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 2021

Ex art. 26, comma 5, legge 23 dicembre 1999, n. 488

Roma, settembre 2022

Indice

1. QUADRO NORMATIVO **4**

2. MISSIONE E STRATEGIA **14**

2.1. Convenzioni *15*

2.2. Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione *16*

2.3. Accordi Quadro *17*

2.4. Sistema Dinamico di Acquisizione per la Pubblica Amministrazione *19*

2.5. Portale "Acquistinretepa.it" *20*

3. LINEE D'INDIRIZZO **21**

4. PRINCIPALI RISULTATI E ATTIVITÀ **26**

4.1. Strumenti di Acquisto e Negoziazione *26*

4.1.1. Convenzioni *27*

4.1.2. Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione *34*

4.1.3. Accordi Quadro *38*

4.1.4. Sistema Dinamico di Acquisizione per la Pubblica Amministrazione *40*

4.2. Relazione con Pubbliche Amministrazioni ed Imprese *41*

4.2.1. Supporto alle Pubbliche Amministrazioni con Gare su Delega *42*

4.2.2. Supporto alle Pubbliche Amministrazioni con gare in ASP (Application Service Provider) *43*

4.2.3. Promozione e supporto alle Pubbliche Amministrazioni *47*

4.2.4. Promozione e supporto alle Imprese *49*

4.2.5. Comunicazione e Formazione *51*

4.2.6. Monitoraggio delle Forniture *52*

4.3. Ulteriori iniziative *59*

4.3.1. *Indagine MEF/ISTAT* *59*

4.3.2. *Protocollo di intesa con l'Agenzia delle entrate-Riscossione* *61*

4.3.3. *Relazioni con le Amministrazioni Territoriali – Tavolo Tecnico dei Soggetti Aggregatori* *62*

4.3.4. *Green Public Procurement* *66*

4.3.5. *Fatturazione elettronica per le Imprese – MePA* *68*

4.3.6. *Progetti di Cooperazione e Attività Internazionali* *69*

5. CONCLUSIONI **71**

1. Quadro normativo

Il contesto normativo del Programma di razionalizzazione degli acquisti è stato interessato nel corso del tempo – a partire dalla sua istituzione con la Legge Finanziaria per il 2000 – da molteplici modifiche e implementazioni. 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 2021.

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 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.

Affianco allo strumento delle convenzioni-quadro con cui è stato avviato il Programma, si sono 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 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, dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208 (art. 1 co. 504), gli strumenti di acquisto e negoziazione messi a disposizione delle stazioni appaltanti nell'ambito del Programma di razionalizzazione possono avere ad oggetto anche attività di manutenzione; a decorrere dal 2020, con la legge 27 dicembre 2019, n.160 (art. 1 co. 582) il perimetro del Programma è stato ampliato ai restanti lavori pubblici e alle concessioni di servizi. Al riguardo, si evidenzia che, con decorrenza 1° gennaio 2022, è stato sottoscritto un atto integrativo alla vigente Convenzione tra il MEF-DAG e Consip per lo svolgimento di attività relative ai lavori pubblici diversi da quelli di manutenzione 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 Quadro 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 Ministero dell'economia e delle finanze, sentita l'ANAC, sono definite le caratteristiche essenziali delle prestazioni principali che saranno oggetto delle Convenzioni stipulate da Consip; conseguentemente all'attivazione di dette Convenzioni 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 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 stipulate dalle centrali regionali di riferimento, 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 l. 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, autoveicoli (ad eccezione degli autoveicoli per il servizio di linea per il trasporto di persone) 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 1.000 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 D.P.C.M. 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 n. 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 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. L'art. 1, comma 514-bis alla legge 28 dicembre 2015, n. 208, inserito dall'art. 1, comma 419, lett. b), legge 11 dicembre 2016, n. 232, a decorrere dal 1° gennaio 2017, 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 e 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 28 dicembre 2015, n. 208**,** 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 (comma 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 ha inoltre previsto, come detto, la riduzione a euro 1.500.000 dell'incremento delle dotazioni annue 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.

La medesima legge ha infine introdotto, con il comma 583 dell'articolo 1, l'obbligo per 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 nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblici e le agenzie fiscali di approvvigionarsi attraverso gli Accordi Quadro stipulati da Consip o il sistema dinamico di acquisizione realizzato e gestito da Consip.

A decorrere dal 2019 per le attività svolte nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti della Pubblica Amministrazione la Consip si avvale del

patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 771, della l. 145 del 2018.

Con l'articolo 51-bis del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito con modificazioni dalla legge 23 luglio 2021, n. 106, il legislatore ha modificato l'art. 1, comma 171, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, prevedendo che la Consip si avvalga del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato non solo per le attività svolte nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti della Pubblica Amministrazione, ma anche per le ulteriori attività svolte ai sensi dell'articolo 4, commi 3-ter e 3-quater del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, per contro delle amministrazioni che si avvalgono del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato ai sensi degli articoli 1 e 43 del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611.

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 decreto-legge 76/2020 (c.d. Decreto Semplificazioni) che hanno introdotto, tra le altre disposizioni: (i) termini massimi per l'aggiudicazione delle procedure di gara avviate a partire dal 17 luglio 2020 il cui rispetto può essere valutato ai fini della responsabilità erariale del RUP; (ii) semplificazioni per gli acquisti di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria intervenuti nel medesimo periodo e (iii) una disciplina procedurale temporanea prevedendo, fra l'altro, la riduzione dei termini procedimentali nonché la proroga delle possibilità di procedere all'esame delle offerte prima della valutazione sul possesso dei requisiti di partecipazione e della sospensione della disciplina dell'albo dei commissari di gara.

L'applicazione delle anzidette misure, in origine limitata fino al 31 dicembre 2021, è stata estesa fino al 30 giugno 2023 dall'art. 51 del decreto-legge 77/2021 (c.d. Decreto Semplificazioni-bis), unitamente ad un'ulteriore semplificazione procedurale per gli appalti di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria.

Gli strumenti del Programma sono stati altresì contemplati dal Legislatore tra le misure volte a rispondere alle necessità derivanti dall'emergenza epidemiologica.

Facendo seguito a quanto già previsto per la didattica a distanza dall'art. 120 del decreto-legge n. 18/2020 (c.d. decreto Cura Italia), l'art. 21 del decreto-legge n. 137/2020 (c.d. Decreto Ristori), a fronte di un ulteriore stanziamento di risorse, ha previsto che le scuole, per l'acquisto di dotazioni informatiche per la didattica digitale integrata, ricorrono alle Convenzioni Quadro Consip e al MePA. Inoltre, l'art. 3 del decreto-legge n. 150/2020 ha riprodotto in capo al Commissario ad acta per la Sanità della Regione Calabria l'obbligo – già a carico delle ASL ai sensi dell'art. 6 del decreto-legge n. 135/2019 – di avvalersi, per gli acquisti sopra soglia, degli strumenti messi a disposizione da Consip nell'ambio del Programma di razionalizzazione, fatte salve eventuali convenzioni con la centrale di committenza della Regione Calabria o di Regioni limitrofe.

Per quanto concerne i più recenti interventi legislativi, si segnala che, nell'ambito del d.lgs. n. 199/2021, recante "*Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili*", l'art. 28, comma 4, ha previsto che Consip definisce, con il supporto del GSE, uno o più strumenti di gara per la fornitura di energia da fonti rinnovabili alla Pubblica Amministrazione attraverso schemi di accordo per la compravendita di energia elettrica di lungo termine.

Inoltre, con la legge di conversione del decreto fiscale (decreto-legge 146/2021) è stato previsto l'incremento del 50% del valore iniziale degli importi e quantitativi massimi complessivi degli strumenti di Consip e dei Soggetti Aggregatori aventi ad oggetto servizi applicativi e sistemistici, servizi *cloud* e *contact center*, sicurezza, reti locali, *server*, PC e licenze *software* e i cui termini di durata non siano ancora spirati al 21 dicembre 2021 (art. 16-bis, comma 7).

Da ultimo, e per completezza, si evidenzia che, nell'ambito delle previsioni introdotte per l'attuazione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) nonché degli interventi collegati, il decreto-legge n. 77/2021, all'art. 11, ha attribuito a Consip specifici compiti quali: la messa a disposizione per le Pubbliche Amministrazioni di contratti e accordi quadro nonché di servizi di supporto tecnico; il rafforzamento della capacità amministrativa delle Pubbliche Amministrazioni e l'evoluzione del sistema nazionale di *e-Procurement* mediante attività di informazione, formazione e tutoraggio. Per la realizzazione di tali finalità, è stata prevista la definizione di apposito Disciplinare,

stipulato il 10 marzo 2022, tra il Dipartimento dell'Amministrazione Generale, del Personale e dei Servizi del Ministero dell'economia e delle finanze e la Consip S.p.A.

2. Missione e strategia

Nell'attuale quadro il sistema degli approvvigionamenti pubblici, atteso il complesso degli interventi operati dal Legislatore, si delinea uno sviluppo del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti nella P.A. orientato in via generale alla:

- razionalizzazione e modernizzazione della spesa delle Amministrazioni anche attraverso il coordinamento della domanda, coinvolgimento dell'offerta, l'innovazione di prodotto e processo, nonché migliorando la qualità degli acquisti 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 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.

In tale contesto ai fini dell'attuazione di quanto affidato dal Legislatore a questo Ministero e alla Centrale di Committenza nazionale, nell'ambito delle linee programmatiche per il triennio 2022 - 2024, sono stati individuati alcuni temi prioritari di intervento tra i quali il rafforzamento del ruolo del Programma di Razionalizzazione nell'ambito del *public procurement* nazionale. Tra questi si elencano in questa sede: il miglioramento del 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; la focalizzazione sull'incremento degli impatti del Programma, soprattutto in termini di erogato, anche in relazione all'ampliamento del perimetro oggettivo e soggettivo del Programma alla luce dei più recenti interventi sul quadro normativo di riferimento, mediante l'individuazione di un adeguato equilibrio nell'offerta tra i diversi strumenti di acquisto e negoziazione disponibili, in particolare per quanto riguarda le categorie merceologiche per le quali le Amministrazioni sono obbligate a ricorrere al Programma; l'attenzione al parametro della continuità in riferimento ai diversi strumenti di acquisto/negoziazione; il potenziamento della relazione con Pubblica Amministrazione e i Fornitori, individuando nuove forme di comunicazione e modalità 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* 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 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 Fornitori, 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 dei relativi strumenti transazionali nonché informativi.

Come strumento di accesso alla Piattaforma di negoziazione il Portale ricopre un ruolo chiave nella diffusione dell'innovazione in termini tecnologici e nel supporto alle decisioni sulle modalità di acquisto; mediante il Portale si svolgono tutte le attività del Programma per la razionalizzazione degli acquisti nella P.A., dalla messa a disposizione degli strumenti di acquisto quali Convenzioni Quadro, Mercato Elettronico della P.A. (MePA), Sistema Dinamico di Acquisizione e Accordi Quadro, all'abilitazione delle Imprese e delle Pubbliche Amministrazioni. Il Portale mette inoltre a disposizione degli utenti una serie di servizi quali, a titolo esemplificativo, il servizio di fatturazione elettronica che consente alle Piccole e medie imprese abilitate al MePA, di generare, gestire e inviare alle P.A. le proprie fatture elettroniche; i prezzi *Benchmark*, basati sui decreti del Ministero dell'economia e delle finanze (da ultimo il Decreto 1 febbraio 2022) mediante i quali è definito l'elenco delle iniziative oggetto di *benchmark*, per le quali sono identificate le prestazioni principali e le relative caratteristiche essenziali che

costituiscono i parametri di qualità e prezzo che le P.A. devono rispettare per gli acquisti di beni e servizi disponibili anche in Convenzione. Inoltre il Portale offre una importante sezione dedicata al supporto agli utenti dove è possibile fruire di strumenti di informativi quali a titolo esemplificativo filmati, demo interattive, FAQ, il calendario degli eventi di formazione. E' inoltre disponibile una area dedicata ai questionari tra cui figura la Previsione annuale dei fabbisogni dedicata alle Amministrazioni Centrali e periferiche dello Stato prevista dalla Legge Finanziaria 2008 (art. 2 comma 569) e realizzata nell'ambito del Sistema del Ciclo degli Acquisti Integrato (SCAI) della Ragioneria Generale dello Stato.

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.

Nel corso del 2021 è proseguita l'attività di rifacimento della Piattaforma di e-*Procurement* in esito alla quale dal 26 maggio 2022 è operativa sul Portale Acquisti in rete P.A. la nuova Piattaforma di *e-Procurement.* Grazie alla nuova Piattaforma le Amministrazioni e le Imprese possono operare in maniera più semplice anche mediante diverse funzionalità aggiuntive. L'evoluzione si basa su una nuova architettura applicativa rivista secondo i più moderni *standard*, per una maggiore integrazione e interoperabilità con i sistemi esterni; è stata reingegnerizzata l'interfaccia grafica per un miglioramento dell'esperienza utente e semplificate nell'utilizzo e arricchite di nuove funzioni, le procedure legate all'abilitazione e alle aree di negoziazione.

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, in coerenza con le Direttive pluriennali impartite dal Dipartimento del Tesoro, nonché sulla base delle evidenze emerse in fase di rendicontazione in merito alle azioni intraprese e portate a termine negli anni precedenti, le indicazioni programmatiche che indirizzano le attività di Consip, nel triennio successivo, ai fini dell'attuazione del Programma di

Razionalizzazione degli acquisti nella P.A. i cui aspetti rilevanti riguardano il raggiungimento di obiettivi di risparmio, il coordinamento della domanda, il coinvolgimento dell'offerta e l'innovazione di prodotto e di processo in tema di *Public Procurement,* alla luce del quadro normativo sopra delineato.

Al fine di dare attuazione a quanto sopra sommariamente indicato, atteso il rafforzamento del ruolo affidato a questo Ministero dell'economia e delle finanze ed alla Centrale nazionale acquisto nella realizzazione del Programma di razionalizzazione, nelle Linee Guida 2022- 2024 si è confermata l'esigenza, già espressa nelle precedenti linee programmatiche, di definire un sistema degli approvvigionamenti pubblici che sia orientato alla:

- razionalizzazione e modernizzazione della spesa delle Amministrazioni, Pubbliche migliorando la qualità degli acquisti e riducendo i costi unitari e di processo;
- semplificazione, rapidità, tempestività ed efficienza delle procedure di approvvigionamento pubblico;
- trasparenza e tracciabilità dei processi d'acquisto;
- interoperabilità dei sistemi informatici e delle banche dati.

L'efficientamento della spesa per beni e servizi rappresenta quindi uno dei pilastri della più ampia azione di revisione e razionalizzazione della spesa pubblica, risulta pertanto fondamentale proseguire l'azione finalizzata all'ulteriore accrescimento, fermo restando gli equilibri del mercato, del volume di spesa effettuato dalle Pubbliche Amministrazioni mediante le transazioni attraverso gli strumenti di acquisto e negoziazione messi a disposizione dal Programma, avendo cura di mantenere alto il parametro della continuità delle iniziative di acquisto con particolare riguardo ai settori merceologici di cui al decreto legge 95/2012, art. 1, comma 7, come modificato dalla legge 160/2019.

L'analisi dei risultati conseguiti nel corso degli anni precedenti e specificatamente nell'ultimo quinquennio, mostra un'evidente progressiva crescita dell'Erogato ed un sempre maggiore utilizzo degli strumenti di negoziazione (MEPA e SDAPA) rispetto ai

tradizionali strumenti di acquisto (Convenzioni e Accordi Quadro) messi a disposizione delle PP.AA.; tale evidenza dimostra l'esigenza delle Amministrazioni di disporre, per le categorie merceologiche meno standardizzabili, di una maggiore autonomia nella gestione dei loro processi di acquisto avvalendosi di strumenti caratterizzati da una elevata semplicità di utilizzo, sia dal punto di vista normativo, sia dal punto di vista tecnologico e di usabilità.

Alla luce di quanto sopra esposto le Linee Guida Triennali 2022-2024 indirizzano le attività verso il consolidamento degli strumenti di acquisto proposti dal Programma di razionalizzazione quali Convenzioni e Accordi Quadro, nonché degli strumenti di negoziazione quali il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA) e il Sistema Dinamico di Acquisizione (SDAPA).

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.*

Inoltre, con le Linee Guida 2022-2024, 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.

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. 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'impegno va rivolto 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.

Tra le disposizioni contenute nelle LGT, si cita la richiesta di fornire nella fase di predisposizione delle strategie di gara, un'adeguata attenzione agli aspetti di sostenibilità ambientale e di sostenibilità sociale, anche in considerazione della legge 120 del 2020, di conversione con modifiche del decreto-legge 76 del 2020 (c.d. Decreto Semplificazioni) e delle modifiche normative che hanno portato all'emanazione del Collegato Ambientale (L. n. 221 del 28/12/15) e del nuovo Codice dei Appalti (D.lgs. n. 50/2016) così come integrato e modificato dal correttivo (D.lgs. n. 56/2017) che sancisce l'obbligatorietà dei Criteri Ambientali Minimi.

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, valutando la possibilità di prevedere nuove categorie di abilitazione anche

nell'ambito dei lavori pubblici diversi da quelli di manutenzione e alle concessioni di servizi, come previsto dall'art. 24 bis della Convenzione 2020-2022.

Riguardo il Sistema Dinamico di Acquisizione della Pubblica Amministrazione la richiesta è stata quella di individuare nuove merceologie da affrontare, al fine di incrementare la Spesa Presidiata dal Programma attraverso tale strumento.

Con le linee programmatiche 2022-2024 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 44 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, con particolare riferimento alle centrali di committenza non dotate di propria piattaforma.

Nelle LGT 2022 – 2024 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 2021 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. Tale pianificazione merceologica è stata elaborata al fine di garantire massima continuità alle Convenzioni e agli Accordi Quadro relativi alle categorie merceologiche di cui all'articolo 1, commi 7 e 9 del decreto legge n. 95/2012 e s.m.i. e la più estesa continuità alle iniziative relative alle altre merceologie, fermi restando i vincoli temporali imposti dal DL Semplificazioni, nonché sulla base di una serie di approfondimenti quali: l'analisi della domanda della PA e delle precedenti edizioni delle iniziative, specifici approfondimenti volti a migliorare il presidio in base al mutato contesto di riferimento, le caratteristiche dei beni/servizi oggetto della fornitura, le peculiarità del mercato di riferimento, l'esito degli studi di fattibilità per esplorare nuove merceologie, l'analisi della spesa e la previsione dei fabbisogni di spesa delle Amministrazioni dello Stato.

La pianificazione, sintetizzata nel Piano merceologico annuale e triennale del Programma, 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, sia per garantire gli obiettivi di erogato secondo quanto previsto nell'ambito della Convenzione Acquisti.

I paragrafi successivi descrivono i risultati a consuntivo per l'anno 2021 raggiunti attraverso gli strumenti di acquisto, negoziazione e digitalizzazione, considerando i principali indicatori in grado di rappresentare ed interpretare l'andamento del Programma.

4.1.1. Convenzioni

Nel 2021 il Sistema delle Convenzioni ha ricompreso 112 iniziative (pubblicate, attive, non attive con contratti in corso di validità) afferenti a diverse merceologie, di cui 8 (9 nel 2020) pubblicate e 15 (12 nel 2020) attivate nell'anno.

Di seguito sono riportati i principali indicatori quantitativi, sia in relazione al trend storico (2001-2021), sia rispetto all'anno precedente (2021 vs 2020).

Il valore di **Spesa Presidiata** si è attestato a **17.844 milioni di euro**[1] (18.997 milioni di euro nel 2020). La variazione registrata rispetto al 2020 è dipesa dall'effetto combinato dell'aggiornamento dei valori di spesa annua di alcune categorie merceologiche e dal cambiamento dello strumento prevalente di presidio merceologico in favore degli Accordi Quadro.

Il grafico della Figura 1 mostra la Spesa Presidiata nel 2021 e nel 2020, 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 2021 di Spesa Presidiata tramite Convenzioni non comprende le merceologie *Carburanti rete, Veicoli (acquisto), Angiografi fissi (acquisto e noleggio)* e *Autobus extraurbani e urbani (acquisto)* 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).

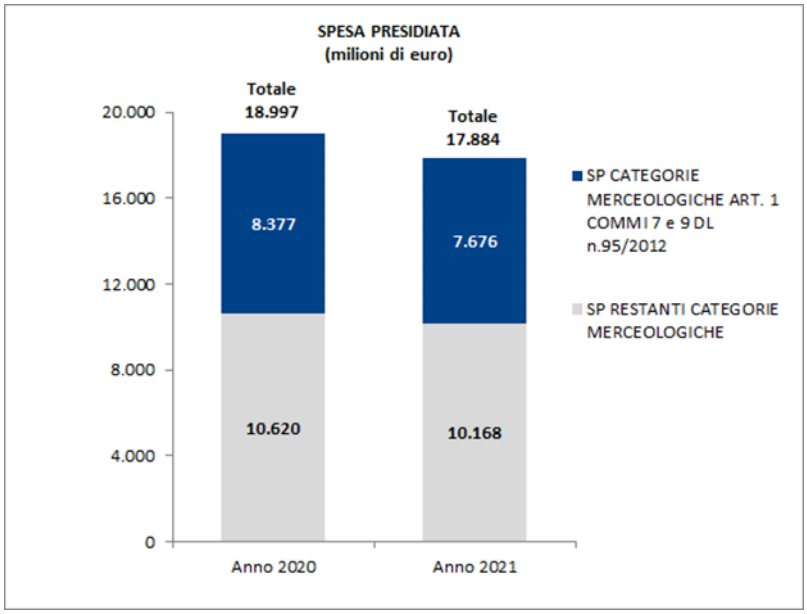

Figura 1: Spesa Presidiata - Convenzioni

Il **Risparmio Potenziale**[2] 2021, corrispondente a **2.497 milioni di euro**, presenta una lieve crescita rispetto al 2020 (+7%), in virtù dell'aggiornamento delle percentuali di risparmio associate ad alcune categorie merceologiche.

Il grafico della Figura 2 mette a confronto il Risparmio Potenziale nel 2021 con il valore 2020, 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 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.

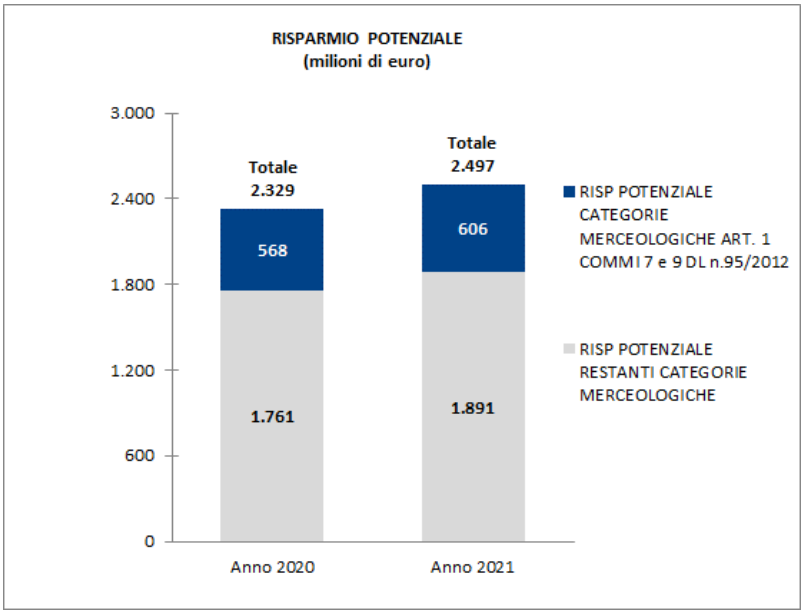

Figura 2: Risparmio Potenziale – Convenzioni

Il grafico della Figura 3 mostra l'andamento storico della **Spesa Presidiata** e del **Risparmio Potenziale** relativo alle Convenzioni nel periodo **2001-2021**, dal quale si evince che a partire dal 2017 il rapporto tra Risparmio Potenziale e Spesa Presidiata si sia attestato mediamente al 14% circa.

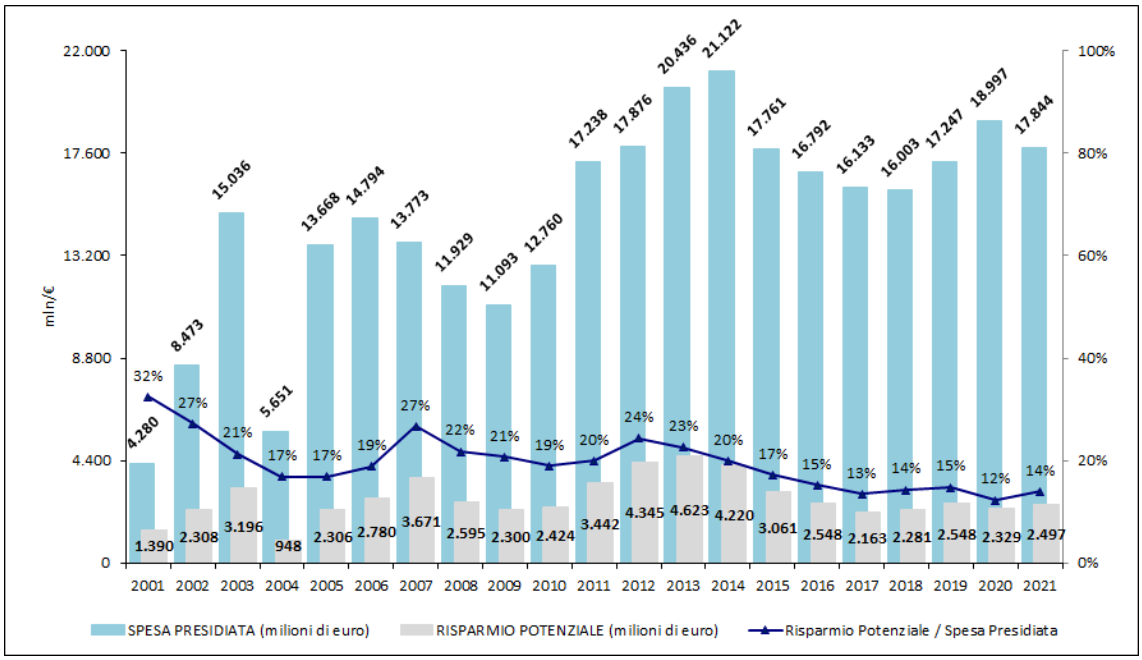

Figura 3: andamento Spesa Presidiata e Risparmio Potenziale – Convenzioni

L'**Erogato** consuntivo 2021 attraverso lo strumento delle Convenzioni ha raggiunto un valore di **4.766 milioni di euro**, facendo registrare un **incremento del 20%** circa rispetto al consuntivo dell'anno precedente, prevalentemente dovuto al maggior contributo delle merceologie *Energia elettrica, Veicoli per le forze di sicurezza (acquisto), Facility Management uffici, PC Desktop e workstation, Servizi di pulizia enti del SSN* e *Gas naturale* (considerate assieme, circa 746 milioni di euro in più rispetto allo scorso anno), che hanno più che compensato il decremento del contributo delle merceologie *PC Portatili e tablet, Servizi di gestione e manutenzione di sistemi IP e pdl* e *Veicoli in acquisto* (considerate assieme, 143 milioni di euro in meno rispetto al 2020).

Per quanto attiene nello specifico al fenomeno del contenzioso, l'osservazione dei ricorsi notificati dagli operatori economici negli ultimi anni (2012-2021), con numeri in crescita costante anche in ambito ICT, 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.

La tendenza all'aumento del contenzioso è legata sia a fattori endogeni come l'incremento del numero di iniziative pubblicate e l'intervento su nuovi e più complessi mercati, sia a fattori esogeni come la complessiva contrazione dell'economia italiana, l'assenza di effettive misure di deflazione del contenzioso nonché il contesto normativo. Va comunque segnalato che, il 65% dei ricorsi notificati nell'ultimo quinquennio (2017-2021), afferiscono ad iniziative storiche pubblicate nel periodo 2012-2016. Il decremento dei ricorsi sulle più recenti iniziative è riconducibile agli accorgimenti adottati in fase di predisposizione della strategia di gara per ridurre il rischio di contenzioso e alla correlazione esistente tra contenzioso e fase della gara; gli atti impugnati infatti sono quasi sempre legati alla fase di aggiudicazione dell'iniziativa. Inoltre, nel corso del 2021, sono proseguiti gli interventi per il recupero delle somme derivanti da escussioni di garanzie provvisorie e definitive.

Il grafico della Figura 4 mostra l'Erogato consuntivo 2021 e il valore consuntivo 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.

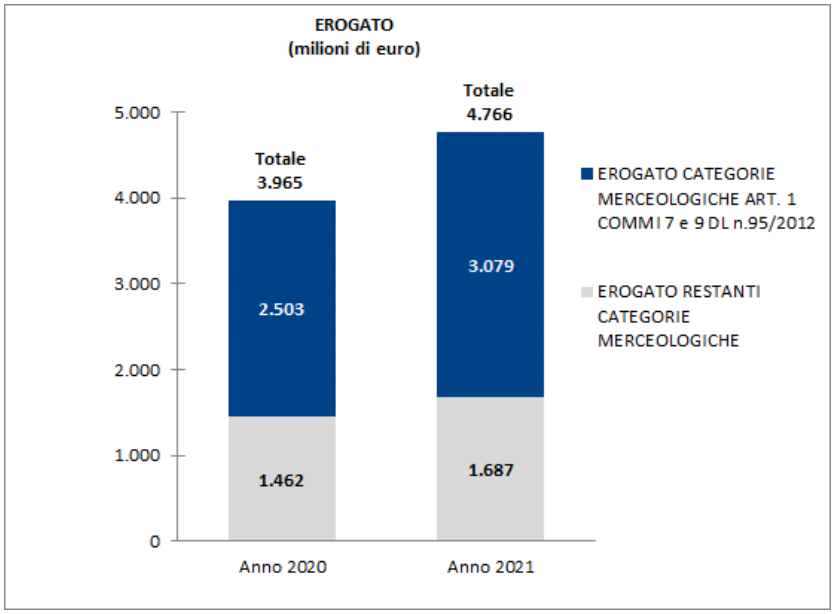

Figura 4: Erogato – Convenzioni

Nel 2021 si è registrata una distribuzione percentuale del valore di Erogato del tutto analoga a quella dello scorso anno, con i **comparti Enti Locali e Stato** che 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.

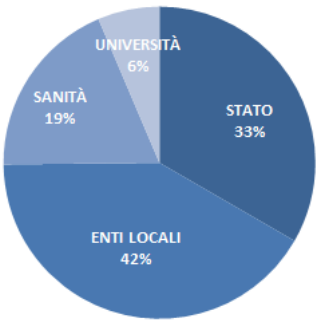

Figura 5: distribuzione Erogato per comparto PA - Convenzioni

Il valore consuntivo degli **Ordini** effettuati dalle Amministrazioni nel 2021 è stato pari a **6.495 milioni di euro**, facendo registrare un **incremento** di ben il **58%** rispetto all'anno precedente. Tale significativa crescita è da ricondursi anche alla disponibilità di finestre ordini attive sugli ambiti merceologici dei *Servizi agli immobili*/*Servizi energetici agli immobili*, i cui contratti/lotti sono stati progressivamente sbloccati in seguito alla risoluzione dei molteplici contenziosi (circa 1,2 miliardi di euro in più di ordinato rispetto al 2020 sulle convenzioni *Servizi di pulizia per gli Enti del SSN 1*, *Facility Management uffici 4*, *Servizio integrato energia 4*, *Facility Management musei 1* e *Servizi di pulizia per le caserme 1*).

Il grafico della Figura 6 mostra l'andamento – dal 2001 al 2021 – dell'Erogato e del Transato (dati di consuntivo per il 2021) relativo alle Convenzioni.

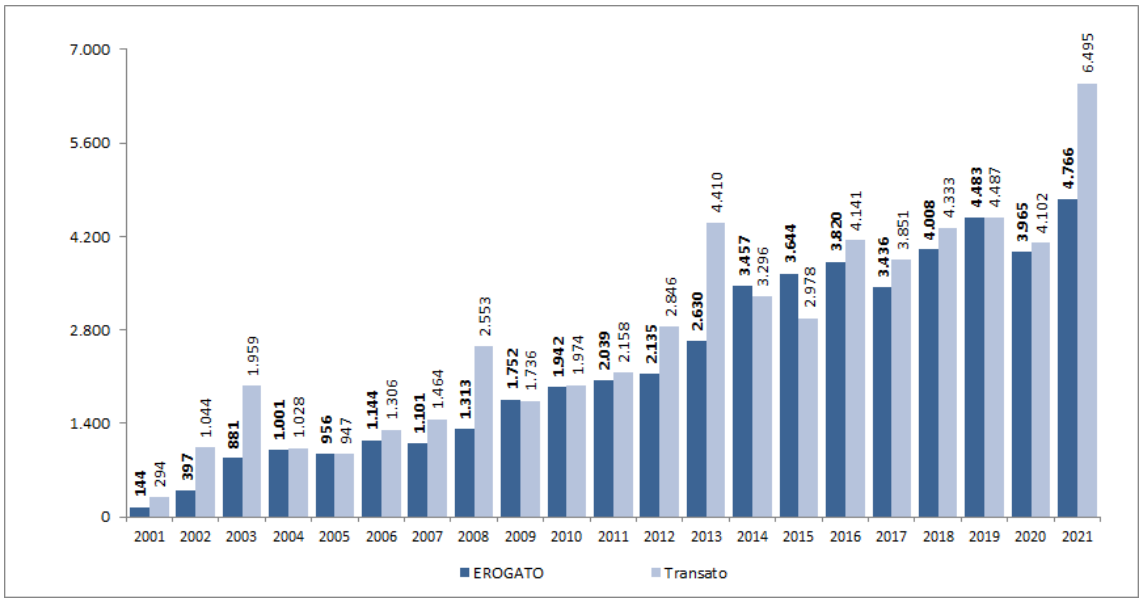

Figura 6: andamento Erogato e Transato – Convenzioni

Rispetto al 2020, gli ordinativi di fornitura emessi nel 2021 hanno fatto registrare un decremento in termini di numerosità del 7% circa, ma contestualmente il **valore medio di Transato per Ordine** è significativamente aumentato, passando dai circa 54.000 euro del 2020 ai circa 91.000 euro del 2021, con un **incremento** del **70%** circa, anche a seguito dell'attivazione di Convenzioni afferenti le rilevanti tipologie di servizi sopra riportate.

Di seguito la Figura 7 rappresenta la visione d'insieme del trend degli ordini dal 2001 al 2021.

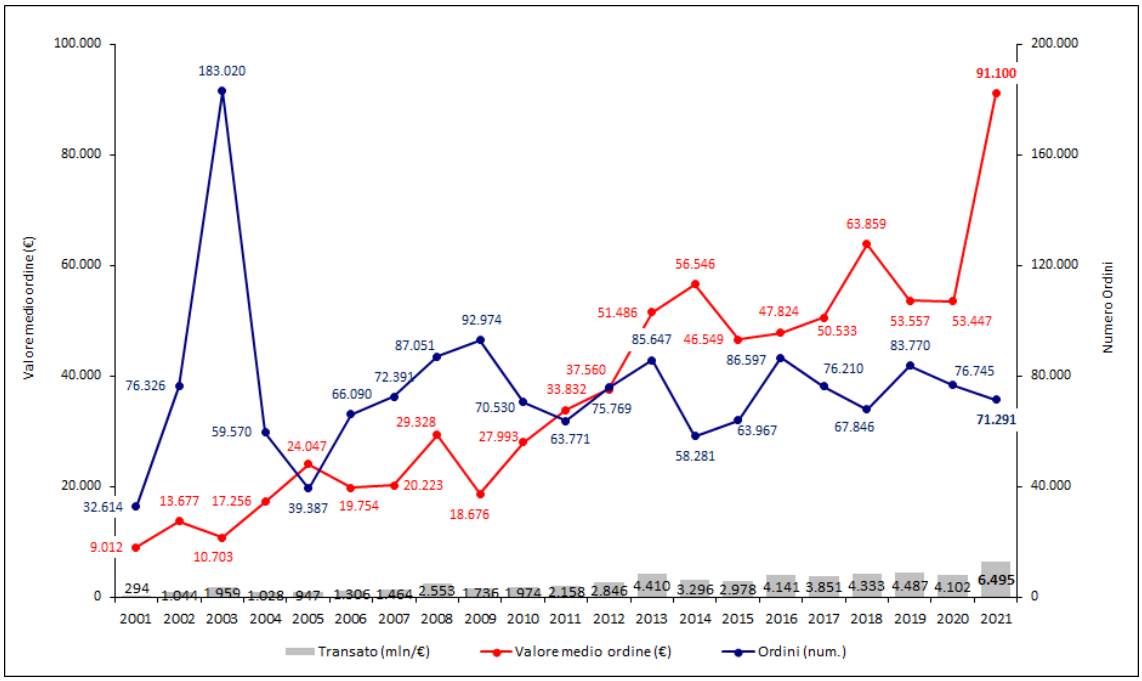

Figura 7: andamento Ordini in relazione alle Transazioni – Convenzioni

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 del **97,4%**, di **poco inferiore al 100%** e in linea con quanto registrato nel 2020.

In merito al **Risparmio Diretto**[4], il valore consuntivo 2021 corrisponde a circa **683 milioni di euro**, facendo registrare un **incremento** del **33%** circa rispetto al 2020 (513

[3] Relativamente alle Convenzioni e agli Accordi Quadro per le categorie merceologiche di cui all'art. 1, commi 7 e 9 del D.L. n. 95/2012, corrisponde alla percentuale dei giorni effettivi di disponibilità del bene/servizio su base annua e per lotto, precisando che l'indicatore deriva dalla media dei giorni di disponibilità dei singoli lotti per ciascuna iniziativa merceologica, pesata sulla base della spesa presidiata della relativa categoria merceologica. Ai fini del calcolo dell'indicatore non sono considerate le iniziative afferenti l'ambito merceologico dei Veicoli.

[4] Per Risparmio Diretto si considera 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 di elaborazioni Consip.

milioni di euro) in virtù dalla significativa crescita del valore di Erogato nel 2021 rispetto al 2020.

4.1.2. Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione

Nel 2021, in continuità con quanto realizzato nel precedente anno, lo sviluppo del MePA è stato teso a due principali linee di attività: attività propedeutiche allo realizzazione della nuova piattaforma informatica e attività di ampliamento merceologico.

Relativamente alle attività propedeutiche alla realizzazione della nuova piattaforma informatica, l'obiettivo per il 2021 è stato la predisposizione e l'aggiornamento di tutta la documentazione di abilitazione e tecnica del MePA necessaria all'abilitazione sulla nuova piattaforma degli Operatori Economici a partire da Gennaio 2022. Si segnala che la rinnovata struttura delle categorie merceologiche è stata ampliata per renderle più di dettaglio, portando le attuali 70 categorie ad oltre 250. In particolare, sono state trasformate le attuali sottocategorie in categorie merceologiche, rendendo più specifica sia l'abilitazione da parte degli operatori economici sia la selezione da parte delle Amministrazioni.

Nell'ambito dello sviluppo della nuova Piattaforma, sono state predisposte le nuove schede tecniche utili per la predisposizione dei cataloghi da parte degli Operatori Economici abilitati sul MePA. Le schede tecniche, infatti, sono state razionalizzate e riprogettate al fine sia di accorpare quelle idonee sia di incrementare la facilità di compilazione lato imprese e ricerca prodotti/servizi lato PA. L'attività prevede la riprogettazione di tutte le schede tecniche. Il piano di rilascio, coerentemente con le tempistiche di progettazione e di sviluppo sulla piattaforma, prevede di rendere disponibili prima le schede tecniche (circa 750) necessarie alla creazione dei cataloghi su cui transita il 95% dell'erogato tramite ODA nel 2021, entro il primo semestre 2022, per poi successivamente rendere disponibile le altre schede tecniche (circa 600) entro la fine del 2022.

Relativamente all'ampliamento merceologico, nel 2021 sono state sviluppate e messe a disposizione della PA varie estensioni merceologiche, di cui le principali sono quelle relative a: Servizi naturalistici, paesaggistici e forestali; Test di rilevazione del

Covid, Sanificatore/Atomizzatore/purificatore aria, Immunologia delle malattie infettive; ampliamento della gamma dell'offerta merceologica delle categorie Forniture specifiche per la sanità, Servizi di Formazione, Ricerca, rilevazione scientifica e diagnostica , Informatica, Elettronica, Telecomunicazioni e Macchine per Ufficio.

Inoltre, si è provveduto all'aggiornamento normativo di tutti i Capitolati d'Oneri dei Bandi Mepa per il recepimento della documentazione relativa alle disposizioni contenute all'art. 47 d.l. n. 77/2021, convertito con legge 29/07/2021, n. 108, "pari opportunità e inclusione lavorativa nei contratti pubblici, nel pnrr e nel pnc".

Infine, si sono svolte tutte le attività propedeutiche finalizzate all'aggiornamento dei Capitolati d'Oneri Lavori con l'ampliamento dei sette bandi del MePA (attivi dal 2016 e dedicati fino a tutto il 2021 ai soli lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria) a tutte le tipologie di lavori pubblici incluse le nuove opere. Tale estensione consente alle PA di negoziare dalla data di pubblicazione di Gennaio 2022, non più solo per i lavori di manutenzione, ma anche per la realizzazione di nuove opere pubbliche, con la possibilità di acquisire strutture prefabbricate in cemento armato, di realizzare componenti strutturali in acciaio o metallo e di appaltare la demolizione di opere. Vengono infatti create cinque nuove categorie di abilitazione (OS 13; OS 18-A; OS 18-B; OS 23 OS 32).

Rispetto al 2020, il valore consuntivo di **Erogato** complessivo (considerando tutti i bandi attivi) si è attestato a **6.465 milioni di euro** con un **incremento** di circa il **16%** rispetto al 2020 (5.589 milioni di euro). Si segnala in particolare la significativa crescita del contributo dei bandi relativi ai **Lavori di manutenzione**, che hanno fatto registrare un erogato di poco inferiore a 1,4 miliardi di euro e un tasso di crescita – rispetto al 2020 – del 40% circa. L'**Erogato medio per Punto Ordinante attivo** corrisponde a circa 157.000 euro con un incremento del 14% rispetto al 2020 (circa 138.000 euro). Il numero di **Fornitori abilitati** nell'anno ha superato quota 163.000, rispetto ai poco più dei 156.000 del 2020, con un incremento del 5% circa, dato quest'ultimo che conferma la diffusione capillare di tale strumento nel mercato della Fornitura, ancor più se associato alla crescita degli **Articoli** offerti (circa 11,3 milioni nel 2021 rispetto agli 8,8 milioni del 2020). Il numero consuntivo di **Transazioni** realizzate nel corso del 2021 (619.835) è risultato lievemente inferiore rispetto a quello dello scorso anno (621.271), mentre è di

poco superiore a quello del 2020 il numero di **Punti Ordinanti attivi** (41.039 nel 2021 rispetto ai 40.547).

Il grafico seguente Figura 8 mette a confronto i valori consuntivo di Erogato e Transazioni 2021 rispetto ai valori registrati nel 2020.

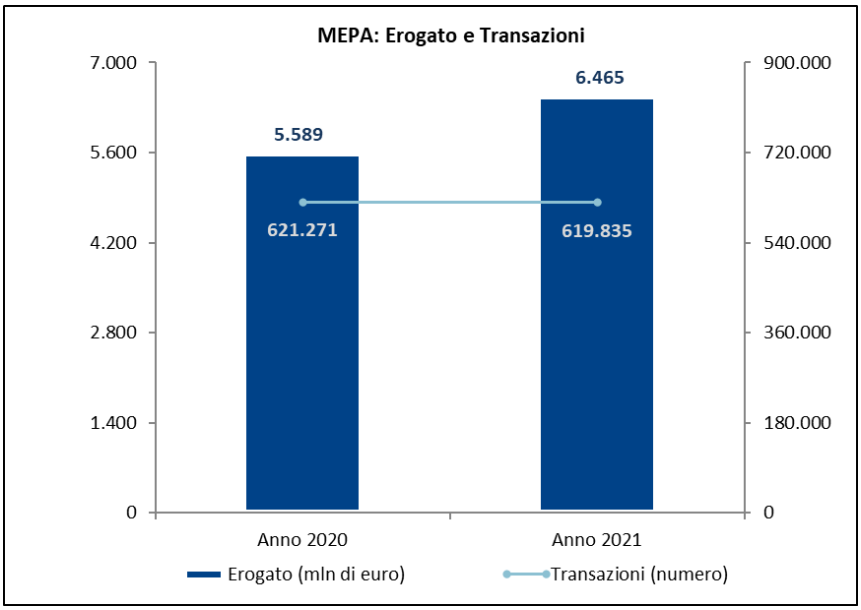

Figura 8: Erogato e Transazioni MePA

Le Transazioni 2021 sono così distribuite: 301.089 (49%) Ordini Diretti di Acquisto (ODA), 87.864 (14%) Richieste di Offerta (RdO) e 230.882 (37%) Trattative Dirette (TD). A fronte di un importo **Ordinato** consuntivo 2021 pari a **6.875 milioni di euro**, si calcola un valore medio di ordinato per transazione di circa 11.100 euro (in significativa crescita rispetto ai 9.300 euro registrati nel 2020).

Nei grafici seguenti Figura 9, 10 e 11 si riporta l'andamento dal 2004 al 2021 delle principali grandezze del MePA.

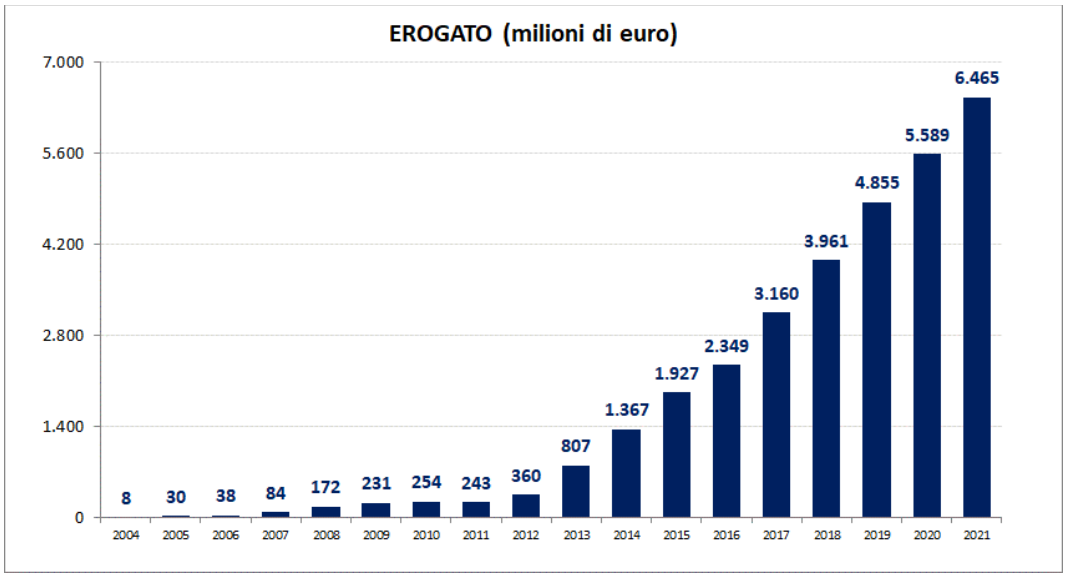

Figura 9: andamento Erogato – MePA

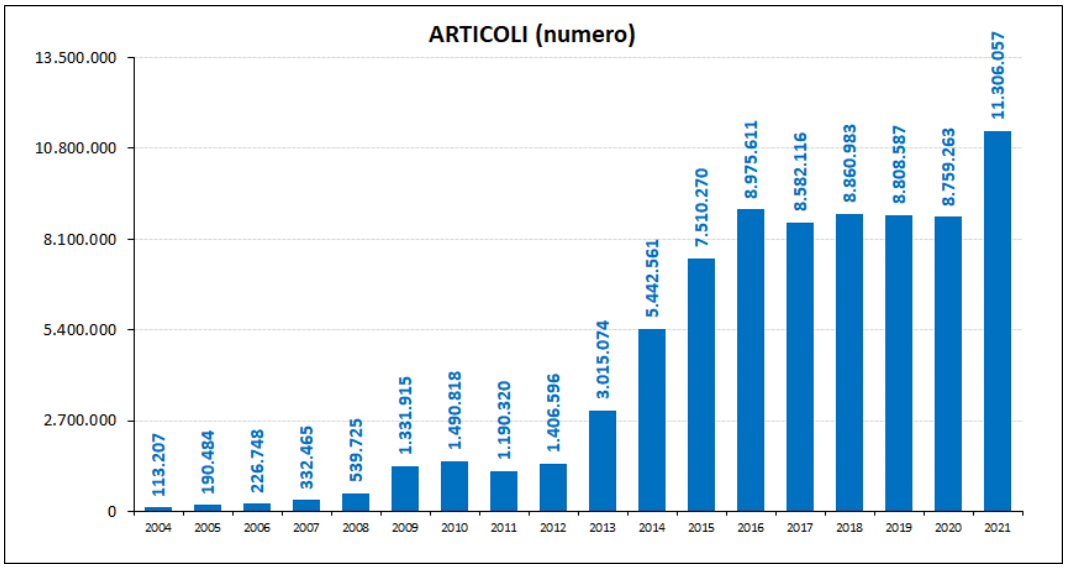

Figura 10: andamento Articoli – MePA

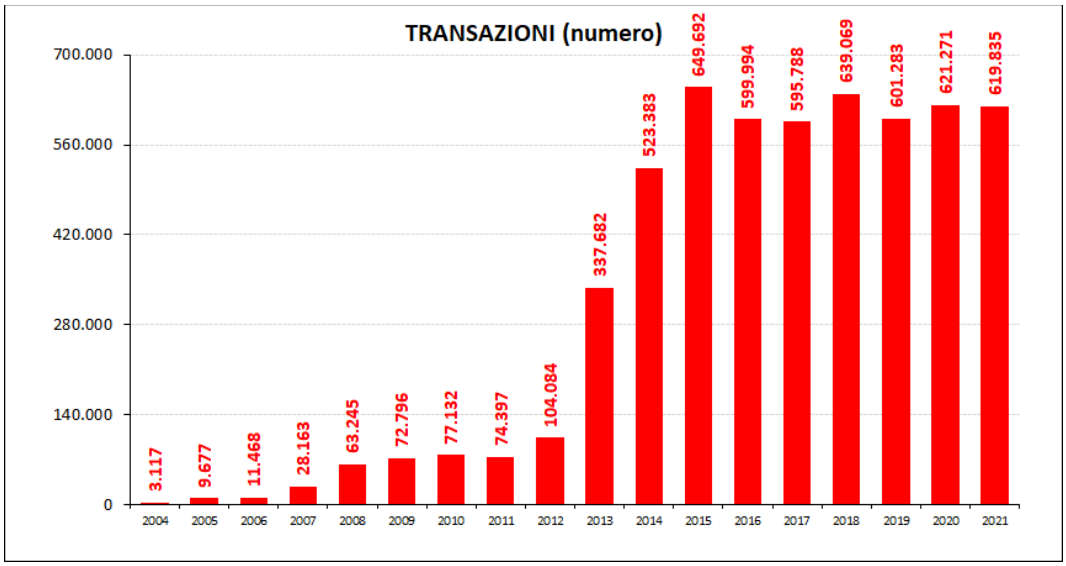

Figura 11: andamento Transazioni – MePA

Anche nel 2021 il MePA ha ottenuto incrementi significativi, nonostante la complessa situazione dovuta alla pandemia Covid-19. I risultati descritti sono ancora una volta da ricondurre ai fattori caratterizzanti il MePA, tra cui l'ampia copertura merceologica e la sempre maggiore disponibilità di articoli messi a disposizione dalle numerose aziende abilitate, rappresentate in maggioranza da piccole e micro imprese (il 99% circa delle imprese ha meno di 50 dipendenti).

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/interessanti per il Programma e per consentire alle Amministrazioni, a differenza delle Convenzioni – utilizzate per merceologie con caratteristiche standardizzabili – l'utilizzo di uno strumento che permetta un maggiore spazio di negoziazione e flessibilità.

In particolare, specifici approfondimenti condotti in ambito Sanità e Mobilità, 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 nonché di un incrementato livello di flessibilità di scelta della Pubblica Amministrazione in base alle possibili specifiche esigenze.

Nel corso del 2021 sono state gestite 60 iniziative (pubblicate, attive, non attive con contratti in corso di validità) afferenti a diverse merceologie, di cui 13 pubblicate e 16 attivate nell'anno, per un valore complessivo di **Spesa Presidiata** di **6.278 milioni di euro**[5], in significativa crescita rispetto al 2020 (5.068 milioni di euro), grazie in particolare all'ampliamento del presidio merceologico alle categorie *Angiografi fissi (acquisto e noleggio)*, *Autobus extraurbani e urbani (acquisto)*, *Valvole cardiache* e *Veicoli (acquisto)*.

L'**Erogato** consuntivo 2021 ha raggiunto un valore corrispondente a **858 milioni di euro**, con un **incremento** del **38%**rispetto al 2020 (620 milioni di euro), grazie in particolare al maggior contributo – rispetto al 2020 – delle merceologie *Dispositivi impiantabili attivi per funzionalità cardiaca*, *Suture chirurgiche*, *Carburanti rete*, *Dispositivi per resincronizzazione cardiaca* e *Centrali telefoniche* (considerate assieme, 309 milioni di euro in più rispetto al 2020) e al contributo aggiuntivo delle nuove merceologie presidiate nell'anno: *Valvole cardiache*, *Autobus extraurbani e urbani (acquisto)*, *Veicoli (acquisto)*, *Angiografi fissi (acquisto e noleggio)* e *Veicoli (noleggio)*, che considerate assieme hanno contribuito per 144 milioni di euro di erogato nel 2021.

Il numero di **Appalti Specifici** (AS) pubblicati nel corso dell'anno su iniziative che prevedono il rilancio competitivo è significativamente **aumentato** rispetto all'anno precedente, passando dai 33 AS del 2020 ai **52 AS** del 2021, per un corrispondente valore di importo **Bandito** di circa **432 milioni di euro** (rispetto ai 316 milioni di euro banditi

[5] Il valore 2021 di Spesa Presidiata tramite Accordi Quadro non comprende le merceologie *Energia elettrica*, *Telefonia fissa*, *Veicoli (noleggio)* e *Print & Copy Management* in quanto presidiate nell'anno in forma prevalente attraverso lo strumento delle Convenzioni.

nel 2020), per la quasi totalità realizzato sugli Accordi Quadro di ambito ICT *Servizi applicativi 2* e *Servizi sistemistici 2*.

Anche per quanto concerne gli Accordi Quadro a condizioni tutte fissate, si registra una significativa **crescita** nel numero di **Ordini** emessi dalle Amministrazioni, più che raddoppiati rispetto allo scorso anno (9.862 ordini nel 2021 rispetto ai 4.716 ordini del 2020).

4.1.4. Sistema Dinamico di Acquisizione per la Pubblica Amministrazione

Nel 2021 è proseguito il presidio delle merceologie dei 22 bandi istitutivi già attivi, presidio ulteriormente ampliato con la pubblicazione – a novembre 2021 – del nuovo bando istitutivo *Servizi di vigilanza*, riguardante vari servizi per la vigilanza degli edifici e la sicurezza dei beni mobili e immobili dell'Amministrazione. E' stato inoltre predisposto uno studio di fattibilità finalizzato all'inclusione del servizio di *Contact Center in outsourcing* nell'ambito delle merceologie oggetto di bandi SDAPA e uno sull'inclusione, tra i bandi SDAPA, della Sicurezza sui luoghi di lavoro.

Al netto delle procedure revocate e deserte, nel corso dell'anno sono stati pubblicati **438 Appalti Specifici** (362 nel 2020) per un valore di **Bandito** complessivo di circa **8.960 milioni di euro** (valore superiore del 74% rispetto ai 5.145 milioni di euro del 2020); questa significativa crescita del valore bandito è prevalentemente riconducibile al bando *Farmaci* (circa 7,7 miliardi di euro; l'86% del totale), in virtù anche della pubblicazione – a dicembre 2021 – di una gara della Regione Siciliana con importo a base d'asta superiore a 4,7 miliardi di euro.

Il valore consuntivo dell'**Erogato** si è attestato a **3.060 milioni di euro**, con un significativo decremento del 18% rispetto al 2020 (3.741 milioni di euro), per la quasi totalità attribuibile al minor contributo del bando *Farmaci* in conseguenza delle scadenze contrattuali di alcune gare regionali concentratesi nei primi mesi del 2021. A parziale compensazione della contrazione di erogato del bando *Farmaci*, si segnalano i significativi incrementi registrati sui bandi *Derrate alimentari*, *ICT* e *Servizi postali* (considerati assieme, 177 milioni di euro in più rispetto al 2020).

Si segnala inoltre che grazie anche all'attività di promozione a supporto della realizzazione di Appalti Specifici da parte delle Pubbliche Amministrazioni, nel corso del 2021 si è registrato il più alto numero di pubblicazioni di Appalti Specifici dalla nascita dello strumento (anno 2012).

In relazione all'implementazione della nuova Piattaforma di negoziazione, sono state infine avviate tutte le attività volte alla migrazione delle iniziative secondo il modello di abilitazione dei Fornitori e di negoziazione e alla razionalizzazione e ottimizzazione dei bandi attualmente pubblicati, valutando ove possibile anche eventuali ampliamenti della gamma merceologica.

4.2. Relazione con Pubbliche Amministrazioni ed Imprese

Nel corso del 2021 le azioni verso gli utenti del Programma sono state ancora 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*) che prevede, 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 2021, per quanto riguarda le iniziative realizzate per il Ministero dell'economia e finanze si segnala l'aggiudicazione della gara *Servizi integrati di Facility Management per gli immobili del MEF* (ed.1), l'aggiudicazione della gara *Servizio integrato di Gestione della Carta Acquisti e del Reddito di Cittadinanz*a (ed.1), la pubblicazione della gara *Servizi di Audit per IGRUE* (ed.1), e la pubblicazione della *gara Trasporto Valori* (ed.5). Sono state inoltre avviate le attività preliminari allo sviluppo della procedura di affidamento relative alla gara su delega IGESPES - *Servizi di Advisor contabile Regioni in Piano di Rientro*.

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 l'aggiudicazione della gara *Carburanti Avio* (ed.5) per il Ministero dell'Interno e la pubblicazione e l'aggiudicazione della gara *Carburanti Avio* (ed.6) per il Ministero della Difesa.

Tra le iniziative realizzate in favore di altre Amministrazioni si segnala la pubblicazione e l'aggiudicazione della gara *Servizi Assicurativi – RC Auto* (ed.11) per le Amministrazioni aderenti, l'aggiudicazione della gara *Servizi postali* (ed. 1) per il Ministero della Giustizia, la pubblicazione e l'aggiudicazione della gara *Servizi Postali* (ed. 1 BIS) per il Ministero della Giustizia, l'aggiudicazione della gara *Servizi di sviluppo, manutenzione e gestione del sistema informativo* (ed. 1) per il Consiglio di Stato e l'aggiudicazione della gara *Servizi di organizzazione eventi* (G20) per la Presidenza del Consiglio dei Ministri.[6]

Nel corso dell'anno sono inoltre riprese le attività di commissione per la gara *Servizi per la documentazione degli atti processuali penali* (ed. 1) del Ministero della Giustizia e proseguite le attività di commissione finalizzate all'aggiudicazione della gara *Servizi di pulizia uffici* (ed. 1 bis) e *Servizi di vigilanza armata* (ed. 1) per il Ministero della Giustizia e della gara *Efficientamento energetico delle caserme dei vigili del fuoco* (ed.

[6] Nel 2020 è stato aggiudicato il lotto 1, gli altri lotti nel 2021.

1) per il Ministero dell'Interno. Sono infine state avviate le attività per la gara del *Servizio notifiche a mezzo posta* (ed. 1) per il Ministero della Giustizia.

Il valore di **Erogato** delle Gare su Delega è stato pari a circa **92 milioni di euro**, facendo registrare un incremento del 70% circa rispetto al valore 2020 (circa 54 milioni di euro). Tale incremento è attribuibile principalmente all'Erogato generato dalla sopracitata gara Servizi di organizzazione eventi G20.

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

Anche per il 2021 si è registrato un crescente utilizzo della piattaforma in modalità ASP da parte delle amministrazioni autorizzate ad utilizzare tale strumento per soddisfare in modalità digitale le esigenze di approvvigionamento non coperte dagli attuali strumenti del Programma (MePA, SDAPA, Convenzioni ed AQ).

Nello specifico, si registra un incremento del numero degli utenti abilitati allo strumento (Punti Ordinanti/Punti Istruttori pari a **13.254**) del **8,1 %** rispetto al 2020 di cui **7.278** afferenti al comparto Amministrazioni Centrali e **5.976** al comparto Amministrazioni Territoriali per un totale di circa **1.033** stazioni appaltanti.

Il numero di stazioni appaltanti che ha utilizzato la piattaforma per lo svolgimento delle proprie procedure di appalto nel 2021 è stato pari a **379** di cui **287** afferenti al comparto delle Amministrazioni Centrali e **92** riferite al comparto delle Amministrazioni Territoriali, con un incremento del **17,3 %** rispetto al 2020.

Il numero di procedure, oggetto del supporto tecnico operativo, pubblicate in modalità ASP nell'annualità 2021 è stato pari a **1.620** con un incremento del **3,7%** rispetto al 2020 il cui numero di procedure è stato pari a 1.564 (il numero di procedure al netto di revocate e deserte è stato pari a **1.395**).

Limitatamente alla distribuzione delle procedure tra le Amministrazioni si registrano, 1.312 procedure pubblicate da Amministrazioni Centrali per un valore di bandito di circa 5,8 miliardi di euro e 308 procedure pubblicate da Amministrazioni Territoriali per un valore di bandito pari a 779 milioni di euro. Il valore di bandito complessivo delle 1.620 procedure pubblicate è stato pari a 6,6 miliardi di euro (**6,1**

miliardi di euro è invece l'importo bandito al netto delle procedure revocate e deserte) con un incremento del valore di bandito rispetto al 2020 del 53%.

Per quanto riguarda la distribuzione per tipologia di procedure, nell'annualità 2021 sono state pubblicate 922 procedure aperte, 690 procedure negoziate e 8 procedure ristrette. In particolare, per le procedure aperte 685 afferiscono ad Amministrazioni Centrali per un valore di bandito pari a 4,7 miliardi di euro, mentre 237 procedure si riferiscono al comparto delle Amministrazioni Territoriali per un valore di bandito pari a 642 milioni di euro. Per le procedure negoziate 620 sono state pubblicate da Amministrazioni Centrali per un valore di bandito pari a 1,04 miliardi di euro e 70 da Amministrazioni Territoriali per un valore di bandito pari a 133 milioni di euro.

Limitatamente alle procedure negoziate il ricorso al criterio del prezzo più basso è pari al 71% dei casi, mentre nelle procedure aperte prevale il ricorso del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (Figura 12).

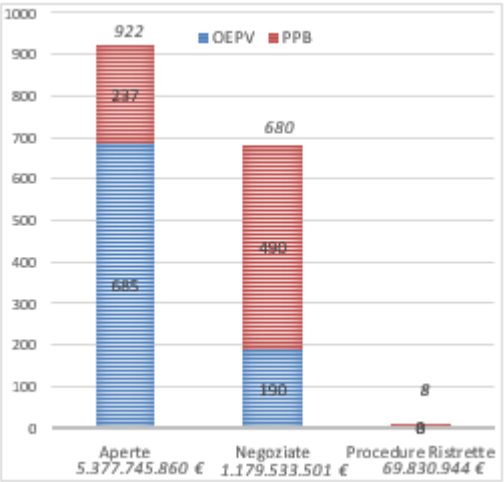

Figura 12: ASP 2021 – Distribuzione tipologia di procedure

Nella tabella seguente è riportata, per le diverse categorie merceologiche, la distribuzione per numerosità di procedure con indicazione del valore di bandito relativa all'anno 2021.

	N. Procedure	Sommatoria base d'asta
ALIMENTI, RISTORAZIONE E BUONI PASTO	65	1.294.512.241,79 €
ARREDI E COMPLEMENTI	14	29.647.844,74 €
ATTREZZATURE E INDUMENTI	67	149.901.542,70 €
EDITORIA, EVENTI E COMUNICAZIONE	9	4.362.137,48 €
ENERGIA, CARBURANTI E LUBRIFICANTI	11	46.551.466,82 €
GESTIONE DEGLI IMMOBILI	148	239.498.055,16 €
INFORMATICA, ELETTRONICA, TELECOMUNICAZIONI E MACCHINE PER L'UFFICIO	92	280.503.512,18 €
LAVORI	184	279.646.002,48 €
PRODOTTI, MATERIALI E CONSUMABILI	24	25.755.436,83 €
RIFIUTI	18	122.082.907,45 €
SANITÀ, RICERCA E WELFARE	360	1.932.498.495,85 €
SERVIZI PER IL FUNZIONAMENTO DELLA P.A.	387	1.755.463.220,61 €
STRADE, VERDE PUBBLICO E GESTIONE DEL TERRITORIO	3	2.252.351,93 €
VEICOLI, MOBILITÀ E TRASPORTI	238	464.574.088,73 €
Totale	**1.620**	**6.627.249.304 €**

Al fine di operare un confronto tra gli anni 2020 e 2021 relativamente alle categorie merceologiche oggetto di gare in modalità ASP e i rispettivi importi a base d'asta, nella tabella seguente è riportata, per le diverse categorie merceologiche, la distribuzione per numerosità di procedure con indicazione del valore di bandito relativa all'anno 2020.

	N Procedure	Sommatoria 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	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	***1.564***	***€ 4.373.752.225***

Limitatamente alla possibilità di negoziare appalti in ambito Lavori Pubblici e Concessioni, si segnala che nel 2021 sono state pubblicate 26 procedure in ambito Lavori Pubblici per un valore di **bandito pari a 106 milioni di euro e** 42 procedure in ambito servizi in concessioni per un valore di **bandito pari a 72 milioni di euro**.

Fino a settembre del 2021 sono inoltre proseguite le attività di sperimentazioni del nuovo modulo di negoziazione ASP, avviate alla fine del 2020, che hanno visto il coinvolgimento oltre che di Consip stessa di altre 6 amministrazioni (INAIL, INPS, Senato della Repubblica, Arma dei Carabinieri, Ministero Difesa - Stato Maggiore dell'Esercito Italiano, Ministero dell'Interno - Dipartimento di Pubblica Sicurezza) disponibili a svolgere le prime gare utilizzando il nuovo modulo (a settembre il numero di procedure pubblicate è stato pari a 19 di cui 8 procedure aperte, 2 procedure negoziate, 9 procedure ristrette).

Sulla base dell'esperienza maturata, ad ottobre ha avuto inizio il Piano di Accompagnamento e diffusione del nuovo modulo. In particolare, il Piano di Accompagnamento è stato realizzato con l'obiettivo di accrescere, nel breve periodo, il numero di procedure configurate sul nuovo modulo gare e raggiungere il maggior numero di utenti abilitati, i cosiddetti "Configuratori", allo scopo di diffondere le nuove funzionalità previste.

Il modello formativo offerto per la diffusione del nuovo modulo gare si caratterizza dalla combinazione di due percorsi: Formazione on line, in cui sono illustrate le diverse funzionalità del nuovo modulo prevedendo la configurazione di uno o più procedure di gara e Formazione di tipo tecnico operativo, su procedure reali per le Amministrazioni/stazioni appaltanti con esigenze di pubblicazione. A fine 2021 sono stati formati circa 300 utenti e sono state pubblicate sul nuovo modulo di negoziazione **125** procedure.

L'**Erogato** consuntivo 2021 si è attestato al valore di circa **1.765 milioni di euro**, facendo registrare un incremento del 57% rispetto al consuntivo 2020 (1.124 milioni di euro).

È importante sottolineare che i risultati derivanti da tale modalità di acquisto sono fortemente dipendenti dalle azioni di promozione e dal supporto tecnico operativo nella predisposizione ed esecuzione delle procedure in Piattaforma.

4.2.3. Promozione e supporto alle Pubbliche Amministrazioni

Nel corso dell'anno 2021 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 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 di intervento nell'anno per i diversi strumenti del Programma.

Nell'ambito della promozione del **MePA**, le attività sono state focalizzate sulle categorie merceologiche ad alto valore aggiunto:

- **Articoli per newsletter mensile** su Estensioni merceologiche (es. carte di credito), estensioni soglie, Aggiornamento SOA, Proroga bandi, Approfondimento Ingegneria dell'informazione;
- **Intervista pubblicata in home page** sul Comune di Genova – diagnosi energetiche, "*lighting design*", circolarità energetica e *repowering* impianti fotovoltaici.

Relativamente allo **SDAPA**, sono continuate le attività di promozione e supporto alle PP.AA:

- **Articoli per newsletter mensile** sulle estensioni dello SDAPA ICT, sulle modifiche alla documentazione e la proroga dello SDAPA Pulizie e sulla pubblicazione del nuovo bando sui Servizi di Vigilanza;
- **Intervista pubblicate in home page** sul Ministero dell'Interno – SDAPA ICT.

Per le **Convenzioni**, è stata data particolare enfasi alle nuove attivazioni e alle iniziative a maggior potenziale:

- **Articoli per newsletter mensile** su Tecnologie server 2, Reti locali 7, *Microsoft Enterprise Agreement* 6, Servizi di *print & copy management* 3, Stampanti 18, Telefonia mobile 8, Apparecchiature multifunzione in noleggio 1 e Licenze *software multibrand* 4 per l'area ICT, Energia elettrica 18, Servizio integrato energia 4, Servizio Luce 4 e Gas naturale 13 per il settore Energy e *poi Facility management* 4 e *Facility management* beni culturali, Pulizia caserme e Buoni pasto. Per molti di questi sono stati creati appositi approfondimenti in primo piano nella HP del Portale;
- **Intervista pubblicata in home page** sul Comune di Genova, che oltre a concentrarsi sul MePA è stata principalmente focalizzata sul Servizio Luce.

Per quanto riguarda gli **Accordi Quadro** si segnalano **articoli per newsletter mensile** sul settore della Sanità, con Angiografi fissi, Suture chirurgiche tradizionali 2, Tomografi a risonanza magnetica (RM) 2, Dispositivi impiantabili per resincronizzazione cardiaca (CRT) 2, Valvole cardiache e *Stent* coronarici e vascolari, ma anche sul settore ICT con Centrali telefoniche 8, Servizi applicativi in ottica *Cloud* e PMO e *Digital transformation*, e poi con *Fuel card* 2, Energia elettrica 3 e Autobus extraurbani. Anche in questo caso, per molti di questi, sono stati creati appositi approfondimenti in primo piano nella home page del Portale.

Infine si evidenziano, come attività trasversali agli specifici strumenti di acquisto le seguenti attività:

- Vademecum per orientarsi tra le diverse iniziative efficientamento energetico, una brochure in formato elettronico che presenta le iniziative del settore dal punto di vista dell'esigenza della P.A.;
- Presentazione iniziative Programma, che illustra in maniera schematica l'offerta complessiva delle iniziative attive e aggiudicate del Programma, per tutti gli strumenti di acquisto, e che è a disposizione delle varie aree di comunicazione per eventi e incontri con le P.A.;

- Presentazione offerta integrata ICT sempre a supporto delle attività di comunicazione verso le P.A. sulle iniziative in tema di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione;
- Sezione informativa sulla digitalizzazione della P.A. e le gare strategiche ICT, una area dedicata sul Portale Acquisti in rete che schematizza e presenta in maniera integrata le iniziative dedicate all'obiettivo della digitalizzazione.

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, a metà novembre è stata avviata l'indagine di *Customer Satisfaction*. La rilevazione realizzata con la metodologia *CAWI* è stata realizzata fino a fine dicembre. L'analisi dei risultati raccolti è stata avviata a gennaio 2022 e i relativi esiti saranno disponibili nel corso dell'anno.

Nel corso del 2021, i servizi di *Contact Center* hanno supportato il processo di *Customer Relationship Management* (CRM) del Programma, gestendo circa 250.000 richieste da parte dell'utenza, di cui il 30% dalla PA ed il 70% da Imprese (per quest'ultime ci sono state circa 65.000 richieste al numero a pagamento, pari al 26% del totale richieste e pari al 42% di quelle provenienti da Imprese).

4.2.4. Promozione e supporto alle Imprese

Nell'ambito delle attività del Programma di razionalizzazione, 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 circa 380.

Allo scopo di rafforzare il ruolo e le competenze degli Sportelli, ad aprile 2021, è stata istituita una nuova modalità relazionale che sfrutta i vantaggi dei sistemi di

videoconferenze per approfondire temi di specifico interesse. Grazie al consolidamento e all'intensificarsi della relazione con gli Sportelli, è possibile accompagnare il passaggio alla nuova piattaforma, potendo contare su una presenza massiccia e capillare sul territorio a cui sarà demandato il compito di trasferire le competenze acquisite a favore delle imprese. Nel corso dell'anno sono stati organizzati 6 incontri di questo tipo dedicati a Sportelli che svolgono già l'attività di supporto per le imprese. Gli Sportelli di nuova attivazione vengono invece indirizzati verso i moduli formativi dedicati alle Imprese, con ciò ottimizzando gli sforzi impiegati per la formazione.

Per contribuire a diffondere la conoscenza sul MePA a tutto il mondo imprenditoriale sono stati inoltre organizzati 6 *webinar* in collaborazione con gli intermediari del mercato: Associazioni di Categoria, Ordini Professionali e Camere di Commercio. Di questi uno in particolare, organizzato con l'Ordine degli Ingegneri, ha visto una nutrita partecipazione da parte di oltre 1000 ingegneri. La collaborazione con l'Ordine, rafforzata nel corso dell'anno, permette di sfruttare i numerosi e capillari canali di comunicazione, che vanno ad aggiungersi a quelli già in essere del Programma, in un'azione coordinata e ancor più efficace.

Per raccogliere e analizzare il grado di soddisfazione dei Fornitori sull'offerta del Programma e identificare azioni di consolidamento o miglioramento della relazione, a metà novembre è stata avviata l'indagine di *Supplier Satisfaction* con risultati nel corso del 2022.

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, art. 4, comma 1 – il MEF, nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti, ha reso disponibile, in via non onerosa sul proprio Portale AcquistinretePA, 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 il successivo paragrafo 4.3.5).

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 sulla base del principio fondamentale della digitalizzazione sia come elemento di semplificazione e innovazione che come elemento di efficienza in corrispondenza del significativo incremento dell'utenza da raggiungere.

In particolare, le attività svolte nel 2021 hanno riguardato, come parzialmente trattato in precedenza, la gestione della Comunicazione tramite il Portale, attraverso:

- la redazione di 15 articoli pubblicati nel *banner* in *home page*, con particolare focus su iniziative merceologiche di particolare interesse delle PA in considerazione della crisi pandemica in corso: dai PC per affrontare lo *smart working*, ai DPI e ai dispositivi medici, alle iniziative disponibili per gli interventi previsti nel Decreto rilancio.
- la realizzazione di una intervista al Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell' Interno, pubblicata nella sezione Testimonianze del portale, nella quale la stazione appaltante ha raccontato come è riuscita a soddisfare le esigenze dell'ente in ambito ICT attraverso il ricorso agli strumenti messi a disposizione sulla piattaforma di e-*Procurement*, prima a partire dall'Accordo Quadro *System Management* e Servizi Applicativi e successivamente nell'ambito del Bando istitutivo ICT SDA.

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 Acquisti in Rete è stata ulteriormente arricchita la sezione "Acquisti in rete per te" con i due nuovi Focus dedicati all' "efficientamento energetico" e alla "Digitalizzazione della PA"

È stata inoltre realizzata e messa a disposizione nella medesima sezione, una *brochure* dedicata alla specifica tematica, che fornisce alle stazioni appaltanti indicazioni utili per individuare l'iniziativa che meglio risponde alle proprie esigenza e al proprio fabbisogno.

Nel corso del 2021, 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. Si tratta, in particolare di 142 sessioni di formazione a distanza, di cui 101 per le PP.AA., 35 per le Imprese e 6 per addetti agli Sportelli in Rete. Le tematiche hanno riguardato: Ordine diretto, RDO sul MePA, RDO semplificata, Abilitazione MePA, Risposte a RDO, 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.

Nell'ambito dell'Area Gestione e Monitoraggio contratti, 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.

La messa a fattor comune degli esiti delle attività anzidette, unitamente alle sinergie aziendali azionate nella fase progettuale delle iniziative in fase di sviluppo, hanno invero permesso il recepimento delle proposte di miglioramento condivise con le diverse funzioni aziendali deputate all'aggiornamento della documentazione standard di gara e alla estensione della documentazione afferente la singola procedura.

Nella successiva 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 aziendali 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, condivise con le strutture aziendali interessate, di revisione di sezioni della documentazione standard di gara relativamente alle aree tematiche di seguito riepilogate:

- Disciplina sub affidamento;
- Ripartizione quote 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 dei Fornitori aggiudicatari e di applicazione delle penali, nonché le modalità di svincolo delle fideiussioni per tutte le gare oggetto di pubblicazione nel corso del 2021.

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 2021 sono state concluse dall'Organismo di Ispezione incaricato attività di **verifica ispettiva su oltre 5.400 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 novembre 2012.

L'emergenza epidemiologica legata alla diffusione dell'infezione da Covid-19 ha richiesto la conferma della 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 2021 hanno condotto all'avvio di oltre 200 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 2021 si è proceduto alla contestazione degli inadempimenti posti in essere dagli Operatori Economici con riferimento alle obbligazioni connesse all'invio dei flussi *Datamart* (DWH) di tipo "Penali Applicate" ed "Erogato", su base mensile e/o semestrale. Sono state inoltre curate le fasi di controllo della regolare ricezione dei flussi dati di fatturato (*fee*) su base mensile e semestrale previsti nella disciplina delle diverse iniziative - la cui produzione è onere posto a carico dei Fornitori - per la contestazione dei relativi inadempimenti, nonché infine la contestazione degli ulteriori inadempimenti ai livelli di servizio richiesti, come rappresentati nella Figura 13:

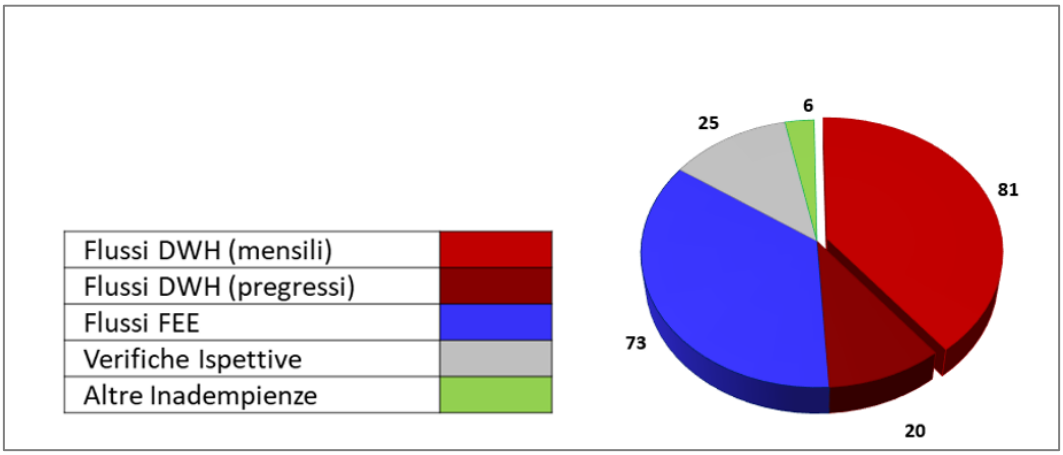

Figura 13: Procedimenti di contestazione inadempimento avviati 2021

Il valore economico delle penali applicate nell'anno è pari a 1.028.017 euro, suddiviso come di seguito graficamente illustrato nella Figura 14:

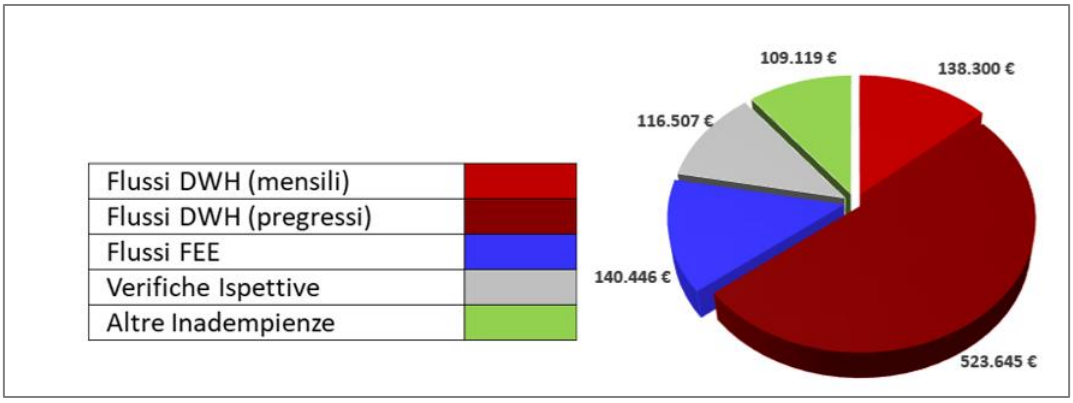

Figura 14: Penali applicate per tipologia di inadempimento

Con riferimento alle numerose contestazioni relative al mancato invio dei flussi *Datamart* semestrali pregressi, avviate nel corso del 2020, risulta ancora in itinere il contraddittorio di rito con gli operatori economici interessati.

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 624 eventi. Risulta utile sottolineare che il suddetto dato non è confrontabile con quello relativo al precedente esercizio in quanto, a partire da gennaio 2021, sono state operate delle sostanziali modifiche ai criteri di classificazione delle segnalazioni, ai fini del monitoraggio mensile dei reclami lavorati e conclusi.

Posto quanto sopra, l'andamento crescente della numerosità dei reclami rispetto al precedente esercizio è strettamente riconducibile a diffusi ritardi nella consegna dei beni oggetto delle iniziative di Convenzione o Accordo Quadro, derivanti da rallentamenti su tutta la filiera produttiva conseguenti all'emergenza epidemiologica in atto, protrattasi per tutto il 2021 (Figura 15) .

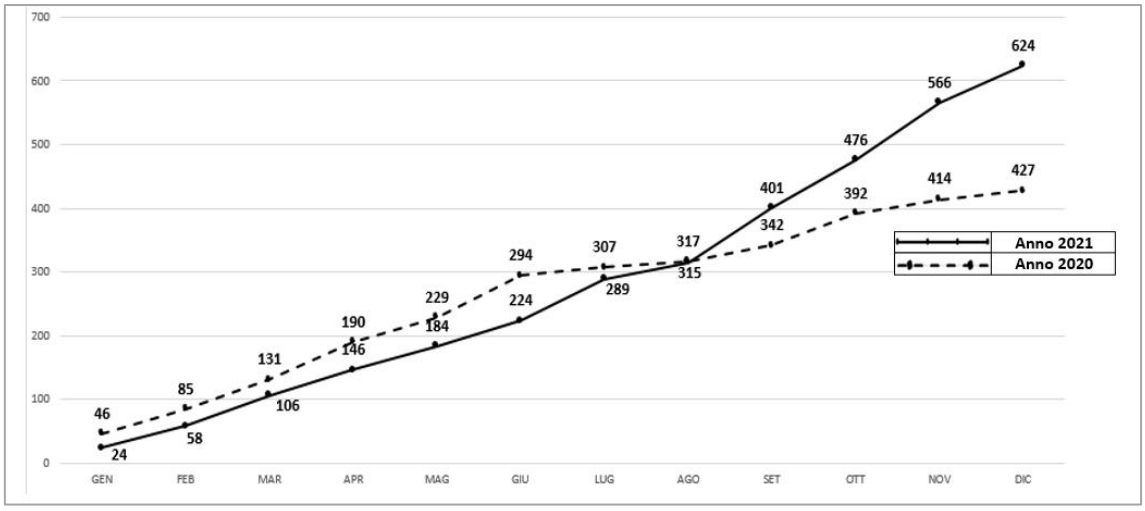

Figura 15: Reclami pervenuti 2020-2021

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 2021 sono state infine prese in carico le attività di monitoraggio del corretto svincolo delle fideiussioni prestate dai Fornitori aggiudicatari

delle iniziative stipulate da Consip; per oltre 290 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 Sistema di *e-Procurement* della Pubblica Amministrazione 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 2021 le attività di monitoraggio del MePA hanno condotto all'avvio e alla gestione di n. 352 accertamenti di cui 259 completati, e suddivisi per tipologia di esito come illustrato nella Figura 16:

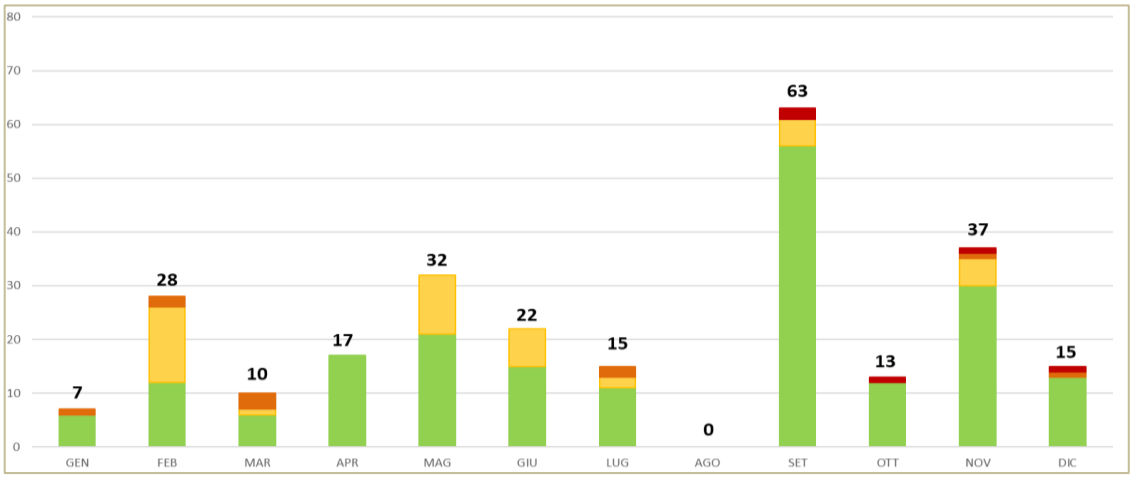

Figura16: Accertamenti MePA 2021

Nell'anno sono stati irrogati agli operatori economici interessati n.45 richiami propedeutici alla revoca dell'abilitazione e assunti n.10 provvedimenti di revoca. Sono state altresì effettuate n. 6 segnalazioni all'ANAC e alla Procura della Repubblica per ipotesi di mendacio nella dichiarazione resa all'atto dell'Abilitazione o del Rinnovo dati.

Risulta infine consolidato il nuovo modello procedimentale, applicabile laddove la presenza di uno dei motivi di esclusione di cui all'art. 80 rappresenti una cd. "*causa*

facoltativa di esclusione", che permette agli Operatori Economici di integrare la Dichiarazione di Abilitazione o di Rinnovo Dati resa, così evitando la sanzione della revoca dell'Abilitazione. Nell'anno, sono stati oggetto di conferma dell'abilitazione ai Bandi MePA di interesse n. 22 operatori economici.

L'analisi delle informazioni raccolte attraverso i diversi strumenti di monitoraggio non evidenzia, per il 2021, 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 2021 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 2021.

4.3.1. Indagine MEF/ISTAT

Nell'ambito delle proprie attività di rilevazione dei comportamenti della Pubblica Amministrazione, anche nel 2021 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 acquistate nel 2020 e nel primo trimestre 2021 da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

La rilevazione, iniziata nel 2003 e giunta alla XIX edizione, inserita nel Programma Statistico Nazionale in vigore, nel 2021 è stata rivolta ad un campione di circa 1.320 PP.AA..

I questionari attraverso i quali viene condotta la rilevazione sui prezzi sono relativi a merceologie di beni e servizi rese disponibili attraverso i principali strumenti di acquisto e negoziazione del Programma di razionalizzazione degli acquisti nella Pubblica Amministrazione. Le merceologie oggetto dell'indagine sono le seguenti.

In riferimento all'anno 2020:

1. Autobus
2. Autoveicoli in acquisto
3. Buoni Pasto
4. Carburanti extra-rete
5. Carburanti rete-fuel card
6. Energia Elettrica
7. Energia Elettrica verde
8. Gas Naturale
9. Gasolio da Riscaldamento
10. PC Portatili e Tablet
11. Server
12. Stampanti
13. Stent Coronarici
14. Telefonia Fissa
15. Telefonia Mobile - a consumo
16. Telefonia Mobile - a pacchetto
17. Carta Naturale
18. Arredi - Scrivanie
19. Arredi - Sedie
20. Derrate Alimentari
21. Farmaci

In riferimento al Primo trimestre 2021:

1. Buoni Pasto
2. Gas naturale
3. Energia Elettrica

I risultati saranno disponibili nel corso del 2022 in un documento che sarà pubblicato sul sito del Ministero dell'economia e delle finanze – DAG dove sono raccolti i risultati delle precedenti rilevazioni [7].

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, una Convenzione con validità fino al 4 ottobre 2018 con validità 36 mesi. Attualmente è in corso di validità una Convenzione sottoscritta ad ottobre 2021 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. In particolare si sono registrati al servizio circa 7.000 utenti e sono state gestite circa 1.600 richieste al *Contact Center*.

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

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

Il decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, e s.m.i. ha previsto l'introduzione di un innovativo modello di acquisti nelle Amministrazioni Pubbliche, grazie alla costituzione del Tavolo Tecnico dei Soggetti Aggregatori, volto a favorire la centralizzazione degli acquisti e a supportare la realizzazione delle connesse politiche di *spending review* .

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 D.P.C.M. 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[8] hanno l'obbligo di ricorrere a Consip o agli altri Soggetti Aggregatori. Con D.P.C.M 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

[8] 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.

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 D.P.C.M 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 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 D.P.C.M.

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 milione 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, Delibera n. 643 del 22 settembre 2021) sono 32 e, in particolare:

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

Ai sensi del citato D.P.C.M 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.

Inoltre, tale quadro normativo ha previsto l'introduzione nell'ambito del Tavolo Tecnico dei Soggetti Aggregatori, del 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. 104271 del 17 settembre 2021).

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:

- Gruppo 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 2 bis, 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.

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 D.P.C.M 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).

Nel corso dell'anno 2021 i lavori del Tavolo dei soggetti aggregatori hanno preso nuovo slancio dopo i rallentamenti dovuti agli effetti della crisi pandemica. Nel corso degli incontri del Comitato Guida svoltisi a partire dal mese di ottobre 2021, con cadenza mensile, sono stati affrontati i temi relativi: alla redazione delle nuove linee guida di cui al citato comma 2-bis dell'articolo 9 del decreto-legge 66/2014, nonché all'aggiornamento delle linee guida precedentemente emanate e relative a "Servizi di Pulizia per gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale" ed alle forniture di "*Stent*"; alla definizione del Piano integrato delle iniziative di acquisto aggregate di cui al citato D.P.C.M. 14 novembre 2014. Infine, ai sensi dell'articolo 3, comma 2 di detto D.P.C.M., si è proceduto, in sede di riunione plenaria del Tavolo Tecnico dei Soggetti Aggregatori, all'elezione dei nuovi membri del Comitato Guida in rappresentanza dei Soggetti Aggregatori di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 9 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66.

4.3.4. 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.* PAN GPP, 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 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), ed è attualmente in corso di revisione. Il PAN GPP fornisce un quadro generale sul *Green Public Procurement*, definisce degli obiettivi nazionali, identifica le categorie di beni, servizi e lavori di intervento prioritarie per gli impatti ambientali e i volumi di spesa sulle quali definire i Criteri Ambientali Minimi (CAM).

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 P.A.* (ex art. 1, comma 1126 della legge 296/2006), coordinato dal Ministero della transizione ecologica (MiTE) e finalizzato anche alla redazione e all'aggiornamento dei 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 2021 sono inoltre proseguite le individuazioni di 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 di organizzare iniziative specifiche che siano volte a promuovere il *Green and Sustainable e-Procurement* negli appalti pubblici. Sono state redatte specifiche linee guida interne sull'applicazione dell'art. 47 della legge 108/2021 in materia di parità di genere, generazionale e sull'inclusione dei disabili; è stato dato un contributo alla Ragioneria

Generale dello Stato nella redazione delle schede delle linee guida in materia di prevenzione dei danni all'ambiente (DNSH) nell'utilizzo dei fondi PNRR tramite gli appalti pubblici.

Infine, sono proseguite le attività inerenti il progetto trasversale *Procure2Innovate*, focalizzato sull'utilizzo del *e-Procurement* dell'innovazione e degli strumenti innovativi previsti dal Codice dei contratti pubblici. Il progetto prevede la formalizzazione di Consip quale Centro di Competenza sull'*Innovation e-Procurement*, e le attività di aggiornamento del sito acquistinretepa.it per quanto riguarda i contenuti di sostenibilità del Programma.

Nel corso del 2021 sono inoltre state erogate attività formative in collaborazione con l'università di Tor Vergata, con Itaca e SNA con l'organizzazione ed erogazione di corsi specifici in materia di SPP.

4.3.5. 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 aprile 2022 le Imprese aderenti al servizio sono 29.661, di cui circa 6.335 Imprese risultano attive al servizio (cioè con un utilizzo quotidiano del MePA), mentre le fatture inviate al 30 aprile 2022 sono 2.178.794.

4.3.6. Progetti di Cooperazione e Attività Internazionali

Nel corso del 2021 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 al *network* tra le equivalenti centrali di committenza estere CPB. Tra i rapporti bilaterali, si evidenziano le sessioni formative/informative con il *Office of Government e-Procurement* (Irlanda) sul tema dei servizi *Cloud* e con il *NHS Commercial Solutions* (Regno Unito) sulle strategie contrattuali ispirate al "*Managed Equipment Service*" per la gestione evoluta delle apparecchiature per alta diagnostica. Sempre in ambito Sanità, è stata seguita l'evoluzione del progetto di *benchmarking* dei prezzi dei dispositivi medici a livello europeo condotto dalla *Health Proc Europe* e da *EHPPA* (*European Health Public e-Procurement Alliance*).

Su invito e richiesta dell'OCSE, Consip ha partecipato agli incontri del tavolo OCSE "*Leading Practitioners on Public e-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 *ProcurCompEU*, gruppo di lavoro sulle competenze professionali del *buyer* pubblico 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 - . È proseguita, anche nel 2021, 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.

È iniziata inoltre una collaborazione con la NASPO (*National Association State e-Procurement Officers*) negli Stati Uniti.

Partecipazione alla community OpenPEPPOL

Nel 2021 è stato assicurato il coordinamento delle attività dei gruppi di lavoro sul'ESPD e sull'*e-Tendering*. In particolare sono stati completati i rilasci di maggio e di dicembre dei nuovi profili *Peppol* per l'*e-Tendering* quali s*earch notice, tender withdrawal, publish notice* e *notify awarding*.

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, l'*Access Point Peppol* MEF-Consip è stato impiegato per trasmettere gli Ordini NSO dalla Piattaforma AcquistinretePA verso gli Operatori Economici che hanno scelto di ricevere i documenti attraverso la Rete *Peppol*.

Infine sono state avviate le attività necessarie alla sottoscrizione del nuovo *Grant Agreement* e degli accordi di servizio di *OpenPeppol* in qualità di *access point*.

Partecipazione ai gruppi di lavoro UNINFO

Nel corso del 2021, 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 e-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

Nell'ambito di un sistema degli approvvigionamenti pubblici complesso, le azioni di razionalizzazione e modernizzazione della spesa per beni, servizi e lavori sono accompagnate da processi di semplificazione, tempestività ed efficienza delle procedure di approvvigionamento volte alla trasparenza e tracciabilità dei processi di acquisto. Tale scopo è ottenuto mediante il rafforzamento del ruolo delle centrali di committenza e, in particolare, del Programma di razionalizzazione e della centrale nazionale acquisti.

Il quadro normativo di riferimento per le attività del Programma di razionalizzazione ha subito significative modifiche già a decorrere dal 1 gennaio 2020 ad opera delle previsioni della legge n.160 del 2019 (legge di bilancio per il 2020) con la previsione dell'ampliamento del perimetro delle attività del Programma e l'introduzione di specifiche misure che intervengono sul sistema di obblighi di ricorso agli strumenti di acquisto e di negoziazione del Programma di razionalizzazione. In merito all'ampliamento del perimetro delle attività del Programma, 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.

Inoltre, 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 (D.L.. 76/2020 c.d. Decreto Semplificazioni e D.L. 77/2021 c.d. Decreto Semplificazioni-bis) con misure che hanno introdotto, tra l'altro, termini massimi per l'aggiudicazione delle procedure di gara, nonché più recenti interventi legislativi di minore impatto.

Da ultimo si evidenziano le rilevanti previsioni introdotte per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e gli interventi collegati.

In questo mutevole contesto, 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. Nel 2021 il Programma ha infatti continuato ad evidenziare *trend* di crescita importanti su tutti i principali indicatori di efficacia, con particolare riferimento all'erogato.

Tale azione è stata supportata da uno mirato presidio del ciclo produttivo, con una focalizzazione sulla continuità delle iniziative, dallo sviluppo di un piano merceologico volto a garantire un'ampia offerta ottimizzando la complementarietà tra gli strumenti, dal potenziamento delle attività di promozione di tutti gli strumenti e delle attività di gestione, nonché dallo sviluppo di azioni di promozione e supporto dedicate agli strumenti di negoziazione, in particolare con riferimento all'utilizzo della Piattaforma in modalità ASP, anche in un'ottica di accompagnamento verso la digitalizzazione processi di acquisto.

Anche per il 2021 è proseguito infatti, in modo crescente, l'utilizzo della piattaforma in modalità ASP (*Application Service Provider*) da parte delle Amministrazioni autorizzate ad utilizzare tale strumento per soddisfare in modalità digitale le esigenze di approvvigionamento non coperte dagli attuali strumenti del

Programma (MePA, SDAPA, Convenzioni ed AQ), 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 *e-Procurement* pubblico negli aspetti legati ai progetti di innovazione quali: il *Green Public Procurement* e il *procurement* sostenibile, attraverso il supporto fornito nella redazione e aggiornamento dei Criteri Ambientali Minimi; l'introduzione, per le gare funzionali al PNRR e al PNC, di criteri di partecipazione minimi e premianti in materia di parità di genere, generazionale e di inclusione dei disabili; le specifiche collaborazioni nazionali e internazionali, le attività di comunicazione, supporto e formazione in materia; il Sistema a Rete che ha visto lo sviluppo delle attività di Consip e dei Soggetti Aggregatori ai fini del presidio della spesa pubblica con particolare riferimento a quella per gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale e un consolidamento delle attività di supporto e relazionali nel corso del 2021; il progetto UNINFO che ha l'obiettivo di sviluppare standard a livello nazionale e internazionale per *l'e-Procurement*; *OpenPEPPOL*, assicurando il coordinamento delle attività dei gruppi di lavoro sull'*ESPD* e sull'*e-Tendering* 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 e-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.

Nel corso del 2021 sono state anche avviate le attività orientate al proseguimento del percorso di rifacimento della nuova Piattaforma transazionale e al relativo consolidamento; sono stati inoltre garantiti gli aggiornamenti della piattaforma preesistente in risposta alle variazioni normative o esigenze utente manifestatamente critiche. Sono stati altresì garantiti gli sviluppi dei servizi trasversali, le evoluzioni infrastrutturali sia in termini progettuali sia in termini di acquisizioni *hardware* e *software* e le attività di supporto specialistico continuative.

Ai fini dello sviluppo del Programma si è lavorato al monitoraggio qualità, allo sviluppo delle attività specifiche quali l'indagine MEF/ISTAT, il servizio di verifica inadempimenti, la definizione delle prestazioni principali e caratteristiche essenziali oggetto di *benchmark*. Si è operato nel miglioramento dei servizi forniti a PP.AA. e Fornitori, tra i quali: lo sviluppo dei sistemi di 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 MePA, 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 2021 il **Sistema delle Convenzioni** ha ricompreso 112 iniziative (pubblicate, attive, non attive con contratti in corso di validità) afferenti a diverse merceologie, di cui 8 pubblicate e 15 attivate nell'anno.

Il valore di **Spesa Presidiata** si è attestato a **17.844 milioni di euro**[9] (18.997 milioni di euro nel 2020). Il decremento registrato rispetto al 2020 è dipeso dall'effetto combinato dell'aggiornamento dei valori di spesa annua di alcune categorie merceologiche e dal cambiamento dello strumento prevalente di presidio merceologico in favore degli Accordi Quadro.

Il **Risparmio Potenziale**[10] 2021, corrispondente a **2.497 milioni di euro**, presenta una lieve crescita rispetto al 2020 (+7%), in virtù dell'aggiornamento delle percentuali di risparmio associate ad alcune categorie merceologiche.

[9] Il valore 2021 di Spesa Presidiata tramite Convenzioni non comprende le merceologie *Carburanti rete, Veicoli (acquisto), Angiografi fissi (acquisto e noleggio)* e *Autobus extraurbani e urbani (acquisto)* 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).

[10] 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

L'**Erogato** consuntivo 2021 attraverso lo strumento delle Convenzioni ha raggiunto un valore di **4.766 milioni di euro**, facendo registrare un **incremento del 20%** circa rispetto al consuntivo dell'anno precedente, prevalentemente dovuto al maggior contributo delle merceologie *Energia elettrica*, *Veicoli per le forze di sicurezza (acquisto)*, *Facility Management uffici*, *PC Desktop e workstation* e *Servizi di pulizia enti del SSN* e *Gas naturale* (considerate assieme, circa 746 milioni di euro in più rispetto allo scorso anno), che hanno più che compensato il decremento del contributo delle merceologie *PC Portatili e tablet*, *Servizi di gestione e manutenzione di sistemi IP e PDL* e *Veicoli in acquisto* (considerate assieme, 143 milioni di euro in meno rispetto al 2020).

Relativamente allo strumento **Accordo Quadro**, nel corso del 2021 sono state gestite 60 iniziative (pubblicate, attive, non attive con contratti in corso di validità) afferenti a diverse merceologie, di cui 13 pubblicate e 16 attivate nell'anno, per un valore complessivo di **Spesa Presidiata** di **6.278 milioni di euro**[11], in significativa crescita rispetto al 2020 (5.068 milioni di euro), grazie in particolare all'ampliamento del presidio merceologico alle categorie *Angiografi fissi (acquisto e noleggio)*, *Autobus extraurbani e urbani (acquisto)*, *Valvole cardiache* e *Veicoli (acquisto)*.

L'**Erogato** consuntivo 2021 ha raggiunto un valore corrispondente a **858 milioni di euro**, con un **incremento** del **38%** rispetto al 2020 (620 milioni di euro), grazie in particolare al maggior contributo – rispetto al 2020 – delle merceologie *Dispositivi impiantabili attivi per funzionalità cardiaca*, *Suture chirurgiche*, *Carburanti rete*, *Dispositivi per resincronizzazione cardiaca* e *Centrali telefoniche* (considerate assieme, 309 milioni di euro in più rispetto al 2020) e al contributo aggiuntivo delle nuove merceologie presidiate nell'anno: *Valvole cardiache*, *Autobus extraurbani e urbani (acquisto)*, *Veicoli (acquisto)*, *Angiografi fissi (acquisto e noleggio)* e *Veicoli (noleggio)*, che considerate assieme hanno contribuito per 144 milioni di euro di erogato nel 2021.

sulle "*Modalità di acquisto delle pubbliche amministrazioni*" (www.mef.gov.it), nonché sulla base della conoscenza merceologica del mercato.

[11] Il valore 2021 di Spesa Presidiata tramite Accordi Quadro non comprende le merceologie *Energia elettrica*, *Telefonia fissa*, *Veicoli (noleggio)* e *Print & Copy Management* in quanto presidiate nell'anno in forma prevalente attraverso lo strumento delle Convenzioni.

Il numero di **Appalti Specifici** (AS) pubblicati nel corso dell'anno su iniziative che prevedono il rilancio competitivo è significativamente **aumentato** rispetto all'anno precedente, passando dai 33 AS del 2020 ai **52 AS** del 2021, per un corrispondente valore di importo **Bandito** di circa **432 milioni di euro** (rispetto ai 316 milioni di euro banditi nel 2020), per la quasi totalità realizzato sugli Accordi Quadro di ambito ICT *Servizi applicativi 2* e *Servizi sistemistici 2*.

Per quanto concerne il **Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione**, il valore consuntivo di **Erogato** complessivo (considerando tutti i bandi attivi) si è attestato a **6.465 milioni di euro** con un **incremento** di circa il **16%** rispetto al 2020 (5.589 milioni di euro). Si segnala in particolare la significativa crescita del contributo dei bandi relativi ai **Lavori di manutenzione**, che hanno fatto registrare un erogato di poco inferiore a 1,4 miliardi di euro e un tasso di crescita – rispetto al 2020 – del 40% circa. L'**Erogato medio per Punto Ordinante attivo** corrisponde a circa 157.000 euro con un incremento del 14% rispetto al 2020 (circa 138.000 euro). Il numero di **Fornitori abilitati** nell'anno ha superato quota 163.000, rispetto ai poco più dei 156.000 del 2020, con un incremento del 5% circa, dato quest'ultimo che conferma la diffusione capillare di tale strumento nel mercato della Fornitura, ancor più se associato alla crescita degli **Articoli** offerti (circa 11,3 milioni nel 2021 rispetto agli 8,8 milioni del 2020). Il numero consuntivo di **Transazioni** realizzate nel corso del 2021 (619.835) è risultato lievemente inferiore rispetto a quello dello scorso anno (621.271), mentre è di poco superiore a quello del 2020 il numero di **Punti Ordinanti attivi** (41.039 nel 2021 rispetto ai 40.547).

Le Transazioni 2021 sono così distribuite: 301.089 (49%) Ordini Diretti di Acquisto (ODA), 87.864 (14%) Richieste di Offerta (RdO) e 230.882 (37%) Trattative Dirette (TD). A fronte di un importo **Ordinato** consuntivo 2021 pari a **6.875 milioni di euro**, si calcola un valore medio di ordinato per transazione di circa 11.100 euro (in significativa crescita rispetto ai 9.300 euro registrati nel 2020).

Anche nel 2021 il MePA ha ottenuto incrementi significativi, nonostante la complessa situazione dovuta alla pandemia Covid-19. I risultati descritti sono ancora una volta da ricondurre ai fattori caratterizzanti il MePA, tra cui l'ampia copertura merceologica e la sempre maggiore disponibilità di articoli messi a disposizione dalle

aziende abilitate, rappresentate in maggioranza da piccole e micro imprese (il 99% circa delle imprese ha meno di 50 dipendenti).

Nell'ambito del **Sistema Dinamico di Acquisizione**, al netto delle procedure revocate e deserte, nel corso dell'anno sono stati pubblicati **438 Appalti Specifici** (362 nel 2020) per un valore di **Bandito** complessivo di circa **8.960 milioni di euro** (valore superiore del 74% rispetto ai 5.145 milioni di euro del 2020); questa significativa crescita del valore bandito è prevalentemente riconducibile al bando *Farmaci* (circa 7,7 miliardi di euro; l'86% del totale), in virtù anche della pubblicazione – a dicembre 2021 – di una gara della Regione Siciliana con importo a base d'asta superiore a 4,7 miliardi di euro.

Il valore consuntivo dell'**Erogato** si è attestato a circa **3.060 milioni di euro**, con un significativo decremento del 18% rispetto al 2020 (3.741 milioni di euro), per la quasi totalità attribuibile al minor contributo del bando *Farmaci* in conseguenza delle scadenze contrattuali di alcune gare regionali concentratesi nei primi mesi del 2021. A parziale compensazione della contrazione di erogato del bando *Farmaci*, si segnalano i significativi incrementi registrati sui bandi *Derrate alimentari*, *ICT* e *Servizi postali* (considerati assieme, +177 milioni di euro rispetto al 2020).

Si segnala inoltre che grazie anche all'attività di promozione a supporto della realizzazione di Appalti Specifici da parte delle Pubbliche Amministrazioni, nel corso del 2021 si è registrato il più alto numero di pubblicazioni di Appalti Specifici dalla nascita dello strumento (anno 2012).

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, nell'ambito del Programma, della Piattaforma di *e-Procurement,* per l'esecuzione di **gare in ASP** *(Application Service Provider).*

Anche nel 2021 è proseguito in modo crescente l'utilizzo della piattaforma in modalità ASP da parte delle Amministrazioni autorizzate ad utilizzare tale strumento per soddisfare in modalità digitale le esigenze di approvvigionamento non coperte dagli attuali strumenti del Programma (MePA, SDAPA, Convenzioni ed AQ).

Nello specifico, si registra un incremento del numero degli utenti abilitati allo strumento (Punti Ordinanti/Punti Istruttori pari a **13.254**) del **8,1 %** rispetto al 2020 di cui **7.278** afferenti al comparto Amministrazioni Centrali e **5.976** al comparto Amministrazioni Territoriali per un totale di **circa 1.033** stazioni appaltanti.

Il numero di stazioni appaltanti che ha utilizzato la piattaforma per lo svolgimento delle proprie procedure di appalto nel 2021 è stato pari a **379** di cui **287** afferenti al comparto delle Amministrazioni Centrali e **92** riferite al comparto delle Amministrazioni Territoriali, con un incremento del **17,3%** rispetto al 2020.

Il numero di procedure, oggetto del supporto tecnico operativo, pubblicate in modalità ASP nell'annualità 2021 è stato pari a **1.620** con un incremento del **3,7%** rispetto al 2020 il cui numero di procedure è stato pari a 1.562 (il numero di procedure al netto di revocate e deserte è stato pari a **1.395**).

Limitatamente alla distribuzione delle procedure tra le Amministrazioni si registrano, 1.312 procedure pubblicate da Amministrazioni Centrali per un valore di bandito di circa 5,8 miliardi di euro e 308 procedure pubblicate da Amministrazioni Territoriali per un valore di bandito pari a 779 milioni di euro. Il valore di bandito complessivo delle 1.620 procedure pubblicate è stato pari a 6,6 miliardi di euro (**6,1 miliardi di euro** è invece l'importo bandito al netto delle procedure revocate e deserte) con un incremento del valore di bandito rispetto al 2020 del 53%.

Per quanto riguarda la distribuzione per tipologia di procedure, nell'annualità 2021 sono state pubblicate 922 procedure aperte, 690 procedure negoziate e 8 procedure ristrette.

Limitatamente alla possibilità di negoziare appalti in ambito Lavori Pubblici e Concessioni, si segnala che nel 2021 sono state pubblicate **26** procedure in ambito Lavori Pubblici per un valore di **bandito pari a 106 milioni di euro e 42 procedure in ambito servizi in concessioni per un valore di bandito pari a 72 milioni di euro**.

Fino a settembre del 2021 sono inoltre proseguite le attività di sperimentazioni del nuovo modulo di negoziazione ASP, avviate alla fine del 2020, che hanno visto il coinvolgimento oltre che di Consip stessa di altre sei Amministrazioni.

Si evidenzia infine che l'**Erogato** consuntivo 2021 si è attestato al valore di circa **1.765 milioni di euro**, facendo registrare un incremento del 57% rispetto al consuntivo 2020 (1.124 milioni di euro).

Nell'ambito del **Programma ICT** nel 2021 sono state aggiudicate le Gare ***Digital Transformation***, ***Public Cloud IaaS e PaaS*** , **Servizi Applicativi in ottica *Cloud*** mentre si è conclusa la commissione e sono state avviate le attività propedeutiche all'aggiudicazione e alla stipula per la gara **Servizi di *Data Management*** per la Pubblica Amministrazione.

Sempre nel 2021 sono proseguite le attività di sviluppo delle iniziative negli ambiti della Sanità Digitale, del *Cloud* di tipo *SaaS* e della Sicurezza, caratterizzati da una notevole ampiezza e da una significativa numerosità in termini di attori sul mercato e di soluzioni.

In ambito Sanità Digitale, nel corso del 2021 è stata approvata la strategia di **Sanità digitale - Sistemi informativi gestionali**, è stata pubblicata la documentazione di gara di **Sanità digitale - Sistemi informativi sanitari e servizi al cittadino** e sono state avviate le attività per la stipula ed attivazione della gara **Sanità digitale - Sistemi informativi clinico assistenziali**.

In ambito Sicurezza, nel corso del 2021 sono stati conclusi i lavori di commissione di **Sicurezza *On Premises* - strumenti di gestione, protezione email, web** ed è stata pubblicata la **gara Sicurezza On Premises - protezione perimetrale, *endpoint* e anti-APT** e avviati i relativi lavori di commissione. Infine sono state avviate le attività di predisposizione della strategia della gara **Servizi Applicativi in ottica *Cloud* 2**.

L'analisi dei dati riportati nella presente Relazione per l'anno 2021, fa emergere il consistente contributo fornito dal Programma di Razionalizzazione degli acquisti nella PA al consolidamento del sistema degli approvvigionamenti pubblici cosi come delineato dal Legislatore, che vede un ampliamento del presidio merceologico a beneficio di Amministrazioni e Imprese, ottenuto mediante la messa a disposizione e il potenziamento degli strumenti di acquisto e negoziazione, 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.

Il Programma di Razionalizzazione in ottica evolutiva è orientato alla modernizzazione della spesa per approvvigionamenti attraverso il miglioramento della qualità delle forniture, l'efficientamento e la modernizzazione delle procedure, in un'ottica di cooperazione tra Amministrazioni, tenendo in considerazione i 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.