare servizi di pulizia sul Sistema Dinamico di Acquisizione;
- Come acquistare Servizi di manutenzione sul Sistema Dinamico di Acquisizione.

Nel corso del 2020, sono stati organizzati numerosi eventi formativi incentrati sugli strumenti del Programma e sui servizi disponibili sulla Piattaforma di *e-Procurement.*

Sono stati organizzati eventi destinati alle PP.AA., alle Imprese e agli Sportelli in Rete sia in collaborazione con le Amministrazioni territoriali che con le Camere di Commercio e le Associazioni di categoria.

In particolare è stato realizzato un incontro formativo in aula sul territorio e 167 sessioni di formazione a distanza, di cui 103 per le PP.AA., 48 per le Imprese e 16 per addetti agli Sportelli in Rete. Le tematiche hanno riguardato: Ordine Diretto, Richiesta di Offerta sul MePA, Richiesta di Offerta semplificata, Abilitazione e gestione Catalogo MePA, Risposte a Richiesta di Offerta, supporto alle PP.AA. nella predisposizione di Appalti Specifici a valere sul Sistema Dinamico di Acquisizione.

4.2.6. Monitoraggio delle Forniture

Convenzioni e Accordi Quadro

Le diverse attività di **monitoraggio della qualità delle forniture** si sostanziano nella verifica del rispetto delle obbligazioni e dei livelli di servizio previsti dai singoli contratti stipulati dalle Pubbliche Amministrazioni con i Fornitori aggiudicatari di Convenzioni e Accordi Quadro.

La qualità delle forniture è monitorata con l'ausilio degli strumenti di seguito sintetizzati:

- verifiche ispettive, condotte da un Organismo di Ispezione indipendente, per l'accertamento del rispetto dei livelli di servizio richiesti nell'esecuzione delle prestazioni erogate dai Fornitori aggiudicatari di Convenzioni e Accordi Quadro;
- verifica del corretto adempimento delle obbligazioni che i Fornitori sono contrattualmente tenuti a soddisfare nei confronti di Consip;
- analisi dei reclami provenienti dalle Pubbliche Amministrazioni contraenti.

Nel superamento di logiche legate a una mera dimensione sanzionatoria, le informazioni raccolte e analizzate attraverso le diverse tipologie di monitoraggio azionate da Consip hanno alimentato un ciclo virtuoso che ha spiegato i propri effetti a diversi livelli di governo degli strumenti di acquisto propri del Programma di Razionalizzazione.

Nella fase di gestione le attività di monitoraggio hanno fornito indicazioni per l'assunzione di interventi mirati per il miglioramento delle prestazioni rese dai Fornitori aggiudicatari e da Consip, nonché per l'adozione di eventuali provvedimenti sanzionatori irrogati a fronte degli inadempimenti rilevati.

In concorso, sono state costantemente adeguate le modalità operative, gli strumenti e le procedure attraverso le quali il controllo è effettuato.

In particolare, la rilevazione di ambiti di efficientamento - riconducibili, a titolo di esempio, al sistema delle cauzioni o a quello relativo all'obbligazione di invio dei flussi posta in capo al Fornitore - ha condotto alla formulazione di proposte di revisione di sezioni della documentazione standard di gara relativamente alle aree tematiche di seguito riepilogate:

- Disciplina sub affidamento;
- Ripartizione quote Raggruppamento Temporaneo di Imprese (RTI);
- Tutela diritti di privativa industriale/*copyright* Consip/ marchio e segni distintivi;
- Cessione del credito/istituto della cartolarizzazione;
- Modifica delle modalità di prestazione delle cauzioni definitive e a garanzia del pagamento dei costi relativi all'esecuzione di verifiche ispettive;
- Modifica delle condizioni di avvio delle verifiche ispettive in assenza o erosione totale del *budget* dedicato;
- Revisione delle modalità di liquidazione dei costi da verifiche ispettive;
- Modalità di invio flussi per Appalti Specifici;
- Comunicazione attivazione e conclusione Appalti Specifici.

Sempre nell'ambito delle azioni di miglioramento è stata consolidata l'attività di "verifica della coerenza contrattuale" della documentazione di gara relativa alle Convenzioni e agli Accordi Quadro stipulati da Consip, attraverso l'analisi delle prescrizioni che incidono sulla successiva gestione del contratto.

Al fine di garantire una maggiore standardizzazione, sono state uniformate le tipologie e le modalità di invio dei flussi dati da parte del Fornitore aggiudicatario e di applicazione delle penali, nonché le modalità di svincolo delle fideiussioni per tutte le gare oggetto di pubblicazione nel corso del 2020.

Tale obiettivo di standardizzazione è stato perseguito, laddove possibile, anche per le Convenzioni e gli Accordi Quadro attivati nel corso dell'anno, intervenendo in fase di

stipula per garantire una omogeneità di regolamentazione in una logica di semplificazione degli adempimenti.

In ottica di complessiva evoluzione, e compatibilmente con i volumi di acquisto relativi alle Convenzioni e agli Accordi Quadro già in essere nonché alle nuove attivazioni, nel 2020 sono state commissionate all'Organismo di Ispezione IQM Ispezioni e Monitoraggi per la Qualità s.r.l. attività di **verifica ispettiva su oltre 7.900 Ordinativi di Fornitura (ODF), Appalti Specifici (AS) e Dichiarazioni di fatturato** rese dai Fornitori aggiudicatari delle iniziative Consip ai fini del calcolo della commissione sul valore degli acquisti (*Fee*) di cui al D. M. 23.11.2012.

L'emergenza epidemiologica legata alla diffusione dell'infezione da Covid-19 ha richiesto una tempestiva rimodulazione delle modalità di esecuzione del servizio di verifiche ispettive, con la previsione di accessi telematici, da remoto, da parte degli Ispettori incaricati.

Gli inadempimenti rilevati all'esito del complesso delle attività di monitoraggio poste in essere nel 2020 hanno condotto all'avvio di oltre 920 procedimenti amministrativi di contestazione, per i quali è stato espletato - o risulta in itinere - il contraddittorio di rito con gli operatori economici interessati, ai fini dell'applicazione di eventuali sanzioni pecuniarie a titolo di penale.

In particolare, nel 2020 si è proceduto alla contestazione di numerosi inadempimenti pregressi posti in essere dagli operatori economici relativamente all'obbligazione di invio dei *report* relativi ai flussi *Data warehouse* DWH (data MART PEN semestrali); in pari tempo, sono state curate le fasi di controllo della regolare ricezione dei flussi dati di fatturato (*Fee*) previsti nella disciplina delle diverse iniziative, la cui produzione è onere posto a carico dei Fornitori, per la contestazione dei relativi inadempimenti, e da ultimo si è operato ai fini della contestazione degli ulteriori inadempimenti ai livelli di servizio richiesti. Nella **Figura 13** si rappresentano i procedimenti di contestazione.

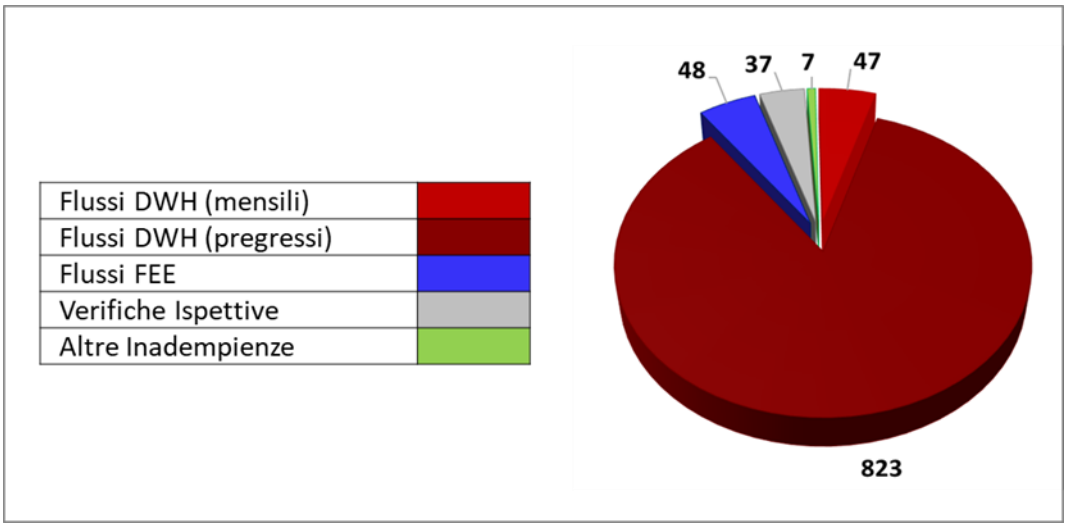

Figura 13: procedimenti di contestazione inadempimento avviati 2020

Il valore economico delle penali applicate nell'anno è pari a Euro 738.290,00, suddiviso come graficamente illustrato nella **Figura 14**:

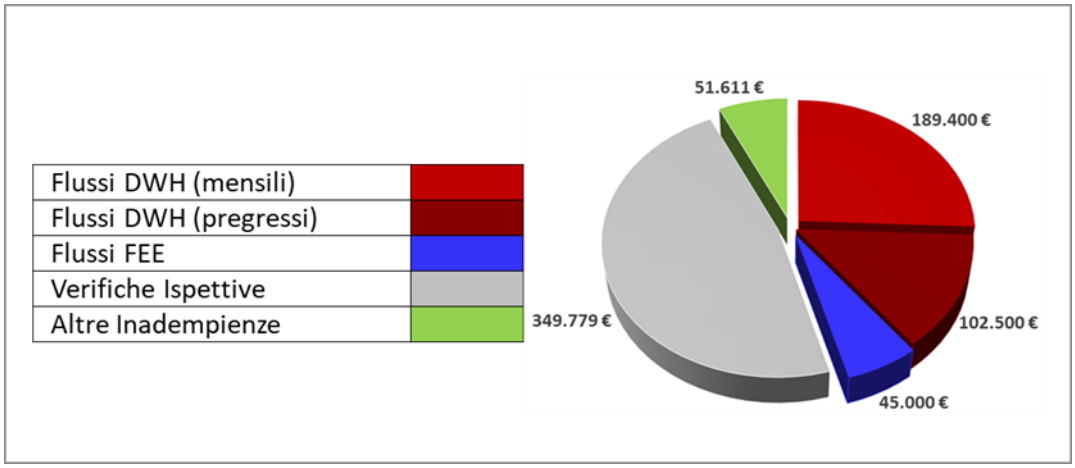

Figura 14: penali applicate per tipologia di inadempimento

L'analisi dei reclami pervenuti attraverso EC (eventi di corrispondenza) o SR (*Service Request* dirette al *Contact Center*) ha riguardato un numero totale di circa 439 eventi, *vs* i 753 pervenuti e analizzati nell'anno precedente. L'andamento significativamente decrescente rispetto al precedente esercizio testimonia la riconduzione entro un perimetro qualificabile come fisiologico della numerosità dei reclami pervenuti (**Figura 15**).

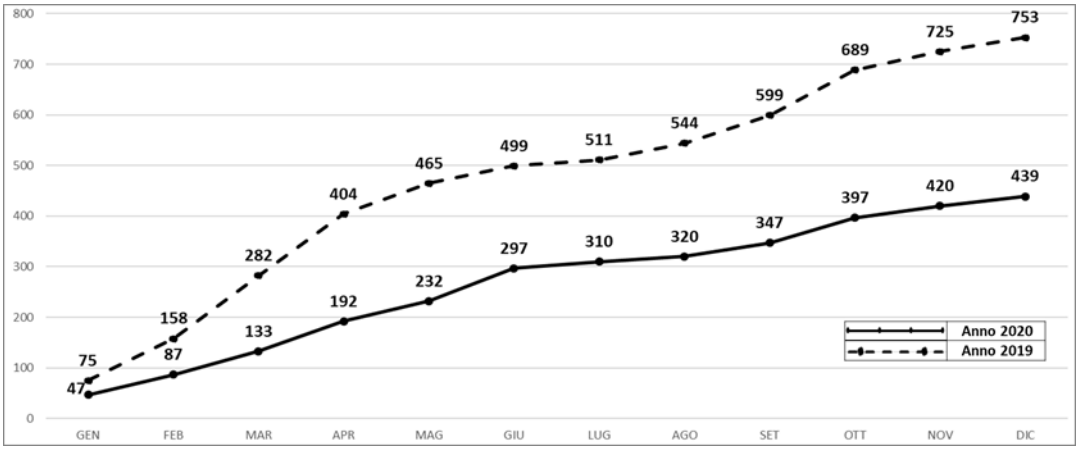

Figura 15: reclami pervenuti 2019-2020

All'esito del rilevamento e dell'analisi quali/quantitativa dei reclami pervenuti, sono stati avviati approfondimenti e azionati ulteriori strumenti di monitoraggio per 6 iniziative di Convenzione.

Sempre nel corso del 2020 sono state infine prese in carico le attività di monitoraggio del corretto svincolo di n. 302 fideiussioni prestate dai Fornitori aggiudicatari delle iniziative stipulate da Consip; per n. 279 di esse risultano completate le attività di verifica del corretto adempimento di tutte le obbligazioni necessarie alla liberatoria, totale o parziale.

Eventuali dinieghi allo svincolo o i casi di escussione di dette fideiussioni hanno costituito oggetto di separata analisi ai fini dell'individuazione di eventuali correttivi dell'azione di Consip, o sanzionatori nei confronti dei Fornitori interessati.

Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione

Le **attività di monitoraggio della qualità del MePA** e degli **operatori economici** ivi abilitati sono articolate come di seguito riassunto:

- monitoraggio delle violazioni delle Regole del MePA poste in essere dagli Operatori Economici in sede di esecuzione contrattuale;
- verifica della sussistenza e della permanenza, in capo agli Operatori Economici abilitati, dei requisiti di carattere generale (assenza dei motivi di esclusione) di cui all'art. 80 del D. Lgs. n. 50/2016 e s.m.i., dichiarati in sede di *Domanda di*

Abilitazione ai diversi Bandi MePA o in sede di rinnovo/modifica dei dati relativi. In ottemperanza al disposto di cui all'art. 36 comma 6-bis del citato Decreto, le verifiche in capo ai Fornitori abilitati al MePA devono essere svolte sistematicamente su un campione significativo di operatori economici;

- monitoraggio della sussistenza e permanenza, in capo ai Fornitori abilitati, dei requisiti di carattere speciale previsti nei diversi Bandi o dalla normativa specifica di riferimento. L'accezione "speciale" connota i requisiti di idoneità professionale che l'operatore è tenuto a possedere con riferimento allo specifico Bando quali, a titolo di esempio, la coerenza dell'oggetto sociale a quanto ivi previsto, il possesso di licenze, autorizzazioni, iscrizioni in albi o ordini nonché altre situazioni soggettive richieste nella lex specialis;
- verifica delle ipotesi di mendacio nelle dichiarazioni rese ai sensi del D.P.R 445/2000 dagli operatori economici all'atto dell'Abilitazione o del Rinnovo Dati, riferibili a tutte le fattispecie – di carattere generale o speciale - oggetto di autocertificazione, ivi compresa la gestione dei **procedimenti e dei provvedimenti sanzionatori** eventualmente conseguenti all'esito del contraddittorio di rito con gli Operatori Economici interessati, nonché degli ulteriori procedimenti incardinati, ove ne ricorrano i presupposti, avanti **all'ANAC o alla Procura della Repubblica.**

In particolare, nel 2020 le attività di monitoraggio del MePA hanno condotto all'avvio e alla gestione di n. 306 accertamenti, suddivisi come illustrato nella **Figura 16**.

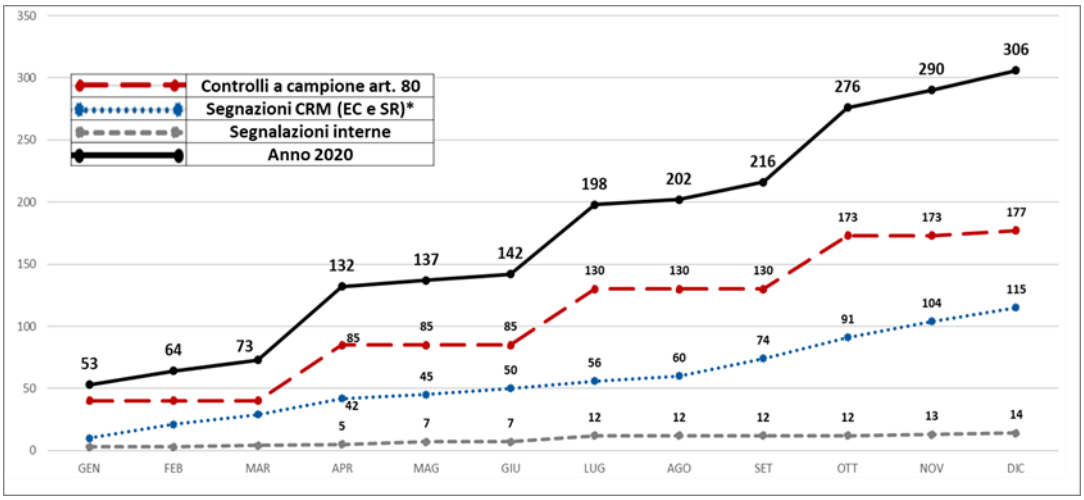

Figura 16: accertamenti MePA 2020

All'esito, nell'anno sono stati irrogati agli Operatori Economici interessati n. 116 richiami propedeutici alla revoca dell'abilitazione e assunti n.15 provvedimenti di revoca.

Sono state altresì effettuate n. 9 segnalazioni all'ANAC e alla Procura della Repubblica per ipotesi di mendacio nella dichiarazione resa all'atto dell'Abilitazione o del Rinnovo dati.

L'analisi delle informazioni raccolte attraverso i diversi strumenti di monitoraggio non evidenzia, per il 2020, elementi che possano considerarsi quali evidenti scostamenti, sotto i profili indagati, rispetto all'andamento storico dello strumento di acquisto.

Sistema Dinamico di Acquisizione

Per quanto concerne, infine, il monitoraggio dei Fornitori ammessi al Sistema Dinamico di Acquisizione, le attività di verifica del possesso e della permanenza, in capo agli Operatori Economici ammessi al SDAPA, dei requisiti soggettivi di carattere generale di cui ai motivi di esclusione elencati all'art. 80 del D. Lgs. 50/2016 e s.m.i., dichiarati in sede di domanda di ammissione ai bandi istitutivi SDAPA o in sede di rinnovo di ammissione stessa, hanno interessato nel 2020 un campione di circa 20 Imprese, nei confronti delle quali, ove necessario, sono stati assunti provvedimenti per il perfezionamento, l'integrazione o la revoca/diniego dell'ammissione.

4.3. Ulteriori iniziative

Per quanto riguarda le attività trasversali afferenti all'intero Programma, si segnalano di seguito le principali attività realizzate nel corso del 2020.

4.3.1. Indagine MEF/ISTAT

Nell'ambito delle proprie attività di rilevazione dei comportamenti della Pubblica Amministrazione, anche nel 2020 il Ministero dell'economia e delle finanze, utilizzando metodologie sviluppate da ISTAT, ha condotto un'indagine statistica sulle modalità di acquisto di beni e servizi raggruppabili in 20 merceologie, acquistate nel 2019, da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

Nella Rilevazione, giunta alla sua XVIII edizione sono stati elaborati anche i risultati concernenti acquisti effettuati nel corso del primo trimestre del 2020, relativamente a un campione di 4 merceologie delle 20 oggetto di indagine (Buoni pasto, Carburanti rete-*fuel card*, Gas naturale, Energia Elettrica).

È proseguita inoltre l'analisi anche su merceologie rese disponibili attraverso lo SDAPA e tramite il MePA. Nello specifico, per lo SDAPA sono state selezionate circa cinquanta tipologie di prodotti di Farmaci e di Derrate Alimentari, tra quelle di maggiore importanza, e i loro specifici prezzi di acquisto sono stati confrontati con quelli effettuati al di fuori dello strumento Consip; per il MePA, per due delle merceologie maggiormente diffuse sullo strumento, Arredi per ufficio (scrivanie e sedie) e Carta, sono state considerate le tipologie di prodotti maggiormente richiesti e le relative sottocategorie.

L'avvio dell'analisi ha dovuto tener conto delle note vicende relative alla pandemia Covid-19 e la rilevazione è stata condotta molto in ritardo rispetto alle edizioni passate, nel periodo dal 5 ottobre al 6 novembre 2020. Di conseguenza i risultati saranno disponibili nel corso del 2021 in un documento che sarà pubblicato sul sito del Ministero dell'economia e delle finanze – DAG dove sono raccolti i risultati delle precedenti rilevazioni [4].

[4] http://www.dag.mef.gov.it/progetti-dag/razionalizzazione_acquisti/indagini_conoscitive/archivio/

4.3.2. Protocollo di intesa con l'Agenzia delle entrate-Riscossione

Il Servizio Verifica Inadempimenti, gestito dall'Agenzia delle entrate-Riscossione, (già Equitalia) consente a tutte le Amministrazioni Pubbliche di accertare - prima di effettuare il pagamento - se il beneficiario del pagamento stesso sia inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento.

Con decreto n. 40 del 18 gennaio 2008, emanato dal Ministero dell'Economia e delle finanze, si è data attuazione alle disposizioni sui pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni, di cui all'art. 48-bis D.P.R. 29 settembre 1973 n. 602.

Nel successivo mese di marzo il Ministero dell'Economia e delle finanze, Consip S.p.A. ed Equitalia S.p.A. hanno stipulato una Convenzione per regolamentare un rapporto di collaborazione che ha avuto come oggetto la realizzazione da parte di Consip di servizi informatici e di *Contact Center* a supporto del servizio di verifica degli adempimenti cui hanno fatto seguito una Convenzione con validità fino al 24 giugno 2012 e, successivamente, una Convenzione con validità fino al 24 giugno 2014, una Convenzione con validità fino al 24 giugno 2016, ed infine una Convenzione con validità fino al 4 ottobre 2018. Attualmente è in corso di validità una Convenzione sottoscritta ad ottobre 2018 per i successivi 36 mesi.

In continuità con l'anno precedente, è stato erogato il servizio di *Contact Center* finalizzato a fornire informazioni e assistenza di primo livello alle Amministrazioni nella fase di registrazione e abilitazione al servizio di verifica degli inadempimenti gestito dall'Agenzia delle Entrate – Riscossione (già Equitalia). In particolare si sono registrati al servizio circa 5.400 utenti e sono state gestite circa 1.300 richieste al *Contact Center*.

4.3.3. Relazioni con le Amministrazioni Territoriali – Tavolo Tecnico dei Soggetti Aggregatori

Il decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 e s.m.i. convertito con modificazioni dalla legge 89/2014 ha previsto la costituzione di un innovativo modello di acquisti, il Tavolo Tecnico dei Soggetti Aggregatori, volto a favorire la centralizzazione degli acquisti delle Amministrazioni Pubbliche e a supportare la realizzazione delle politiche di *spending*

review connesse alla costituzione di un innovativo modello di acquisti per la Pubblica Amministrazione.

La stessa disposizione prevede che il Tavolo Tecnico dei Soggetti Aggregatori sia coordinato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con compiti, tra l'altro, relativi alla pianificazione e armonizzazione delle iniziative di acquisto e al supporto tecnico ai programmi di razionalizzazione degli acquisti dei Soggetti Aggregatori, secondo quanto previsto con il DPCM 14 novembre 2014 di istituzione del Tavolo medesimo.

L'articolo 9, comma 3 del decreto-legge 66/2014 prevede inoltre che, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, vengano individuate categorie di beni e servizi e le relative soglie, superate le quali le Pubbliche Amministrazioni di cui all'articolo 9 medesimo ricorrono a Consip o agli altri Soggetti Aggregatori.

In attuazione del citato articolo 9, comma 3 del decreto-legge 66/2014, il DPCM 24 dicembre 2015 individua le 19 categorie merceologiche di beni e servizi per la cui acquisizione, al di sopra di determinate soglie, le Amministrazioni ivi specificate[5] hanno l'obbligo di ricorrere a Consip o agli altri Soggetti Aggregatori. Con DPCM 11 luglio 2018 si è potenziato ulteriormente il ruolo dei Soggetti Aggregatori incrementando il numero delle categorie merceologiche oggetto di obbligo di ricorso ai Soggetti Aggregatori medesimi, da 19 a 25.

Per il finanziamento delle attività di aggregazione di cui al citato comma 3 dell'articolo 9 svolte dai Soggetti Aggregatori, è istituito, ai sensi del successivo comma 9, il Fondo per l'aggregazione degli acquisti di beni e servizi. Con Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze sono stabiliti i criteri di ripartizione delle risorse del Fondo.

In attuazione del DPCM 14 novembre 2014 è stato sviluppato, nell'ambito delle attività che il Programma di Razionalizzazione degli Acquisti nella P.A. svolge a supporto del Tavolo Tecnico dei Soggetti Aggregatori, il Portale dei Soggetti Aggregatori. Il Portale consente ai Soggetti Aggregatori di inserire la programmazione delle iniziative

[5] Le Amministrazioni statali, centrali e periferiche - ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie - le Regioni e gli enti regionali, gli enti locali di cui all'articolo 2 del D.lgs. 267/2000, oltre che i loro consorzi e associazioni, e gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale.

relative alle merceologie oggetto di obbligatorietà e di caricare a sistema la "programmazione di massima" riferita a tutte le altre categorie merceologiche, utile alla realizzazione del Piano Integrato delle Iniziative di Acquisto Aggregato di cui all'art. 5 del citato DPCM.

Inoltre, tramite una apposita sezione del Portale, le Amministrazioni Pubbliche possono comunicare al Tavolo Tecnico dei Soggetti Aggregatori l'elenco delle acquisizioni di forniture e servizi di importo superiore a 1 mln di euro, che prevedono di inserire nella programmazione biennale attualmente prevista dall'articolo 21, comma 6 del decreto legislativo n. 50/2016 e s.m.i..

I Soggetti Aggregatori, il cui elenco è pubblicato dall'ANAC (Delibera n. 58 del 23 luglio 2015, Delibera n. 125 del 10 febbraio 2016, Delibera n. 784 del 20 luglio 2016, dalla Delibera n. 31 del 17 gennaio 2018 e da ultimo Delibera del 04 settembre 2019 n. 781) sono 32 e, in particolare:

- Consip;
- 21 Centrali di committenza regionali;
- 8 Città Metropolitane;
- 2 Province

Ai sensi del citato DPCM 14 novembre 2014 di istituzione del Tavolo Tecnico dei Soggetti Aggregatori, fanno parte del Tavolo medesimo un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi, un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri, un rappresentante per ciascun Soggetto Aggregatore, un rappresentante dell'ANAC, un rappresentante della Conferenza delle Regioni, un rappresentante dell'ANCI, un rappresentante dell'UPI, il Commissario straordinario per la *spending review* ed un rappresentante del Ministero della Salute.

Ai sensi dell'art. 3 del DPCM 14 novembre 2014, nell'ambito del Tavolo Tecnico dei Soggetti Aggregatori è istituito un Comitato Guida composto da un membro in rappresentanza del Ministero dell'economia e delle finanze - DAG, con funzioni di Presidente, da un membro in rappresentanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri,

da un membro in rappresentanza di Consip S.p.A., da un membro in rappresentanza dei restanti Soggetti Aggregatori di cui al comma 1 dell'art. 9 del citato decreto-legge 66 del 2014 e da un membro in rappresentanza dei Soggetti Aggregatori di cui al comma 2 del medesimo art. 9. Per ogni componente è previsto un membro supplente.

Infine, a supporto del Comitato Guida nell'esercizio delle sue funzioni, è stata istituita una Segreteria Tecnica, composta da 10 figure professionali individuate nelle strutture del Ministero dell'economia e delle finanze tramite procedure di selezione interna, e nella struttura di Consip S.p.A. - senza oneri aggiuntivi per le strutture di appartenenza e senza compensi o rimborsi - (individuate, da ultimo, con Determina del Capo Dipartimento n. 88795 del 01 luglio 2019).

Al fine di supportare il Tavolo Tecnico dei Soggetti Aggregatori nell'approfondimento di specifiche tematiche, il Comitato Guida ha deliberato la costituzione, ad oggi, dei seguenti Gruppi di Lavoro:

- Gruppi di Lavoro "Sanità", che svolge attività di analisi, studio e confronto propedeutiche all'individuazione di strumenti, metodologie e aree di intervento ritenute prioritarie relativamente alle categorie merceologiche del settore sanitario;
- Gruppo di Lavoro "Integrazione banche dati e Standard categorie e prodotti", che svolge attività di analisi e supporto tecnico ai Soggetti Aggregatori in tema di standardizzazione dei dati e di nomenclatura unica di beni e servizi, con l'obiettivo di classificare univocamente la spesa sostenuta dalle Pubbliche Amministrazioni. Tale Gruppo di Lavoro si occupa altresì delle attività di studio, confronto e disegno di soluzioni relative al tema dell'integrazione delle banche dati relative al *procurement* pubblico, al fine di supportare i Soggetti Aggregatori nella definizione delle strategie e delle priorità di intervento relative all'esecuzione ad al monitoraggio delle procedure di acquisto avviate dalle Pubbliche Amministrazioni.

L'art. 1, comma 420, L. 11 dicembre 2016, n. 232, a decorrere dal 1° gennaio 2017, ha modificato l'articolo 9 del decreto-legge 66/2014, introducendo, con il comma 2bis,

tra i compiti del Comitato Guida, quello di fornire, attraverso linee guida, indicazioni utili per favorire lo sviluppo delle migliori pratiche, con riferimento alle procedure da porre in essere da parte dei Soggetti Aggregatori, inclusa la determinazione delle fasce di valori da porre a base d'asta e delle modalità per non discriminare o escludere le micro e le piccole Imprese. Allo scopo di ottemperare a tale disposizione, nell'ambito del Gruppi di Lavoro "Sanità", sono stati istituti gli otto seguenti Sottogruppi Operativi composti da rappresentati merceologi della Consip S.p.A., dai professionisti regionali, dai professionisti individuati dal Ministeri della Salute e dai professionisti individuati dai Soggetti Aggregatori:

- Protesi d'anca;
- Servizi di Pulizia per gli Enti del SSN;
- Servizi di Lavanderia per gli Enti del SSN;
- Servizi di Ristorazione per gli Enti del SSN;
- Servizi di Smaltimento rifiuti sanitari;
- Emodinamica - Stent;
- Servizi Integrati per gestione apparecchiature elettromedicali;
- Medicazioni generali.

Il Comitato Guida nella seduta tenutasi in data 7 febbraio 2019 ha fornito, a beneficio dei Soggetti Aggregatori, indicazioni con riferimento ai "Servizi di Pulizia per gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale" ed alle forniture di "*Stent*". Tali linee guida sono pubblicate sul Portale dei Soggetti Aggregatori.

Nell'ambito delle attività svolte a supporto del Tavolo dei Soggetti Aggregatori, è stata sviluppata, in collaborazione con il Gruppo di Lavoro "Integrazione banche dati e Standard categorie e prodotti, la sezione Cruscotto Dati dell'area riservata nel Portale dei Soggetti Aggregatori a beneficio dei Soggetti Aggregatori medesimi.

Le informazioni disponibili riguardano: 1. la pianificazione delle iniziative di acquisto dei Soggetti Aggregatori relative alle merceologie DPCM ai sensi dell'art. 9, comma 3 del decreto-legge 66/2014, così come presenti nel Portale Soggetti Aggregatori; 2. il valore di bandito delle gare espletate dalle stazioni appaltanti e/o il valore economico

di adesioni a iniziative stipulate dalle Centrali di Committenza, così come presenti nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) gestita da ANAC; 3. le informazioni di dettaglio dei dispositivi medici provenienti dal Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS) gestito dal Ministero della Salute.

Inoltre il Gruppo di Lavoro ha operato per definire ed implementare un flusso automatizzato di rilascio del CIG da parte di ANAC e, al fine di garantire il costante aggiornamento dei dati relativi alle iniziative di acquisto poste in essere dai Soggetti Aggregatori, sta portando a termine un progetto pilota per l'attivazione di flussi di dati automatizzati provenienti dai sistemi informativi dei singoli Soggetti Aggregatori al fine di alimentare la Banca Dati Nazionale del *Procurement* Pubblico (BDNPP) sottesa alle attività del Portale dei Soggetti Aggregatori. Infine, con l'intento di incrementare la base dati informativa, si stanno sviluppando apposite funzionalità per garantire l'integrazione della BDNPP con i dati relativi ai pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni, disponibili sul sistema *Open* del Sistema Informativo SIOPE (Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici).

4.3.4. Analisi del grado di soddisfazione delle Amministrazioni e delle Imprese

Nel corso del 2020, i servizi di *Contact Center* hanno supportato il processo di *Customer Relationship Management* (di seguito CRM) del Programma, gestendo circa 260.000 richieste da parte dell'utenza, di cui il 33% dalla PA ed il 67% da Imprese (per quest'ultime ci sono state circa 68.000 richieste al numero a pagamento, pari al 26% del totale richieste e pari al 39% di quelle provenienti da Imprese).

Inoltre, a seguito del completamente dell'iter di adesione alla Convenzione Servizi di *Contact Center* in *Outsourcing* ed. 2, dal 30 marzo il servizio è erogato dall'aggiudicatario della Convenzione per il lotto 3.

Nel corso del 2020 è stato costantemente monitorato l'andamento delle lamentele presentate dalle Pubbliche Amministrazioni e si è potuto rilevare che rispetto a tutte le richieste gestite dal *Contact Center* relative alle PP.AA. solo lo 0,08% è stato classificato come lamentela.

Per quanto riguarda l'analisi del grado di soddisfazione delle Amministrazioni sull'offerta del Programma e l'identificazione di azioni di consolidamento o miglioramento della relazione Consip-Amministrazione, a fine novembre è stata avviata l'indagine di *Customer Satisfaction*. La rilevazione è realizzata attraverso *survey* sul WEB (metodologia CAWI) alla quale sono stati invitati a partecipare tutti gli utenti PA e Imprese che sono stati attivi negli ultimi due anni. L'indagine è stata disponibile fino al 31 dicembre. L'analisi dei risultati raccolti al momento è in corso di svolgimento.

4.3.5. Green Public Procurement

L'Italia, recependo le indicazioni della Commissione Europea (comunicazione n. 302/2003 sulla "Politica Integrata dei Prodotti") in tema di integrazione delle esigenze ambientali negli appalti pubblici, si è impegnata, al pari degli altri Stati membri, a elaborare e aggiornare un *Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della P.A.*, (ex art. 1, comma 1126 della legge 296/2006) cui il Ministero dell'economia e delle finanze e la Consip hanno collaborato, su richiesta dello stesso Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare (ora Ministero della transizione ecologica MiTE).

Il Piano è stato adottato con il Decreto Interministeriale dell'11 aprile 2008 (G.U. n. 107 dell'8 maggio 2008), aggiornato con Decreto 10 aprile 2013 (G.U. n. 102 del 3 maggio 2013), oggetto di revisione nel corso dell'anno 2020, è al momento in fase di adozione.

Il Ministero dell'economia e delle finanze e la Consip, in continuità con gli anni precedenti, hanno svolto un ruolo strategico nell'ambito del Comitato di Gestione per l'attuazione del *Piano di azione nazionale per la sostenibilità dei consumi nella PA* (ex art. 1, comma 1126 della legge 296/2006), coordinato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ora Ministero della transizione ecologica MiTE) e finalizzato anche alla redazione e all'aggiornamento dei Criteri Ambientali Minimi (di seguito CAM) sulle categorie oggetto di definizione di criteri ambientali.

Coerentemente a quanto delineato nel quadro normativo vigente e soprattutto a seguito dell'obbligatorietà dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) applicabili, introdotta dalla legge n. 221/2015 e dall'art. 34 del D.lgs n. 50/2016, il Programma di Razionalizzazione degli Acquisiti nella P.A. ha favorito la diffusione di modelli di consumo e acquisto sostenibili che puntano a razionalizzare e qualificare la spesa pubblica attraverso l'integrazione degli aspetti di sostenibilità ambientale e sociale su tutti gli strumenti del Programma, stimolando gli investimenti delle Imprese sul fronte dell'innovazione e della crescita orientata allo sviluppo di soluzioni eco-compatibili.

Tutti gli strumenti del Programma sono stati interessati dall'applicazione dei CAM e dall'introduzione di criteri specifici di sostenibilità nella fase di predisposizione delle strategie di gara, individuati in base all'analisi del ciclo di vita.

Nel corso del 2020 sono inoltre proseguite le attività volte ad individuare ulteriori aree di intervento ove introdurre parametri di sostenibilità ambientale e sociale, laddove è stato possibile, nelle iniziative poste in essere nell'ambito del Programma, e ad organizzare iniziative specifiche per promuovere il *Green and Sustainable Procurement* negli appalti pubblici.

Infine, sono proseguite le attività inerenti il progetto trasversale *Procure2Innovate,* focalizzato sull'utilizzo di strumenti innovativi previsti dal Codice dei contratti pubblici.

4.3.6. Fatturazione elettronica per le Imprese – MePA

Il Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 3 aprile 2013 n. 55, recante il Regolamento in materia di emissione, trasmissione e ricevimento della fattura elettronica da applicarsi alle Amministrazioni Pubbliche ai sensi dell'articolo 1, commi da 209 a 213, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, introduce, all'art. 4, comma 1, misure di supporto per le piccole e medie Imprese. In particolare dispone che il Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti, rende disponibile in via non onerosa sul Portale "Acquistinretepa.it", alle Piccole e Medie Imprese abilitate al Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA) e che forniscono beni e servizi alle Amministrazioni, i servizi e gli strumenti di

supporto di natura informatica in tema di generazione delle fatture nel formato previsto dal Sistema di interscambio e di conservazione, nonché i servizi di comunicazione con il detto Sistema.

A seguito del D.M. n. 55, nel 2014 sono state realizzare le funzioni specifiche per permettere ai Fornitori del Mercato Elettronico della PA di generare le fatture elettroniche, secondo le specifiche definite dalla normativa, acquisendo le informazioni necessarie sia dalla base dati del Sistema di *e-Procurement*, sia attraverso imputazione diretta o caricamento da file strutturato da parte degli stessi Fornitori, per ordinativi di fornitura della P.A. non transitati attraverso la piattaforma di *e-Procurement*.

Il 3 febbraio 2014 è stato avviato un servizio di supporto alla fatturazione elettronica da parte del Mistero dell'Economia e delle Finanze nell'ambito del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti della P.A. Attraverso questo servizio le Imprese possono generare, trasmettere e conservare, nel formato previsto dal Sistema di interscambio gestito dall'Agenzia delle Entrate, le fatture elettroniche relative alle transazioni concluse sul MePA, ma anche riguardanti altre operazioni.

Alla fine del mese di febbraio 2021 le Imprese aderenti al servizio sono 29.393, di cui circa 6.022 Imprese risultano attive al servizio (cioè con un utilizzo quotidiano del MePA), mentre le fatture inviate nell'anno 2020 ammontano a 75.470.

4.3.7. Progetti di Cooperazione e Attività Internazionali

Nel corso del 2020 sono state portate a termine tutte le attività internazionali programmate e volte al consolidamento e rafforzamento dalla cooperazione internazionale e delle *partnership* sviluppate nel tempo con *stakeholder* rilevanti e strategici.

Nello specifico, per quanto attiene le Relazioni internazionali sono state ospitate sette delegazioni governative straniere, sia in modalità virtuale, sia attraverso visite di studio, per approfondire la conoscenza del sistema italiano di *Public e-Procurement* ed è stata garantita la presenza presso le principali conferenze internazionali sugli appalti pubblici.

Per quanto attiene alla Cooperazione internazionale è proseguita la partecipazione ai principali *network* attivi tra le equivalenti centrali di committenza estere (CPB). In particolare, il *network* con le CPB europee riunitosi virtualmente nel mese di ottobre e il *network* OCSE MENA sul *Public Procurement.*

Su invito e richiesta dell'OCSE Consip ha partecipato agli incontri del tavolo OCSE "*Leading Practitioners on Public Procurement*" e ai *workshop* organizzati dall'OCSE nel corso dell'anno.

In ambito europeo è proseguita la collaborazione con la Direzione Generale GROW della Commissione Europea, attraverso il supporto all'EXEP, gruppo di lavoro sull'*e-Procurement*, al tavolo ECF, *European Competency Framework* e ad altri tavoli tecnici seguiti da tale Direzione che vedono coinvolti esperti Consip.

In ambito Internazionale-Istituzionale è proseguita la collaborazione con il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale - DG Mondializzazione, per quanto attiene il supporto al Ministero della Giustizia nell'esercizio di verifica dell'adesione dell'Italia alla Convenzione OCSE sul contrasto alla corruzione internazionale – fase 4 (*Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*).

E' altresì proseguita, anche nel 2020, la collaborazione con il tavolo inter istituzionale *Open Government Partnership* (OGP) Italia, coordinato dalla Funzione Pubblica, ai fini della redazione e implementazione degli impegni presi nell'ambito del IV piano di azione nazionale OGP.

E' stato infine garantito il supporto e la partecipazione alle missioni condotte in Italia nel corso dell'anno dal Fondo Monetario Internazionale e dall'OCSE.

Partecipazione alla community OpenPEPPOL

Nel 2020 alla guida della *Community* si è garantito il presidio degli ambiti di maggiore interesse quali l'ESPD, *eForms* e *eTendering* e l'impegno si è concretizzato nel coordinamento delle attività dei gruppi di lavoro, istituiti per seguire le suddette tematiche.

In particolare è stato condotto uno studio con gli *stakeholder* pubblici e privati per valutare la necessità di creare un nuovo profilo *Peppol Bis* per l'*eForm*s.

In tema di collaborazioni con le PP.AA., al fine di realizzare progetti pilota per lo scambio di documenti tra differenti sistemi gestionali e testare l'integrazione del sistema di *e-Procurement* del Programma, si è proceduto all'impiego dell'*Access Point* per l'invio degli ordini NSO verso gli Operatori Economici che operano attraverso la rete *Peppol*. Infine sono state completate le attività di migrazione dell'*Access Point Peppol* al protocollo AS4 come da indicazioni ricevute dalla *Peppol Authority Nazionale* (AGID).

Partecipazione ai gruppi di lavoro UNINFO

Nel corso del 2020, è proseguita l'attività di supporto al DAG, in qualità di socio di diritto dell'ente di normazione italiano UNINFO, e la partecipazione ai gruppi di lavoro CEN - *European Commettee for Standardization – Technical Committee 440* ("*Electronic Public Procurement")* aventi l'obiettivo di sviluppare standard nazionali e cooperare nella definizione degli standard internazionali informatici per le tematiche di *e-Procurement* e, più in generale, di *e-business* e CEN/Technical Committee 434 "*Electronic Invoicing*". Relativamente ai lavori previsti per il *Technical Committee 434* Consip ha partecipato alle attività previste e finalizzate al consolidamento del modello semantico europeo per la fatturazione elettronica anche per poter recepire specifiche istanze e creare una estensione nazionale (ad esempio per quanto concerne l'obbligo di fatturazione B2B).

5. Conclusioni

L'obiettivo perseguito dal Legislatore è quello di definire un complesso di interventi riguardanti l'intero sistema degli approvvigionamenti pubblici, da cui derivare una riduzione e una razionalizzazione della spesa per beni e servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni e un incremento della trasparenza nello svolgimento delle procedure di acquisto. Tale scopo è ottenuto mediante il rafforzamento del ruolo delle Centrali di Committenza iscritte nell'elenco dei Soggetti Aggregatori e del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti.

Il quadro normativo di riferimento per il 2020 per le attività del Programma di Razionalizzazione ha subito significative modifiche a decorrere dal 1 gennaio 2020 ad

opera delle previsioni della legge n.160 del 2019 (legge di bilancio per il 2020). In primo luogo è stato previsto un ampliamento del perimetro delle attività del Programma: in questo ambito gli strumenti di acquisto e negoziazione, messi a disposizione delle stazioni appaltanti, possono avere ad oggetto anche lavori pubblici ulteriori rispetto alle manutenzioni ed è inoltre possibile svolgere procedure di aggiudicazione di contratti di concessione di servizi. È stata introdotta, poi, la possibilità di stipulare Convenzioni Quadro per specifiche categorie di Amministrazioni ovvero per specifici ambiti territoriali ed è stato previsto che le Convenzioni Quadro e gli Accordi Quadro possono essere stipulati in sede di aggiudicazione di Appalti Specifici nell'ambito del Sistema Dinamico di Acquisizione.

La legge di bilancio contiene poi misure che intervengono sul sistema di obblighi di ricorso agli strumenti di acquisto e di negoziazione del Programma di Razionalizzazione, prevedendo l'obbligo per le Amministrazioni statali centrali e periferiche di approvvigionarsi attraverso gli Accordi Quadro stipulati da Consip o il Sistema Dinamico di Acquisizione realizzato e gestito da Consip, e l'obbligo di ricorso agli strumenti di Consip o delle Centrali di Committenza, per tutte le Pubbliche Amministrazioni e le società del conto consolidato ISTAT, ai sensi dell'art. 1, comma 7, del d.l. 95/2012, anche per la categoria merceologica degli autoveicoli, a eccezione degli autoveicoli per il servizio di linea per trasporto di persone.

Nel corso dell'anno si è consolidato il percorso di crescita degli impatti generati dal Programma, in linea con quanto previsto dalla Convenzione MEF - Consip, stipulata in data 13 febbraio 2020 e regolante la realizzazione e la gestione delle attività del Programma nel triennio 2020-2022.

Tale azione è stata supportata dal potenziamento delle attività di promozione di tutti gli strumenti, con particolare riferimento all'utilizzo della Piattaforma di *e-Procurement* in modalità ASP (*Application Service Provider*), anche in un'ottica di accompagnamento verso la digitalizzazione dei processi di acquisto, che ha visto, con il Codice dei Contratti, l'introduzione dell'obbligo di eseguire le comunicazioni e gli scambi di informazioni nell'ambito delle procedure, utilizzando mezzi di comunicazione elettronici.

Allo stesso tempo, il Programma ha consolidato il ruolo di fondamentale importanza nel *procurement* pubblico negli aspetti legati ai progetti di innovazione, quali: il *Green Public Procurement*, attraverso il supporto fornito nella redazione e aggiornamento dei Criteri Ambientali Minimi; il progetto UNINFO, che ha l'obiettivo di sviluppare standard a livello nazionale e internazionale per l'*e-Procurement*; OpenPEPPOL, eCERTIS e eESPD in materia di evoluzione del Documento Unico di Gara a livello europeo; lo sviluppo digitale dei processi di approvvigionamento pubblico, quali le soluzioni di interoperabilità nell'ambito dell'ecosistema digitale del *Public Procurement* nazionale, anche al fine di favorire una piena interoperabilità delle piattaforme telematiche e lo scambio di dati e dei documenti tra i diversi sistemi.

Ai fini dello sviluppo del Programma si è lavorato al miglioramento dei servizi forniti alle Pubbliche Amministrazioni e ai Fornitori, tra i quali: lo sviluppo dei sistemi di *Customer Relationship Management* (CRM), l'aumento della diffusione dei cruscotti informativi, dei sistemi di reportistica e degli ambienti di analisi, la fatturazione elettronica a supporto delle Imprese abilitate al Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA) e l'aumento della diffusione degli Sportelli in Rete a supporto delle Imprese per favorire la loro partecipazione agli strumenti e alle iniziative del Programma, con particolare riferimento al MePA.

Nel 2020 il Sistema delle Convenzioni ha ricompreso 119 iniziative (pubblicate, attive, non attive con contratti in corso di validità) afferenti a diverse merceologie, di cui 9 (13 nel 2019) pubblicate e 12 (21 nel 2019) attivate nell'anno.

Il valore di **Spesa Presidiata** si è attestato a circa **18.997 milioni di euro**[6] (17.247 milioni di euro nel 2019).

Dal raffronto con il valore di circa 17.247 milioni di euro relativo all'anno 2019 si registra una crescita del valore di spesa presidiata del 10%, grazie in particolare

[6] Il valore 2020 di Spesa Presidiata tramite Convenzioni non comprende le merceologie *Carburanti rete* e *Ecotomografi*, in quanto presidiate in forma prevalente attraverso lo strumento degli Accordi Quadro. Analogamente, tali merceologie non contribuiscono alla valorizzazione dei risultati di Risparmio Potenziale tramite Convenzioni (valori di spesa e risparmio potenziale considerati nell'ambito degli Accordi Quadro).

all'ampliamento del perimetro merceologico presidiato tramite lo strumento delle Convenzioni alla categoria *Servizi di pulizia enti del SSN*.

Il **Risparmio Potenziale**[7] 2020, corrispondente a circa **2.329 milioni di euro**, presenta decremento rispetto al consuntivo 2019 di circa il 9%, in conseguenza dell'aggiornamento delle percentuali di risparmio per diverse categorie merceologiche.

L'**Erogato** 2020 attraverso lo strumento delle Convenzioni ha raggiunto un valore pari a **3.965 milioni di euro**, facendo registrare un **decremento del 12%** circa rispetto all'anno precedente, prevalentemente dovuto al minor contributo delle merceologie *Autobus (acquisto), Reti locali, Energia elettrica, Buoni pasto, Carburanti rete* e *Servizi di pulizia scuole* (considerate assieme, circa 489 milioni di euro in meno rispetto allo scorso anno), non sufficientemente compensato dal maggior contributo delle merceologie *PC Portatili e tablet, Licenze software multibrand, Servizio integrato energia, Telefonia fissa* e *Servizio luce* (considerate assieme, circa 189 milioni di euro in più rispetto al 2019).

Nell'ambito degli Accordi Quadro, nel corso del 2020 sono state gestite e avviate 49 iniziative afferenti a diverse merceologie, di cui 5 pubblicate e 11 attivate nell'anno, per un valore complessivo di **Spesa Presidiata** di circa **5.068 milioni di euro**[8], in significativa crescita rispetto al 2019 (4.037 milioni di euro), grazie in particolare all'ampliamento del presidio merceologico alle categorie *Carburanti rete, Dispositivi*

[7] Il Risparmio Potenziale rappresenta il valore del risparmio ottenuto per le categorie merceologiche su cui sono state attive Convenzioni Quadro nazionali e/o è stato attivo almeno un contratto. Tale valore viene individuato – a seguito dell'aggiudicazione delle Convenzioni – raffrontando i prezzi medi della P.A. per beni comparabili ed il valore di aggiudicazione delle Convenzioni Consip. Il Risparmio potenziale risulta costituito da due diverse componenti: il risparmio "diretto" (risparmio reale conseguito a seguito degli acquisti effettuati dalle Amministrazioni tramite le Convenzioni Consip) ed il risparmio "indiretto" (c.d. effetto *benchmark*, determinato dall'utilizzo dei parametri di qualità/prezzo delle Convenzioni Consip, a cui le Amministrazioni devono far riferimento per le gare espletate in autonomia). I valori di risparmio sono stimati sulla base dei risultati della rilevazione MEF-ISTAT sulle "*Modalità di acquisto delle pubbliche amministrazioni*" (www.mef.gov.it), nonché sulla base della conoscenza merceologica del mercato.

[8] Il valore 2020 di Spesa Presidiata tramite Accordi Quadro non comprende le merceologie *Energia elettrica*, *Telefonia fissa* e *Print & Copy Management*, in quanto presidiate nell'anno in forma prevalente attraverso lo strumento delle Convenzioni.

impiantabili attivi per funzionalità cardiaca, *Ecotomografi*, *Presidi autocontrollo glicemia*, *Radiologia generale* e *Trocar*.

L'**Erogato** 2020 ha raggiunto un valore corrispondente a circa **620 milioni di euro**, con un incremento del 61% rispetto al 2019 (384 milioni di euro). Tale andamento è collegato al maggior contributo, rispetto al 2019, delle merceologie *Service Dialisi*, *Carburanti rete* e *Defibrillatori* (considerate assieme, 261 milioni di euro in più rispetto al 2019) e dall'apporto aggiuntivo fornito dalle nuove merceologie *Ecotomografi*, *Trocar* e *Radiologia generale* (considerate assieme, 105 milioni di euro in più rispetto al 2019).

Il numero di **Appalti Specifici** (AS) pubblicati nel corso dell'anno su iniziative che prevedono il rilancio competitivo è sostanzialmente in linea con quello dello scorso anno (33 AS nel 2020 rispetto ai 30 AS del 2019), ma il valore di importo **Bandito** nel 2020 (circa **316 milioni di euro**) è più che decuplicato rispetto al 2019 (circa 24 milioni di euro). Di contro è significativamente diminuito il numero di ordini emessi sulle iniziative a condizioni tutte fissate, sceso dai 5.986 ordini del 2019 ai 4.716 ordini del 2020 (-21%).

Per quanto concerne il **Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione**, il valore di **Erogato** complessivo (considerando tutti i bandi attivi) si è attestato a **5.589 milioni di euro** con un **incremento** di circa il **15%** rispetto al valore 2019 (pari a 4.855 milioni di euro); l'**Erogato medio per Punto Ordinante attivo** è risultato pari a circa 137.852 euro con un incremento di circa il 18% rispetto al 2019 (pari a circa 116.415 euro). Il numero di **Fornitori abilitati** nell'anno ha raggiunto quota 156.216, rispetto ai 136.665 del 2019, con un incremento di circa il 14%, dato quest'ultimo che conferma la diffusione capillare di tale strumento nel mercato della Fornitura. Per quanto concerne le **Transazioni** (621.271) si evidenzia un lieve incremento rispetto al 2019 (+3% circa), mentre per i **Punti Ordinanti attivi** (40.547) e il numero di **Articoli** offerti (8.759.263) si rilevano lievi decrementi rispetto ai valori del 2019..

Le Transazioni 2020 sono così distribuite: 315.286 (51%) Ordini Diretti di Acquisto (ODA), 96.936 (16%) Richieste di Offerta (RdO) e 209.049 (34%) Trattative Dirette (TD), per un valore medio di ordinato corrispondente a circa 3.150 euro per gli ODA, circa 26.640 euro per le RdO e circa 10.530 euro per le TD.

I risultati descritti sono da ricondurre a molteplici fattori tra cui: la sempre più ampia copertura merceologica, la numerosità degli articoli disponibili *on-line* e la numerosità di Piccole e Micro Imprese abilitate (il 99% circa delle Imprese ha meno di 50 dipendenti), i nuovi processi abilitativi, gli obblighi di legge relativi sia all'utilizzo dello strumento per gli acquisti sotto soglia, sia alle comunicazioni e agli scambi di informazioni tramite mezzi di comunicazioni elettronici.

In riferimento al Sistema Dinamico di Acquisizione per la Pubblica Amministrazione (SDAPA) nel 2020 è proseguito il presidio delle merceologie dei 22 bandi istitutivi già attivi (oltre alle proroghe dei bandi istitutivi in scadenza nell'anno); rispetto allo scorso anno, a fronte di una lieve riduzione nel numero di **Appalti Specifici** pubblicati (**362** nel 2020 rispetto ai 401 del 2019), si registra un valore di **Bandito** più che raddoppiato (**5.145 milioni di euro** nel 2020 rispetto ai 2.365 milioni di euro nel 2019), di cui l'84% circa relativo al solo bando *Farmaci*.

Il valore dell'**Erogato** si è attestato a circa **3.741 milioni di euro**, con un lieve decremento del 3% rispetto al 2019 (3.860 milioni di euro) riconducibile al minor contributo del bando *Farmaci*, solo in parte compensato dagli incrementi di erogato registrati sui bandi *Derrate alimentari*, *Servizi di pulizia e igiene ambientale* e *ICT* (considerati assieme, 178 milioni di euro in più rispetto allo scorso anno). Si segnala l'attività di promozione a supporto della realizzazione di Appalti Specifici da parte delle Pubbliche Amministrazioni, nonché di iniziative aggregate per Soggetti Aggregatori e Aziende Sanitarie.

Nel corso dell'anno è stato fornito supporto alle Amministrazioni richiedenti e ai Soggetti Aggregatori per la stipula/rinnovo di accordi di collaborazione per l'uso a titolo gratuito della Piattaforma di *e-Procurement* di proprietà del Ministero dell'economia e delle Finanze, ai fini della realizzazione di gare in *Application Service Provider* (ASP). Si è pertanto registrato un crescente utilizzo della piattaforma in modalità ASP da parte delle Amministrazioni per soddisfare in modalità digitale le esigenze di approvvigionamento non coperte dagli attuali strumenti del Programma (MEPA, SDAPA, Convenzioni ed Accordi Quadro).

Nello specifico, si registra un aumento del numero degli utenti abilitati allo strumento (Punti Ordinanti/Punti Istruttori pari a **12.326**) del **9,6 %** rispetto al 2019 di cui **7.172** afferenti al comparto Amministrazioni Centrali e **5.154** al comparto Amministrazioni Territoriali. Per un totale di **circa 967** stazioni appaltanti.

In termini di numero di procedure, le gare pubblicate nell'anno sono state **1.564**, con un incremento del **24%** rispetto al 2019 (**1.214** procedure pubblicate da **Amministrazioni Centrali** per un valore di bandito di circa **3.358** milioni di euro e **350** procedure pubblicate da Amministrazioni Territoriali per un valore di bandito pari a **1.015** milioni di euro) ed un valore di bandito pari a circa **4,3 MLD** di euro con una leggera contrazione rispetto al valore di bandito del 2019 del 18%, determinato dalla riduzione delle procedure di appalto eseguite dalle ex Prefetture in materia di servizi di accoglienza ed assistenza ai migranti.

Il numero delle procedure pubblicate nel 2020 si distribuisce equamente tra la tipologia di **procedura aperta (802) e negoziata (762)**.

Parallelamente alle attività sopra delineate, il Programma di Razionalizzazione degli acquisti nella P.A. sta operando allo scopo di fornire il proprio contributo alla realizzazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) atteso l'impatto di quest'ultimo, sul *Procurement* pubblico.

Nell'attuale contesto, ove emerge la necessità di un eccezionale impegno da parte di tutti gli attori del *Procurement* pubblico nazionale, il Programma può svolgere infatti un importante ruolo al fine di garantire la realizzazione degli interventi necessari, con tempi e risultati in linea con gli obiettivi del PNRR.

Il Programma di Razionalizzazione in ottica evolutiva, anche in riferimento alla attuazione del PNRR, intende proseguire verso la modernizzazione della spesa per approvvigionamenti, attraverso il miglioramento della qualità delle forniture a beneficio delle Pubbliche Amministrazioni e delle Imprese, anche in considerazione dei nuovi ambiti merceologici di sviluppo delle attività, ponendo particolare attenzione alla promozione della concorrenza sul mercato e alla partecipazione delle Piccole e Medie Imprese alle procedure di gara e garantendo il potenziamento del processo di digitalizzazione ai fini dell'aumento della trasparenza e tracciabilità delle procedure. Le

attività saranno inoltre indirizzate da una parte al coordinamento della domanda e alla razionalizzazione delle esigenze espresse dalle Pubbliche Amministrazioni, e dall'altra all'armonizzazione delle iniziative di acquisto realizzate dalle Centrali di Committenza e dai Soggetti Aggregatori.