



*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 2008

ai sensi dell' art. 26 comma 5 della legge 23 dicembre 1999, n. 488

Roma, marzo 2009

Indice

1	QUADRO NORMATIVO	3
2	MISSIONE ISTITUZIONALE	6
2.1	Convenzioni quadro e Negozi Elettronici	7
2.2	Mercato Elettronico e Gare Telematiche	8
2.3	Accordi Quadro	10
2.4	Sistema dinamico d'acquisizione	12
2.5	Portale "Acquistinretepa"	12
3	LINEE DI INDIRIZZO	13
4	PRINCIPALI ATTIVITÀ E RISULTATI	14
4.1	Convenzioni quadro	14
4.2	Mercato Elettronico	18
4.3	Nuovi strumenti di acquisto - Accordi Quadro	19
4.4	Progetti a supporto di specifiche esigenze delle Pubbliche Amministrazioni	20
4.5	Ulteriori iniziative	21
4.5.1	<i>Green Public Procurement (GPP)</i>	21
4.5.2	<i>Analisi dei fabbisogni</i>	22
4.5.3	<i>Procurement Card (P-Card)</i>	23
4.5.4	<i>Collaborazioni con i sistemi confederali imprenditoriali</i>	23
4.5.5	<i>Progetti a supporto per le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato</i>	24
4.5.6	<i>Relazioni con le Amministrazioni Territoriali e Sistema a Rete</i>	25
4.5.7	<i>Collaborazioni internazionali</i>	26
4.5.8	<i>Indagine MEF/Istat</i>	28
4.5.9	<i>Indagine MEF/ISAE</i>	29
4.5.10	<i>Monitoraggio delle forniture</i>	29
4.5.11	<i>Customer satisfaction</i>	30
4.5.12	<i>Attività di studio e ricerca</i>	31
4.5.13	<i>Protocollo di intesa Equitalia</i>	32
5	CONCLUSIONI	33

1 Quadro normativo

Il Programma per la razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione prende il via con la Legge Finanziaria 2000, che all'articolo 26 ne definisce gli ambiti di intervento ed assegna al Ministero dell'economia e delle finanze il compito di stipulare convenzioni quadro per l'approvvigionamento di beni e servizi per la pubblica amministrazione, attraverso l'espletamento di procedure ad evidenza pubblica, avvalendosi di una società, che il Ministero con D.M. 24 febbraio 2000 ha individuato nella Consip S.p.A..

Numerosi sono stati gli interventi del Legislatore sul Programma di razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione, che ne hanno ampliato l'intervento in termini di strumenti e servizi da porre a disposizione delle Amministrazioni.

Ai fini della comprensione dello scenario di riferimento del Programma ricoprono particolare importanza le più recenti disposizioni normative.

In particolare con la Legge Finanziaria 2007 (art. 1, commi 449-458) è stato previsto un complesso di misure di varia natura che riguarda specificamente le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, con le esclusioni ivi specificate (istituti e scuole di ogni ordine e grado, istituzioni educative e istituzioni universitarie) obbligate all'acquisto tramite il Sistema delle convenzioni. L'obbligatorietà è riferita solo a determinate tipologie di beni e servizi, identificate con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, da emanarsi entro il mese di gennaio di ogni anno, in base alle caratteristiche del mercato ed al grado di standardizzazione dei prodotti. Per le restanti tipologie di beni e servizi, invece, si conferma la facoltà di utilizzo delle convenzioni ed il rispetto dei parametri di qualità-prezzo delle convenzioni stesse, nel caso di acquisti autonomi. Le restanti amministrazioni, di cui all'art. 1 del D.Lgs. n. 165/2001, conservano, invece, la facoltà di ricorrere alle convenzioni quadro o, in alternativa, ove esistenti, di utilizzare le convenzioni stipulate dalle centrali di acquisto regionali per il loro ambito territoriale di competenza. Resta ferma, comunque, la facoltà per le dette amministrazioni di approvvigionarsi in modo autonomo per i beni e i servizi oggetto di convenzionamento, utilizzando, comunque, i parametri di prezzo-qualità delle convenzioni come limiti massimi per la stipula dei contratti. E' previsto, inoltre, l'obbligo per le Amministrazioni dello Stato centrali e periferiche (con le stesse esclusioni previste per il Sistema delle convenzioni) di acquistare beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario facendo ricorso al Mercato Elettronico della P.A. (comma 450).

Altre disposizioni contenute nella Legge Finanziaria 2007 sono, inoltre, dirette – sempre nel più ampio contesto del Programma di razionalizzazione – all’incentivazione dell’*e-procurement*, attraverso l’obbligo per le Amministrazioni dello Stato ad eseguire transazioni telematiche per le convenzioni quadro che prevedono il negozio elettronico, e ad introdurre i primi interventi in termini di pianificazione dei fabbisogni e di individuazione di indicatori per il controllo della domanda.

La riforma del Titolo V della Costituzione ha agevolato lo sviluppo di centrali di committenza territoriali realizzate con forte attenzione alla razionalizzazione della spesa soprattutto locale per il recupero di risorse economiche e strumentali.

Pertanto, al fine di creare un sistema coordinato e condiviso a livello nazionale, con la Legge Finanziaria 2007 sono state poste le basi dirette ad armonizzare e a realizzare lo sviluppo di un modello coordinato e interoperabile delle diverse iniziative di razionalizzazione disponibili a livello centrale e locale. In particolare sono stati introdotti meccanismi diretti ad armonizzare i piani di razionalizzazione della spesa e la realizzazione di sinergie nell’utilizzo degli strumenti informatici per l’acquisto di beni e servizi, tra Consip e le centrali di committenza regionali, stante la possibilità da parte delle Regioni di costituire centrali di acquisto - anche in forma aggregata - per l’acquisto di beni e servizi. Le centrali regionali e la Consip sono state chiamate a costituire un “sistema a rete”, i cui programmi devono essere approvati annualmente, nel quadro del patto di stabilità interno, dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

La Legge Finanziaria 2007 ha affrontato, altresì, alcuni aspetti relativi alla sostenibilità ambientale. All’art. 1 commi 1126 e 1127, nell’ambito dell’adozione di misure volte all’integrazione delle esigenze di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle amministrazioni competenti, è prevista l’adozione di un “Piano d’azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione”, predisposto dal Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con i Ministeri dell’economia e delle finanze e dello sviluppo economico, d’intesa con le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (poi emanato con decreto 11 aprile 2008).

Infine la Finanziaria 2007, sul modello di quanto avviene in realtà simili in ambito europeo, prevede la possibilità di adottare, in base ad apposito decreto del Ministero dell’economia e delle finanze, meccanismi di remunerazione sugli acquisti a carico degli aggiudicatari delle convenzioni-quadro.

Successivamente, la Legge Finanziaria 2008, anche in coerenza con gli indirizzi di *spending review* del DPEF 2008-2011, ha dedicato varie disposizioni al Programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi.

Al fine di superare alcune criticità emerse nel corso degli anni sull'efficacia e l'incisività del Programma sono state introdotte ulteriori disposizioni sulla programmazione dei fabbisogni e sul sistema dei controlli dei consumi e delle prestazioni per porre a disposizione delle amministrazioni acquirenti utili strumenti di gestione e controllo della funzione acquisti.

In particolare, l'articolo 2 (commi 569, 570 e 571) prevede l'adozione di un sistema di rilevazione dei fabbisogni delle amministrazioni statali anche sulla base della spesa storica e di un'analitica rilevazione delle esigenze collegate funzionalmente alle attività da svolgere. Viene, a tal fine, introdotto l'obbligo per le amministrazioni statali di inviare, annualmente, al Ministero dell'economia e delle finanze, i dati circa le previsioni del fabbisogno di beni e servizi secondo le modalità indicate sul sito www.acquistinretepa.it, in modo da poter avviare nell'ambito del Programma iniziative maggiormente rispondenti alle reali esigenze delle Amministrazioni.

Inoltre si statuisce che il Ministero, avvalendosi di Consip, individua - anche sulla base di detta rilevazione - indicatori di spesa sostenibile per il soddisfacimento dei fabbisogni collegati funzionalmente alle attività da svolgere, tenendo conto delle caratteristiche di consumo delle specifiche categorie merceologiche e dei parametri dimensionali della singola amministrazione, nonché dei dati di consuntivo.

Al fine di garantire un'effettiva applicazione delle disposizioni dell'articolo 26 della legge n. 488/1999, relative all'utilizzo dei parametri di prezzo-qualità delle convenzioni quadro, il successivo art. 2 comma 572 prevede che il Ministero attraverso Consip, predisponga e metta a disposizione delle amministrazioni strumenti di supporto per la valutazione della comparabilità dei beni e servizi da acquistare nonché per le attività di individuazione e corretta applicazione del *benchmark*.

Un ulteriore rafforzamento dell'efficacia del Programma deriva da quanto disposto dall'art. 2 comma 574, che, con l'obiettivo di aumentare la possibilità di incidere con strumenti di razionalizzazione sulla spesa di beni e servizi "specifici" delle Amministrazioni centrali, prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze individui ogni anno con apposito decreto, sulla base della rilevazione dei fabbisogni, le tipologie di beni e servizi, non oggetto di convenzioni stipulate da Consip, per le quali le amministrazioni statali sono tenute a ricorrere

alla stessa Consip, in qualità di stazione appaltante ai fini dell'espletamento, anche con l'utilizzo dei sistemi telematici, dell'appalto e dell'Accordo Quadro.

L'art. 2 comma 573 estende, poi, l'ambito dei soggetti che possono acquistare attraverso le convenzioni quadro, riferendosi ai soggetti aggiudicatari di cui all'articolo 3, comma 25, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (organismi di diritto pubblico).

Infine, all'articolo 3, comma 15, della medesima legge, si prevede che gli acquisti di beni e servizi delle società controllate da amministrazioni statali siano effettuati adottando parametri di qualità e di prezzo rapportati a quelli messi a disposizione dalla Consip.

Si evidenzia su di un piano più generale che, nel contesto del complessivo quadro di riferimento del Programma per la razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione, il Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163), cui seguirà nel corso del 2009 il regolamento di attuazione ed esecuzione, ha affiancato agli strumenti tradizionali del Programma (Sistema delle convenzioni, Mercato Elettronico e Gare Telematiche) alcuni istituti innovativi per la realizzazione degli appalti pubblici (Accordo Quadro, asta elettronica, sistema dinamico di acquisizione), che prevedono anche un rinnovato ruolo della stazione appaltante nella selezione dei propri fornitori, attraverso l'utilizzo di nuove tecnologie e modalità di approccio al mercato.

2 Missione istituzionale

Con le ultime manovre finanziarie è stata attuata una profonda revisione delle politiche di acquisto di beni e servizi della PA, secondo logiche e modelli di *strategic sourcing*, che puntano, parallelamente, al risanamento finanziario e alla sostenibilità ambientale, senza tralasciare l'aspetto del decentramento territoriale.

La missione istituzionale del Programma di razionalizzazione degli acquisti evolve, quindi, rispetto agli anni precedenti per sposare pienamente tali indirizzi e fare degli strumenti telematici di acquisto una delle leve fondamentali per aumentare l'efficienza complessiva del Sistema Paese.

Infatti, accanto agli obiettivi tradizionali del Programma di razionalizzazione e in coerenza con il quadro normativo delineato, sono stati individuati ulteriori ambiti di azione.

Obiettivi tradizionali sono la razionalizzazione della spesa pubblica per consumi intermedi attraverso l'aggregazione della domanda e la realizzazione delle economie di scala, la semplificazione dei processi, la gestione del cambiamento dell'amministrazione pubblica e l'aumento della trasparenza.

Il Programma, infatti, è tradizionalmente volto a:

- semplificare, nel rispetto dei principi di competitività e di trasparenza, le procedure di acquisto pubbliche, operando una mediazione tra la domanda delle amministrazioni, che nella realtà economica italiana costituisce una significativa quota del mercato nazionale, e l'offerta delle imprese, costituita nel nostro sistema economico per la maggior parte da un tessuto produttivo di operatori di dimensioni medio/piccole;
- promuovere l'*e-procurement* in modo da guidare l'amministrazione pubblica in un percorso di innovazione tecnologica, che incide con effetti virtuosi sul sistema delle imprese;
- aumentare la trasparenza attraverso la "canalizzazione" della domanda pubblica verso procedure di acquisto ad evidenza pubblica.

Con le ultime disposizioni normative si sono aggiunti a tali obiettivi la promozione dei criteri ambientali per uno sviluppo eco-sostenibile del Sistema Paese e l'introduzione di una politica di gestione della spesa, che analizza i fabbisogni e individua tecniche di controllo della domanda.

Inoltre le recenti finanziarie hanno inoltre modificato l'ambito di intervento del Programma, prevedendo una "vocazione" prevalente alla gestione della spesa delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e un'azione collaborativa, attraverso il Sistema a Rete, per le esigenze delle realtà locali.

Di seguito si illustrano i principali strumenti, rinviando alla parte relativa alle ulteriori iniziative la descrizione degli strumenti di gestione della domanda.

2.1 Convenzioni quadro e Negozi Elettronici

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 di fornitura direttamente nei confronti delle imprese aggiudicatrici, con le quali intrattengono rapporti contrattuali autonomi.

Gli ordinativi possono essere emessi tramite fax, raccomandata A/R o in modalità elettronica, attraverso i Negozi Elettronici laddove disponibili sul Portale www.acquistinretepa.it. Al riguardo, si ricorda che, in base alla Legge Finanziaria 2007, le amministrazioni statali sono tenute ad effettuare acquisti *on line* per le convenzioni-quadro che hanno attivo il relativo negozio elettronico.

Il Sistema delle convenzioni permette di conseguire molteplici benefici, in termini di trasparenza delle procedure e *par condicio* tra i potenziali contraenti, di riduzione dei prezzi unitari dei beni/servizi nonché dei costi di definizione dei contratti e di semplificazione e centralizzazione delle procedure di gara.

E' importante sottolineare che - a conclusione dell'intero *iter* di pubblicazione del bando, selezione del Fornitore e aggiudicazione - le iniziative sono costantemente monitorate dal punto di vista degli importi relativi alle transazioni, dei livelli di servizio contrattualmente definiti e del numero di ordini per iniziativa. Il sistema di *datawarehouse*, alimentato da flussi di dati provenienti dai fornitori permette la verifica dei livelli di utilizzo dei quantitativi delle convenzioni e al contempo rende disponibile un rilevante patrimonio informativo sui consumi intermedi delle amministrazioni.

Il sistema di *datawarehouse* consente inoltre di elaborare analisi per le singole amministrazioni a supporto del controllo della domanda e della spesa.

2.2 Mercato Elettronico e Gare Telematiche

Il Mercato Elettronico per la Pubblica Amministrazione (di seguito anche MEPA), rappresenta oggi una "*best practice*", a livello nazionale ed europeo, di utilizzo di nuovi strumenti telematici di acquisto per gli approvvigionamenti pubblici.

L'adozione del MEPA nell'ambito del *procurement* pubblico concretizza le scelte fondamentali del Programma:

-
- garantire la massima trasparenza 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 alle PMI e alle esigenze dei singoli contesti territoriali;
 - realizzare sostanziali efficienze nel processo di acquisto, attraverso la semplificazione, la standardizzazione e la diffusione delle competenze e l'utilizzo di strumenti e professionalità altamente specialistici.

Il MEPA è un mercato virtuale disponibile unicamente attraverso la rete telematica, dove l'amministrazione - scegliendo tra prodotti simili, offerti da una pluralità di venditori - acquista quelli che meglio rispondono alle proprie esigenze.

Nell'ambito del MEPA le amministrazioni - possono accedere ai cataloghi *on line* ed operare le opportune azioni comparative per effettuare ordini di acquisto diretti o negoziare prezzi e condizioni migliorative attraverso richieste di offerta *ad hoc*. I fornitori possono pubblicare i propri cataloghi di prodotti/servizi, ricevere ordini di acquisto emessi dalle amministrazioni e rispondere alle richieste di offerta.

Il MEPA si pone come uno strumento complementare rispetto al Sistema delle convenzioni. È, infatti, rivolto agli acquisti di modesta entità e ricorrenti delle Pubbliche Amministrazioni in un'ottica multi-prodotto e multi-fornitore, anche per rispondere ad una domanda e un'offerta fortemente frammentate, con particolare riferimento ai mercati locali.

I principali benefici per le Pubbliche Amministrazioni derivanti dall'utilizzo del MEPA si possono sintetizzare 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 potenziali 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.

Infine, l'utilizzo dello strumento consente di ampliare il grado di informatizzazione degli utenti delle amministrazioni.

A tal proposito, infatti, la strategia di intervento per il Mercato Elettronico ha previsto specifiche azioni finalizzate a dotare gratuitamente alcune amministrazioni della firma digitale necessaria per operare nell'ambito del MEPA.

I vantaggi per le Imprese nell'utilizzo dello strumento sono la facilità di accesso allo strumento che, 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; l'utilizzo di nuovi canali di vendita e l'ampliamento del bacino di utenza. Tali fattori possono permettere un recupero di competitività delle PMI sui mercati locali e un aumento della loro visibilità, con conseguente ampliamento del *target* "clienti pubblici".

L'emanazione del D.P.R. n. 101 del 4 aprile 2002 ha disciplinato l'ambito di applicazione delle Gare Telematiche prevedendone lo svolgimento anche per le forniture, che superano l'importo di rilievo comunitario. Le Gare Telematiche rappresentano procedure di scelta del contraente basate su sistemi di negoziazione telematica, applicabili per l'acquisizione di beni e servizi per importi superiori e inferiori alla soglia comunitaria, valutabili sia in base al criterio del massimo ribasso, sia in base a quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Tale procedura prevede l'abilitazione del fornitore alla partecipazione alla gara, il cui espletamento avviene attraverso l'utilizzo di una piattaforma telematica a supporto della ricezione delle offerte e della loro valutazione.

Il sistema permette di conseguire obiettivi molto significativi, connessi allo stimolo della competitività e alla semplificazione dei processi di acquisto. L'utilizzo di questo strumento, permette una riduzione dei tempi e dei costi di aggiudicazione, un elevato livello di trasparenza, sicurezza e *par condicio* per tutte le imprese partecipanti, una riduzione dei costi di partecipazione alle gare, attraverso l'informatizzazione di alcune fasi del processo, e uno stimolo dei meccanismi competitivi.

A tali benefici derivanti dalla semplificazione dei processi, si aggiunge la possibilità di abilitare i fornitori su interi ambiti merceologici e la dematerializzazione dei documenti e degli atti di gara.

2.3 Accordi Quadro

L'Accordo Quadro è un contratto concluso tra una o più amministrazioni aggiudicatrici e uno o più operatori economici il cui scopo è di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo (massimo 4 anni), in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste.

L'Accordo Quadro si inserisce nell'ottica della semplificazione e flessibilità delle procedure di scelta del contraente nella misura in cui con lo stesso le parti fissano le condizioni generali e le modalità di determinazione di successivi rapporti negoziali, consentendo così ai committenti di gestire le proprie commesse ripetute nel medio periodo, beneficiando anche dell'evoluzione di prodotti e prezzi.

La finalità dell'Accordo Quadro è la gestione delle commesse nel lungo periodo e l'accorpamento di acquisti ripetitivi ed omogenei, senza rinunciare alla possibilità per le Pubbliche Amministrazioni di "personalizzare" i propri acquisti.

Diversamente che per le convenzioni, nel caso degli Accordi Quadro è lasciata infatti alla singola amministrazione la possibilità di aggiudicare l'appalto specifico, secondo un livello di personalizzazione/autonomia, riconosciuto alle amministrazioni, in funzione della tipologia di accordo scelta.¹

I benefici associati all'Accordo Quadro dipendono chiaramente 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 leve negoziali per far rispettare la qualità dei servizi forniti.

- per i fornitori: maggiori opportunità di accedere al mercato della PA.

¹ Le tipologie di accordo - quadro sono le seguenti:

1. *Accordo con fornitore unico con tutte le condizioni fissate*: gli appalti specifici sono aggiudicati entro i limiti ed alle condizioni fissate nell'Accordo Quadro (sostanzialmente, come ordinativo di fornitura per convenzione ex art. 26 L. 488/99).

2. *Accordo con fornitore unico con non tutte le condizioni fissate*: per stipulare gli appalti specifici, le amministrazioni possono consultare per iscritto l'operatore, chiedendogli un completamento dell'offerta.

3. *Accordo con più fornitori con tutte le condizioni fissate*: le direttive europee non specificano i criteri di scelta tra più operatori per stipulare gli appalti specifici. Il Codice dei Contratti prevede che al riguardo venga seguito un ordine di priorità privilegiando il criterio della rotazione.

4. *Accordo con più fornitori con 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. Per il rilancio del confronto competitivo è possibile ricorrere all'asta elettronica.

2.4 Sistema dinamico d'acquisizione

Il sistema dinamico di acquisizione² si caratterizza per essere un sistema:

- aperto, basato su una forma di “prequalificazione”, e cioè sulla creazione di un elenco di offerenti già “abilitati” al quale accede l'amministrazione, in sede di espletamento dell'appalto specifico;
- dinamico, nel senso che, una volta istituito e predisposto l'elenco dei fornitori prequalificati, ogni qual volta le amministrazioni aggiudicatrici intendano aggiudicare un singolo appalto, pubblicano un ulteriore “bando di gara semplificato”, con cui invitano tutti gli operatori economici interessati a presentare ancora una volta un'offerta indicativa (al fine di essere ammessi al Sistema dinamico, che risulta per questo motivo permanentemente aperto);
- concorrenziale, essendo previsto un confronto competitivo in sede di aggiudicazione dell'appalto;
- completamente informatizzato.

Le caratteristiche intrinseche del sistema (apertura e flessibilità) dovrebbero assicurare una maggiore efficienza della commessa pubblica e stimolare un continuo confronto competitivo sempre nel rispetto dei principi e delle norme della direttiva europea.

2.5 Portale “Acquistinretepa”

Il Portale www.acquistinretepa.it è lo strumento di accesso alla piattaforma di *e-procurement* ed ha un ruolo chiave nella diffusione dell'innovazione in termini tecnologici e nel supporto alle decisioni sulle modalità di acquisto strategicamente più confacenti alle esigenze della pubblica amministrazione.

Tramite il Portale si promuove l'evoluzione tecnologica in atto nella pubblica amministrazione, consentendo alle amministrazioni e alle imprese di conoscere il Programma e di essere sempre al corrente delle sue evoluzioni. Il Portale contiene, inoltre, tutte le informazioni necessarie per utilizzare i Negozi Elettronici del Sistema delle convenzioni, per

² Il Sistema dinamico è 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 ed aperto per tutta la sua durata a qualsivoglia operatore economico, che soddisfi i criteri di selezione e che abbia presentato un'offerta conforme al capitolato d'onori.

consultare i cataloghi virtuali del Mercato Elettronico e per usufruire dei sistemi di negoziazione telematica.

Si tratta di uno strumento che, nell'organizzazione dei contenuti e nella progettazione delle funzionalità, riflette le esigenze espresse dalla pubblica amministrazione e dal mercato della fornitura attraverso un'impostazione dinamica riferita ai diversi profili utente: dal soggetto abilitato ad effettuare transazioni *on line* con specifiche e garantite modalità di identificazione, all'utente appartenente genericamente alla pubblica amministrazione, alle imprese, o al pubblico interessato agli approfondimenti sul tema degli acquisti.

In un contesto segnato dalla costante maturazione del mercato di riferimento, nel corso del 2008, il Portale si è ulteriormente evoluto tenendo in debita considerazione gli aspetti dell'operatività immediata, introducendo dei meccanismi per la semplificazione delle operazioni di acquisto e di vendita da parte dei soggetti partecipanti al Programma. Tale evoluzione ha introdotto nuove funzionalità tendenti ad assicurare il miglioramento dei percorsi di navigazione e di usabilità del Portale sia dal punto di vista grafico sia dal punto di vista operativo. Nel marzo del 2008 il Portale ha lanciato un nuovo servizio volto alla verifica degli adempimenti fiscali delle aziende fornitrici, in collaborazione con Equitalia, mentre nel mese di ottobre ha ospitato la prima gara per l'aggiudicazione di un Accordo Quadro.

Le evoluzioni del Portale realizzate nel 2008 hanno riscosso il gradimento dell'utenza, come dimostrato dal numero degli accessi, circa 12 milioni, contro i 7,6 milioni dell'anno precedente, e dal numero di pagine visitate nel corso dell'anno, pari ad oltre 24 milioni.

3 Linee di indirizzo

In conformità con quanto delineato dal DPEF 2008-2011, le linee di sviluppo del Programma sono state volte a favorire riduzioni significative e strutturali della spesa per acquisti di beni e servizi della PA, mediante un complesso processo di riqualificazione della spesa pubblica da attuarsi attraverso l'integrazione degli strumenti utilizzati dal Programma e le tecniche di "*gestione della domanda*".

Inoltre con le "Linee Guida Triennali 2008-2010" – strumento di indirizzo della gestione emanate annualmente dal Ministero dell'economia e delle finanze - si rafforza ulteriormente quanto già delineato dal disposto normativo della Legge Finanziaria per il 2007 e successivamente da quella del 2008, confermando l'importanza strategica del Programma quale

strumento per l'ottimizzazione, l'ammodernamento e l'innovazione dei processi di acquisto della PA.

4 Principali attività e risultati

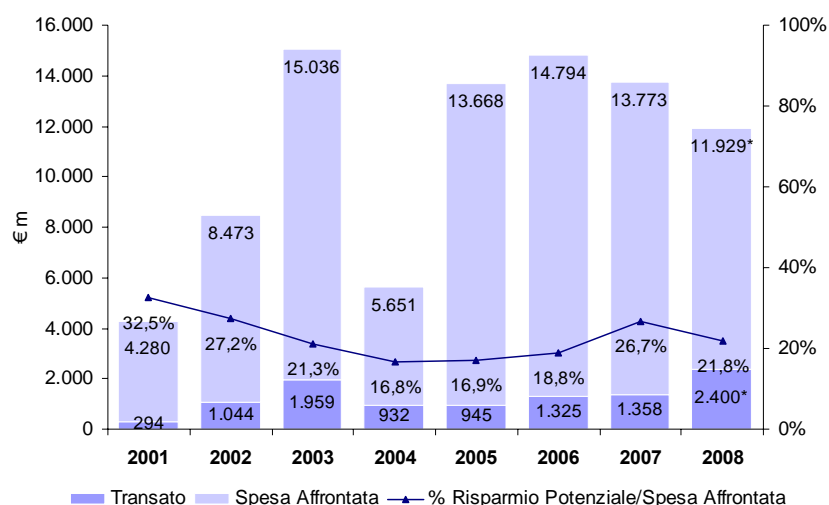
Il Programma di razionalizzazione degli acquisti è stato caratterizzato nel corso del 2008, da un andamento particolarmente significativo delle principali grandezze che lo contraddistinguono.

4.1 Convenzioni quadro

Il Sistema delle convenzioni ha conseguito, nel 2008, un eccezionale risultato in termini di volume di transato. Tale esito è da ricondursi sia al consolidamento dell'elemento di obbligatorietà d'acquisto per le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, riferito ad un ambito predefinito di merceologie, sia ad un alto indice di continuità di disponibilità di convenzioni su merceologie ad alto interesse per le amministrazioni.

Il grafico di seguito mostra il trend nel 2008 dei principali indicatori del Sistema delle convenzioni.

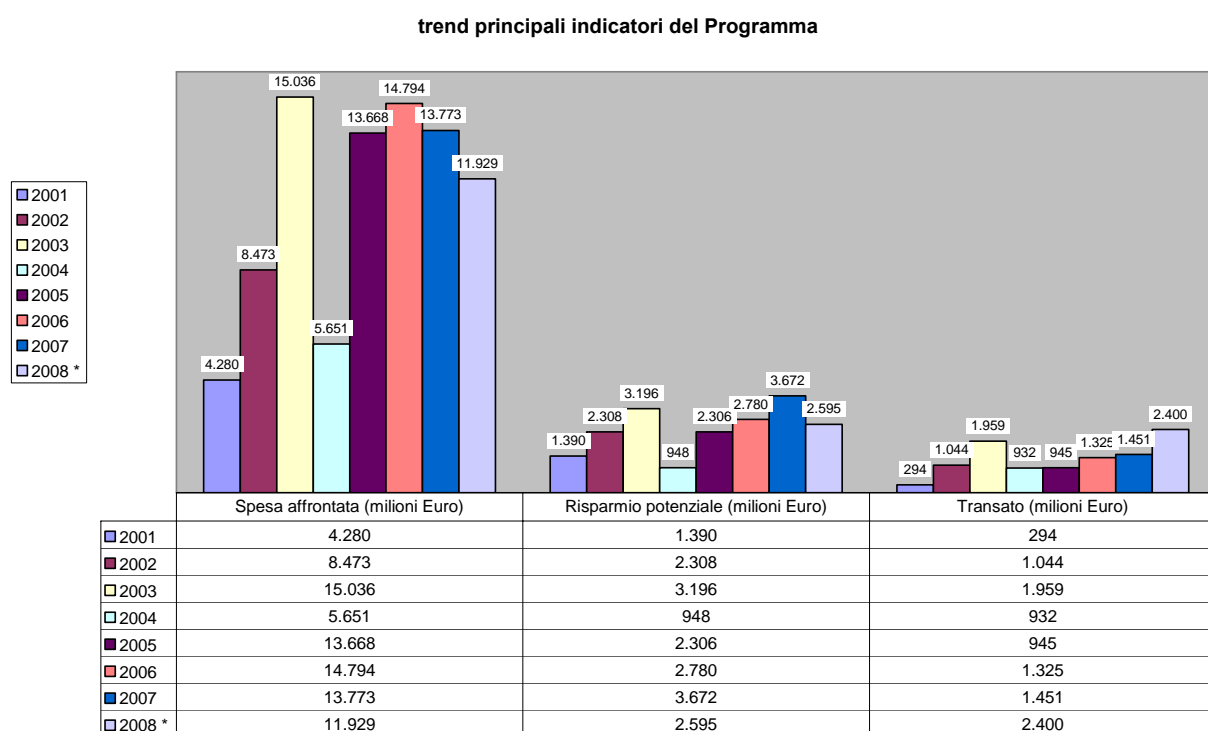
Fig. 1: Trend principali indicatori del Sistema delle convenzioni (2001-2008)



(*) Dato preconsuntivo 2008

Nel 2008 sono state gestite complessivamente 86 convenzioni, di cui 20 attivate nell'anno per un volume di spesa affrontata³, che al 31/12/2008, è pari a 11.929 milioni di euro, dato che registra una flessione del 13% rispetto al 2007. Tale flessione è riconducibile sia all'avvio del Sistema a Rete, che ha comportato il mancato rinnovo di alcune convenzioni su merceologie rientranti nell'ambito di intervento della Centrali di Acquisto Regionali, sia ad interventi normativi intercorsi nell'anno, che hanno determinato la necessità di ripianificare l'attivazione di alcune convenzioni.

Fig. 2: Trend 2007 – 2008 dei principali indicatori per le convenzioni



(*) Dato preconsuntivo 2008

³ Per spesa affrontata si intende la spesa annua delle Pubbliche Amministrazioni riconducibile ai beni e servizi oggetto delle iniziative di risparmio attivate.

Analogamente il risparmio potenziale⁴, nel 2008, segue il *trend* della spesa affrontata e si attesta ad un valore pari a 2.595 milioni di euro (-29% vs 2007).

L'anno 2008 ha rappresentato l'anno in cui si è raggiunto il massimo risultato in termini di transato al Sistema delle convenzioni. Tale volume si attesta al 31/12/2008 ad un dato di pre-consuntivo pari a 2.400 mln di euro, maggiore del 68% rispetto al dato 2007. Il risultato deve essere letto in funzione del percorso avviato in termini di fidelizzazione delle amministrazioni che partecipano costantemente al Programma e dell'ulteriore aumento della qualità dei beni e servizi erogati.

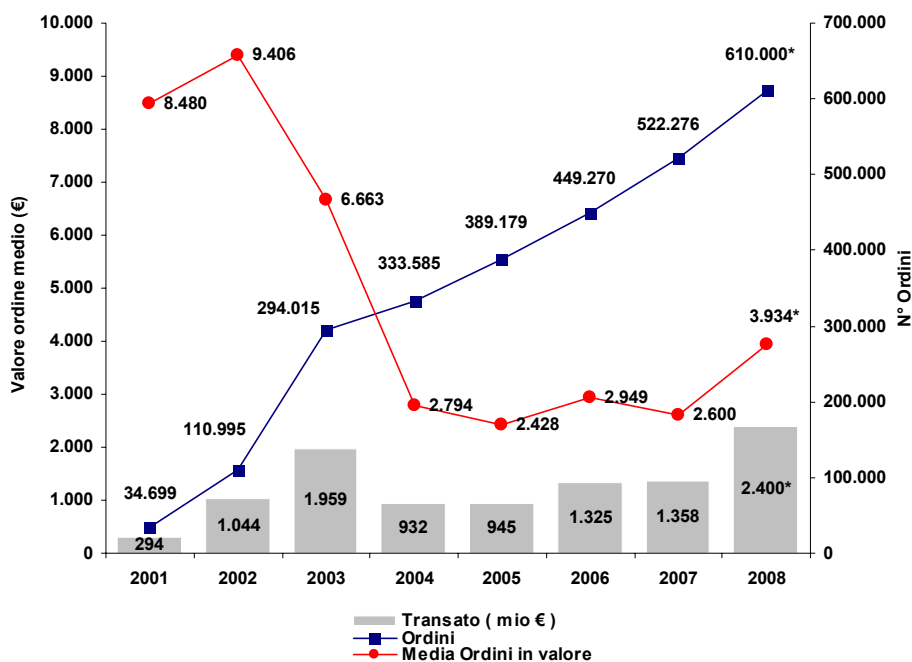
Anche dal punto di vista della disponibilità del servizio, ovvero assicurare la possibilità di acquisto in modo continuativo, soprattutto per le categorie merceologiche in regime di obbligatorietà, sono stati raggiunti ottimi risultati, con l'attestazione dell'indice di continuità⁵ ad un valore pari al 78%.

Gli ordinativi di fornitura emessi hanno fatto registrare un *trend* di crescita costante in termini assoluti. Il valore medio unitario degli ordini, dopo un *trend* abbastanza costante nel periodo 2004-2007 (media pari a euro 2.700), ha registrato nel 2008, coerentemente con l'aumento considerevole del transato, una crescita pari al 51% (euro 3.934), grazie alla realizzazione di una serie di convenzioni di durata pluriennale che hanno visto nel primo anno di attivazione la maggiore quantità di ordinativi (es. energia, *facility management*, telefonia). Di seguito viene indicato il *trend* degli ordini dal 2000 al 2008, con un tasso di crescita medio composto sui valori annui del periodo 2001-2008 pari a +14,2%.

⁴ La percentuale di riduzione dei costi unitari è lo sconto medio ottenuto, a valle della procedura di gara, con riferimento anche all'inflazione media e ai prezzi correntemente pagati dalle amministrazioni per beni e servizi paragonabili a quelli convenzionati, in termini di qualità e di livello di servizio del fornitore. Il risparmio potenziale complessivo considera anche l'effetto *benchmark*, per le Pubbliche Amministrazioni che hanno facoltà di aderire alle convenzioni e che devono utilizzare i parametri di qualità e di prezzo per l'acquisto di beni comparabili.

⁵ L'indice di continuità viene calcolato, per le iniziative rinnovate nell'anno di riferimento, come percentuale di mesi di disponibilità del bene/servizio su base annua e per lotto, precisando che l'indicatore deriva dalla media dei mesi di fruibilità dei singoli lotti, e considerando quindi eventuali esaurimenti anticipati di massimale.

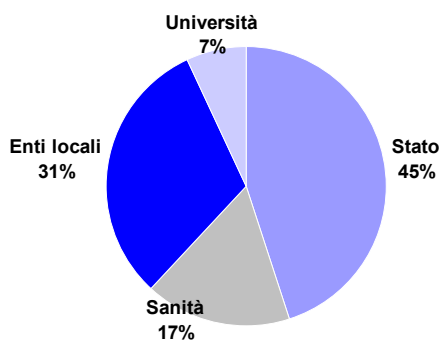
Fig. 3: Andamento degli ordini del Sistema delle convenzioni, 2000 – 2008 in relazione al transato



(*) Dato preconsuntivo 2008

Nel grafico successivo viene indicata la distribuzione percentuale del transato per comparto di amministrazioni, che mostra una netta prevalenza del comparto Stato, in linea con l'introduzione del regime di obbligatorietà.

Fig. 4: Distribuzione percentuale del transato per Comparto



Al fine di incrementare l'utilizzo degli strumenti telematici di acquisto, sono stati sviluppati i Negozi Elettronici su buona parte delle convenzioni attivate nell'anno ad eccezione di quelle che, per caratteristiche merceologiche (es. noleggio auto) o perché il processo di adesione richiede maggiore interazione amministrazione/aggiudicatario (es. centrali telefoniche,

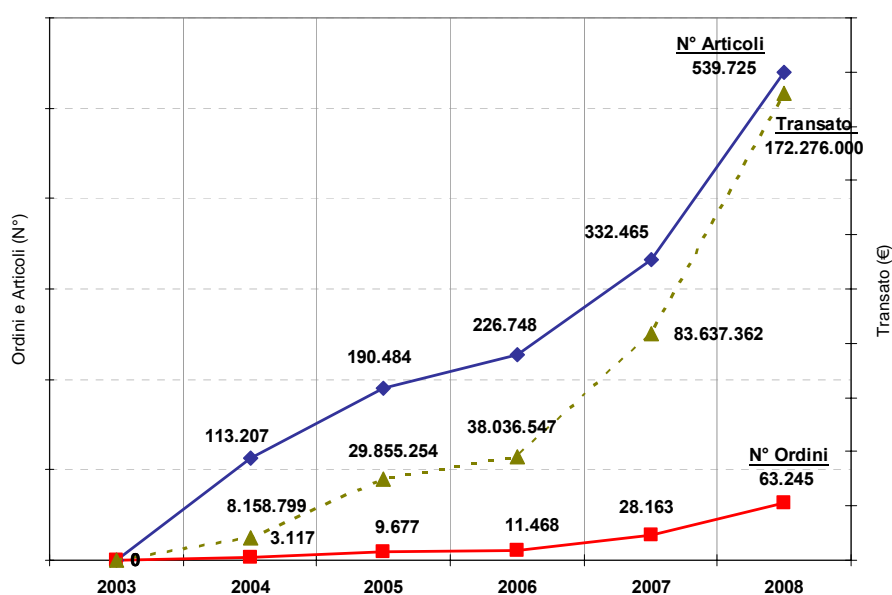
reti fonia dati, etc), non sono adatte a tale strumento. In particolare, nel 2008, ben 11 nuove iniziative, delle 20 attivate, sono state corredate dei relativi Negozi Elettronici. Sempre in tema di innovazione, si segnala che, nel 2008, sono state pubblicate 9 gare con procedura telematica su un totale di 20 con un'incidenza di circa il 45% (dato in linea con quanto registrato nel 2007).

4.2 Mercato Elettronico

L'elemento dell'obbligatorietà nell'utilizzo del Mercato Elettronico, per le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, nell'ipotesi di acquisti di importo sotto la soglia di rilievo comunitario ha dato, nel corso del 2008, un ulteriore impulso alla diffusione e all'utilizzo di tale strumento anche in termini di complementarietà rispetto al Sistema delle convenzioni.

L'obbligatorietà dello strumento e una crescente fidelizzazione delle amministrazioni hanno determinato un risultato in termini di transato pari a 172 milioni di euro (dato di preconsuntivo), pari ad un incremento del 106% rispetto al 2007. Notevole impulso ha avuto anche l'incremento del numero degli articoli disponibili sul sistema per le differenti merceologie.

Fig. 5: Grandezze di riferimento del Mercato Elettronico (2003-2008)



Per ciò che concerne la tipologia di transazione sono stati effettuati 50.872 ordini diretti e 12.373 richieste di acquisto, per un valore medio rispettivamente di circa 1.200 euro e 9.100

euro, in linea con i valori dello scorso anno. Occorre infine sottolineare che a fronte di un forte incremento del transato complessivo si è verificata una diminuzione della spesa media per punto ordinante attivo⁶ nell'anno (-10% rispetto all'anno precedente) per effetto di nuove amministrazioni che hanno utilizzato per la prima volta il Mercato Elettronico e che in via sperimentale hanno testato lo strumento d'acquisto emettendo ordinativi di piccoli importi.

Al fine di raggiungere tali risultati sono state svolte diverse e articolate azioni verso i fornitori e verso le amministrazioni.

Dal primo punto di vista nel 2008 è continuato il processo di consolidamento della gamma di prodotti offerti e per rispondere alla necessità di ampliare la gamma di beni e servizi disponibili, emersa dall'indagine di *customer satisfaction*, sono stati estesi alcuni bandi (arredi, materiale igienico sanitario, prodotti e accessori informatici, prodotti e accessori per l'ufficio). Ciò ha portato ad un incremento del numero degli articoli pubblicati, che si attestano a fine 2008 a 539.725.

Sono stati resi disponibili 3.692 cataloghi di 2.088 fornitori, di cui più della metà appartenenti a piccole e medie imprese, con una presenza di almeno 5 fornitori sul 50% del territorio nazionale. A ciò si deve aggiungere il consolidamento della rete degli "sportelli imprese" attivati in collaborazione con le principali associazioni di categoria.

Per quanto riguarda invece le Pubbliche Amministrazioni, l'attività di distribuzione gratuita dei *kit* di firma digitale si è confermata un valido supporto ai fini della diffusione dello strumento sul territorio; sono stati distribuiti circa 300 *kit* alle amministrazioni e rinnovati 233 certificati di firma in scadenza. I Punti Ordinanti registrati sono così saliti a 8.237 (+36% rispetto al 2007), mentre i Punti Ordinanti attivi si sono attestati a circa 4.288 (+56% rispetto al 2007).

Infine, sono stati realizzati eventi ed iniziative pubbliche volte alla diffusione e alla promozione del Mercato Elettronico.

4.3 Nuovi strumenti di acquisto - Accordi Quadro

L'anno 2008 è stato caratterizzato dalle prime sperimentazioni dei nuovi strumenti di acquisto, in particolare degli Accordi Quadro.

⁶ Si definisce punto ordinante attivo il centro di responsabilità dell'amministrazione che ha effettuato almeno un ordine negli ultimi dodici mesi.

Considerata l'innovatività dell'istituto e l'assenza, allo stato attuale, di precedenti implementazioni, le iniziative avviate nel 2008 hanno rivestito ovviamente carattere necessariamente "sperimentale", anche in considerazione del fatto che si prevede l'espletamento di ciascuna fase dell'Accordo Quadro, mediante il sistema telematico.

In particolare, nel corso dell'anno sono state individuate le merceologie oggetto di sperimentazione, selezionate anche mediante un'approfondita analisi dei fabbisogni della pubblica amministrazione. Le merceologie oggetto di sperimentazione hanno riguardato l'ambito informatico (*server blade* e *storage* di fascia alta) e quello dei beni e servizi (vestiario per la Polizia di Stato e per le altre Amministrazioni centrali).

Nel corso del 2008 si è proceduto alla predisposizione delle strategie e delle relative documentazioni di gara pubblicate poi nell'ultimo trimestre dell'anno.

4.4 Progetti a supporto di specifiche esigenze delle Pubbliche Amministrazioni

Nel 2008 è proseguita l'attività di supporto alle Pubbliche Amministrazioni su tematiche inerenti alla consulenza tecnico-merceologica, la razionalizzazione organizzativa e l'utilizzo degli strumenti di *e-procurement*, contribuendo in modo significativo allo sviluppo del Programma.

Complessivamente i progetti realizzati sono stati 21 ed hanno interessato sia le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (15 iniziative), sia le Amministrazioni Territoriali (6 iniziative) secondo il dettaglio mostrato nella tabella 1.

Tabella.1: Progetti a supporto delle Pubbliche Amministrazioni - Anno 2008

Amministrazioni Centrali e Periferiche dello Stato	Numero di progetti	Amministrazioni territoriali	Numero di progetti
Ministero dell'Economia e delle Finanze	7	Comune di Roma	1
Agenzia delle Entrate	1	Sistema a Rete	1 per 6 regioni
Ministero della Difesa	1	Regione Sicilia	1
Ministero dell'Interno	2	Regione Abruzzo	1
Corte dei Conti	2	Regione Basilicata	1
Ministero dell'Istruzione	1	Regione Veneto	1
Consob	1		

Tra le tematiche sviluppate ricordiamo, oltre ai consolidati progetti relativi alla disponibilità della piattaforma per l'espletamento di procedure di gara telematica e

l'attribuzione delle funzioni di stazione appaltante per le amministrazioni, anche l'attività avviata, con alcune Regioni, volta a promuovere, nell'ambito del Sistema a rete, sinergie e una maggiore partecipazione delle amministrazioni locali alle attività di *e-procurement*. Sono stati, infatti, sottoscritti tre distinti accordi di collaborazione tra MEF, Consip e le Regioni Abruzzo, Basilicata e Toscana.

4.5 Ulteriori iniziative

Nel 2008 sono state avviate e implementate una serie di iniziative trasversali con l'obiettivo di contribuire alla visibilità del Programma, in ambito nazionale ed internazionale, e di introdurre ulteriori elementi di innovazione nei processi interni e nei servizi offerti alle amministrazioni. Di seguito si riporta una sintesi delle principali iniziative condotte.

4.5.1 *Green Public Procurement (GPP)*

Negli ultimi anni l'Italia, al pari degli altri Stati membri, 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 ad elaborare un piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione attraverso un'azione congiunta di Consip - di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze – in collaborazione con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con il Ministero dello sviluppo economico.

Il documento sintetizza la strategia adottata dalla pubblica amministrazione ai fini della diffusione del GPP in ambito nazionale, le categorie merceologiche oggetto di analisi, gli obiettivi ambientali quali-quantitativi e gli aspetti metodologici generali. Il tutto in coerenza con il D. Lgs 12 aprile 2006, n. 163, articolo 68, che sottolinea la necessità, ogni qualvolta sia possibile, di tenere in considerazione gli aspetti di tutela ambientale nell'individuazione delle specifiche tecniche degli appalti pubblici.

Già nel 2007, ma soprattutto nel 2008, anche in coerenza con quanto delineato all'interno di vari documenti istituzionali, l'azione adottata è stata volta, anche attraverso la Consip in qualità di centrale di committenza, a favorire la diffusione di modelli di consumo/acquisto sostenibili che puntino a razionalizzare la spesa pubblica attraverso l'analisi del ciclo di vita del

prodotto anche in termini di costo, e a stimolare l'investimento delle imprese sul fronte dell'innovazione e dello sviluppo di soluzioni eco-compatibili.

Relativamente all'attuazione del Piano di Azione Nazionale, Consip ha dato il suo contributo nella redazione dei criteri minimi atti ad individuare prodotti a ridotto impatto ambientale nella categoria delle apparecchiature IT (personal computer desktop e portatili, stampanti, fotocopiatori e stampanti multifunzione) e dei prodotti cartacei.

Tali criteri sono attualmente in corso di condivisione.

Inoltre, nel corso del 2008 sono stati inseriti i criteri ambientali in circa il 60% delle convenzioni attive e nei principali bandi del Mercato Elettronico.

Sono state avviate e concluse per alcune Amministrazioni Territoriali collaborazioni su progetti specifici per l'attuazione di Piani di Azione per la diffusione del *Green Public Procurement*; sono stati avviati gli studi per l'elaborazione e/o l'integrazione di nuove iniziative del Mercato elettronico afferenti a materie legate alla sostenibilità quali la raccolta differenziata, le fonti rinnovabili, la mobilità sostenibile e sono stati infine elaborati indicatori di convenienza economica e di impatto ambientale per alcune categorie di prodotti.

Sono state infine effettuate con il contributo di Consip sessioni di comunicazione, informazione e formazione presso le Pubbliche Amministrazioni centrali e locali, assicurando supporto tecnico e metodologico all'introduzione di criteri ambientali negli appalti pubblici.

4.5.2 *Analisi dei fabbisogni*

In relazione a quanto previsto dall'articolo 2 comma 569 della Legge Finanziaria 2008 è stato implementato un sistema per la rilevazione dei fabbisogni dei beni e dei servizi delle amministrazioni statali. Il progetto è stato realizzato in circa 6 mesi (dicembre 2007-maggio 2008) ed ha previsto l'analisi delle categorie merceologiche acquistate dalla P.A., la predisposizione di un prospetto riportante, all'interno del piano dei conti utilizzato per la costruzione del *Budget* dello Stato, le merceologie potenzialmente oggetto di iniziative di razionalizzazione ed infine la realizzazione di un applicativo per l'invio *on line* del prospetto. La rilevazione è stata effettuata a livello di centri di responsabilità/centri di costo delle amministrazioni statali e si è conclusa il 19/05/2008, conseguendo un buon risultato in termini di dati raccolti (hanno partecipato alla rilevazione circa il 65% dei soggetti interessati).

Successivamente, dopo aver elaborato i dati rilevati e individuate alcune categorie merceologiche di interesse per le iniziative di razionalizzazione, sono stati effettuati dei tavoli di approfondimento e confronto con le principali amministrazioni al fine di effettuare un'analisi approfondita sull'opportunità di avviare su tali merceologie le gare su delega o gli Accordi Quadro previsti dal citato articolo 2 comma 574 della Legge Finanziaria 2008.

Per le rilevazioni successive si prevede una soluzione che si integra in modo organico con i sistemi informativi del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

Infine i dati raccolti costituiscono un'importante fonte informativa per la definizione degli indicatori di spesa, su cui saranno avviati i lavori nel corso del 2009.

4.5.3 Procurement Card (P-Card)

Già nel corso del 2007, sulla base del dettato della Legge Finanziaria 2007 (art. 1 comma 451), è stata valutata l'opportunità di introdurre una "carta di credito" (c.d. *P-Card*), quale ulteriore strumento di pagamento per gli acquisti di beni e servizi di limitato importo, che al tempo stesso fosse un ulteriore veicolo di innovazione e integrazione nella gestione degli acquisti della pubblica amministrazione.

Nel corso del 2008, è stata avviata un'ulteriore fase di analisi e studio, ancora in corso, per verificare l'opportunità di introdurre l'utilizzo della P-Card, per la gestione dei piccoli acquisti (valore massimo 10.000,00 euro) da parte dei cosiddetti funzionari delegati delle Pubbliche Amministrazioni centrali.

4.5.4 Collaborazioni con i sistemi confederali imprenditoriali

Le attività realizzate nel corso del 2008 hanno dato continuità agli indirizzi definiti nel corso del 2007 a seguito dell'entrata in vigore dell'obbligo di adesione al Mercato Elettronico per le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato. Questo nuovo assetto normativo, infatti, ha reso ancor più stringente l'impegno ad offrire, attraverso la collaborazione con le associazioni di categoria, un servizio qualificato di supporto alle imprese, e in particolare alle PMI, al fine di scongiurare possibili rischi di esclusione dal mercato della fornitura pubblica.

L'impegno per il 2008 è stato dunque quello di promuovere la conoscenza del Mercato Elettronico attraverso numerosi seminari con amministrazioni e imprese locali, realizzati grazie

alla collaborazione tra la Consip, le Camere di Commercio e le associazioni di categoria, che si sono impegnate nel coinvolgimento dei loro associati.

Con specifico riguardo all'iniziativa "Sportelli in Rete" (ex Sportelli imprese - rinominati a seguito di una *survey* realizzata presso gli sportelli stessi), l'attività di consolidamento della rete è passata attraverso una richiesta di maggior consapevolezza da parte delle associazioni locali dell'importanza del ruolo svolto sul territorio a favore delle PMI. Questo ha portato ad un lieve ridimensionamento del numero delle strutture coinvolte (135 a fronte delle 140 del 2007) ma al tempo stesso ad un maggior coinvolgimento da parte di quelle rimaste attive, sia a livello di punti informativi sia, e ancor più, a livello di sportelli (attualmente 60 rispetto ai 50 dell'anno precedente).

Questa evoluzione del progetto assegna agli sportelli attivati presso le associazioni di categoria un ruolo fondamentale per la diffusione degli strumenti di *e-procurement* sul territorio, in particolare presso le PMI, garantendo anche a queste ultime una partecipazione attiva alla domanda pubblica e allo sviluppo dell'innovazione tecnologica del Paese.

4.5.5 Progetti a supporto per le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato

L'introduzione dell'obbligo per le Amministrazioni centrali e periferiche dello stato, con le previste esclusioni, di utilizzo del Mercato Elettronico nel caso di acquisti di importo inferiore alla soglia comunitaria, ha determinato, come detto, una significativa accelerazione del processo di adozione dello strumento.

Tale evidenza ha portato alla scelta di attivare, presso le Direzioni Territoriali dell'Economia e Finanze delle sedi dei Capoluoghi di Regione, sportelli di supporto alle Pubbliche Amministrazioni nell'utilizzo del sistema di *e-Procurement* con particolare riguardo al Mercato Elettronico della P.A..

Tali riferimenti sul territorio, che prendono il nome di Sportelli e-proc, hanno l'obiettivo di effettuare interventi di informazione a beneficio delle Pubbliche Amministrazioni periferiche dello Stato e, in taluni casi, delle Amministrazioni Territoriali. Gli sportelli e-proc saranno attivati nel corso del 2009, al termine di un periodo di formazione attualmente in atto, e opereranno in modo congiunto con la Consip, sotto la guida del Dipartimento dell'Amministrazione Generale, del Personale e dei Servizi.

4.5.6 *Relazioni con le Amministrazioni Territoriali e Sistema a Rete*

Il 2008 si è caratterizzato come un anno di consolidamento delle relazioni con le Amministrazioni Territoriali al fine di sviluppare il Sistema a Rete in base a quanto definito nell'accordo approvato il 24 gennaio 2008 nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, in applicazione dell'articolo 1, comma 455-457 della Legge Finanziaria 2007.

Il citato accordo ha aperto nuovi scenari e nuove opportunità di sviluppo per il Programma di razionalizzazione degli acquisti, soprattutto nell'ottica della creazione di un sistema nazionale di *e-procurement*. Le attività svolte nel corso dell'anno, infatti, in tema di relazione con le realtà territoriali, in particolare Regioni e Centrali di Acquisto Territoriali, sono state finalizzate al supporto dei processi di razionalizzazione, in termini di condivisione delle competenze acquisite, collaborazione e valorizzazione delle *partnership*.

Il 2008 ha visto, infatti, un forte incremento dell'utilizzo delle iniziative e degli strumenti previsti dal Programma che si è concretizzato, come già sottolineato, anche grazie a quest'azione capillare svolta sul territorio, in un forte aumento del transato in convenzione e sul Mercato Elettronico rispetto all'anno precedente.

Sono state, infatti, formalizzate, attraverso la sottoscrizione di accordi, le collaborazioni con la Regione Abruzzo, la Regione Toscana e la Regione Basilicata e avviati i contatti con altre Regioni per verificare potenziali ambiti di collaborazione, da formalizzare tramite accordi nel corso del 2009.

Tali attività hanno consentito di avviare e/o consolidare progetti finalizzati a:

- diffondere, strumenti e servizi previsti nell'ambito del Programma al fine di razionalizzare e rendere più efficiente la spesa per consumi intermedi (ad esempio attraverso il supporto allo sviluppo di metodologie finalizzate all'analisi e programmazione dei fabbisogni);
- condividere competenze per accrescere il *know-how* delle centrali di acquisto su tematiche di particolare impatto per quanto riguarda il contenimento della spesa e l'innovazione dei processi di acquisto (ad esempio attraverso progetti di razionalizzazione ed armonizzazione degli interventi normativi);
- realizzare *best practice* da riutilizzare in altri contesti, garantendo un più ottimale rapporto costi-benefici degli investimenti fatti nel settore del *procurement* pubblico (ad esempio attraverso l'avvio di specifiche attività volte alla semplificazione dell'accesso alle iniziative e agli strumenti del Programma per i fornitori);

-
- realizzare progetti particolarmente innovativi e sperimentali sia per il recupero di efficienza nei processi di acquisto (ad esempio attraverso l'adesione di 5 Amministrazioni Territoriali alla sperimentazione dell'Accordo Quadro per *server* e *storage*) sia per consolidare nuove modalità di approccio all'acquisto di beni e servizi (ad es. acquisti verdi);
 - focalizzare l'attenzione sulle esigenze relative al recupero di efficienza nei processi di acquisto delle realtà territoriali (ad es. attraverso l'avvio di gare regionali sui farmaci realizzate sulla piattaforma telematica del Ministero dell'economia e delle finanze).

4.5.7 Collaborazioni internazionali

La misurazione del valore delle attività svolte in tema di *e-procurement* implica un impegno rivolto anche al rafforzamento delle collaborazioni con gli attori istituzionali internazionali.

Si segnalano di seguito le principali attività condotte nel 2008 in ambito internazionale:

- accoglienza di circa 25 delegazioni governative straniere che hanno effettuato visite di studio presso la Consip volte ad analizzare nel dettaglio sia il modello di centralizzazione degli acquisti, sia le attività di consulenza sulle tecnologie ICT per il Ministero dell'economia e delle finanze;

- conduzione di programmi di scambio di esperti di *public e-procurement* con altre organizzazioni internazionali operanti nel settore degli appalti quali: la Hansel finlandese, la PPA bulgara, la KIK turca e il Public Procurement System della Corea del Sud; programmi che hanno previsto lo svolgimento *study visit* da parte degli esperti nei rispettivi paesi partner, al fine di approfondire tematiche di reciproco interesse e confrontare le proprie pratiche nel campo dell'*e-procurement*;

- partecipazione ad eventi e conferenze internazionali organizzati da qualificati operatori del settore, ONG e governi stranieri, anche al fine di presentare il modello italiano e alcune tra le migliori pratiche condotte nel settore degli appalti pubblici e della consulenza ICT;

- partecipazione attiva all'interno dello *European Public Procurement Learning Lab*, un *network* tematico creato dal Dipartimento della funzione pubblica congiuntamente con il Ministero dell'economia e delle finanze e Consip nel novembre 2003, con l'obiettivo di raccogliere e condividere esperienze e *best practice* nel settore degli acquisti pubblici in Europa. Il *network* si riunisce almeno una volta all'anno e alle attività hanno contribuito 35 istituzioni

pubbliche di 27 paesi. Nel 2008 l'EU Lab ha esaminato le diverse modalità di implementazione degli Accordi Quadro nei paesi membri e le metodologie di calcolo dei risparmi realizzabili dalle centrali d'acquisto. I risultati di queste analisi sono stati presentati a Parigi a fine novembre 2008;

- partecipazione al progetto di gemellaggio con l'Agenzia per gli Appalti Pubblici della Bulgaria (c.d. Twinning Bulgaria), avviato nel corso del 2006 e gestito da un Consorzio formato dal Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze (amministrazione implementante), dall'Ufficio per gli Appalti Pubblici della Polonia (*junior partner*), dalla Consip e dall'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori Servizi e Forniture (*mandated bodies*). Il progetto è terminato nel luglio 2008, in linea con il piano di lavoro originario. Nel corso degli ultimi sette mesi del progetto, Consip ha fornito consulenza e formazione sui temi della gestione della documentazione di gara, trasparenza, strategia di gara, e sugli aspetti economici della centralizzazione degli appalti pubblici;

- partecipazione al gruppo di lavoro per il coordinamento dei tavoli europei sull'*e-procurement*, avviato nel 2008 dal Ministero dell'economia e delle finanze e dalla Consip insieme al Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione (Dipartimento dell'innovazione e Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie), all'Autorità di Vigilanza sugli appalti e al CNIPA, dedicato alla definizione dello stato dell'arte attuale della partecipazione italiana ai tavoli europei sull'*e-procurement* nella prospettiva di individuare indirizzi condivisi riguardo alle tematiche di interesse e di ottenere una più ampia visione d'insieme e un'armonizzazione delle varie istanze. L'attività del gruppo di lavoro, sino ad oggi si è focalizzata sulla realizzazione di seminari tematici finalizzati alla condivisione delle conoscenze, nell'avvio della redazione di "*position paper*" che evidenzia la linea di azione italiana in merito a ciascun macro tema connesso all'*e-procurement*. Obiettivo del gruppo di lavoro è la realizzazione di un piano di azione italiano di *e-procurement*;

- partecipazione di Consip al progetto STEPPIN (Standards in European Public Procurement Lead to Innovation) – finanziato dal VI Programma Quadro della Comunità Europea – rientrante nelle attività di "Europe Innova", la rete di iniziative Europee sul tema dell'innovazione. Scopo principale del progetto STEPPIN è stato quello di valutare se e come l'adozione di standard nelle procedure per gli acquisti pubblici possa stimolare soluzioni innovative da parte delle imprese. Le attività del Consorzio nel 2008 hanno condotto alla redazione di un manuale contenente le linee guida sull'uso degli standard negli acquisti

pubblici. I principali risultati sono stati presentati il 13 ottobre in Olanda, in occasione dell'incontro conclusivo del progetto.

Inoltre, a partire dal maggio 2007, il Ministero e la Consip – partecipano ad un consorzio internazionale avente lo scopo di dar vita ad un progetto pilota denominato PEPPOL (*Pan-European Public Procurement On Line*). Il consorzio è formato da Italia, Norvegia, Austria, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania e Ungheria, e godrà di un finanziamento da parte dell'Unione Europea per realizzare una soluzione integrata a livello transnazionale per l'interoperabilità tra i sistemi di *e-procurement* dei consorziati, che sia al contempo aperto all'utilizzo da parte di altri paesi. Dopo un periodo per la formulazione della proposta e la definizione del contratto di finanziamento con la Commissione Europea, il progetto è iniziato a maggio 2008, per una durata prevista di 36 mesi.

L'interoperabilità andrà implementata relativamente a 5 temi: firma digitale, *dossier* virtuale delle imprese, catalogo elettronico, ordine elettronico e fatturazione elettronica.

La compagine italiana risulta costituita dal Ministero dell'economia e delle finanze, istituzione italiana di riferimento per la materia dell'*e-procurement*, da Consip, CNIPA, CSI Piemonte, IntercenterER e Infocamere.

Il Ministero ha assunto il ruolo di coordinatore nazionale del Progetto e insieme alla Consip coordina il sotto-progetto relativo al “catalogo elettronico”.

Nei primi mesi le attività si sono concentrate sull'analisi dell'esistente e sul disegno dell'architettura complessiva per lo scambio dei documenti elettronici tra i partecipanti.

4.5.8 Indagine MEF/Istat

Dal 2003 il Ministero dell'economia e delle finanze, in collaborazione con l'ISTAT, nell'ambito delle proprie attività di rilevazione dei comportamenti della pubblica amministrazione, ha condotto un'indagine statistica sulle modalità di acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni.

L'edizione 2008 è stata ampliata in termini di categorie merceologiche analizzate (28 rispetto alle 25 del 2007) e di amministrazioni coinvolte (600 amministrazioni rispetto alle circa 500 del 2007), scelte in base alla rilevanza della spesa per consumi intermedi e alla rappresentatività in termini di copertura delle varie categorie di amministrazioni. La rilevazione 2008, a differenza delle scorse edizioni, è stata condotta esclusivamente in modalità telematica

grazie all'introduzione ed implementazione di un innovativo sistema che ha consentito di ottenere un incremento del 156% dei questionari ricevuti con una riduzione del 40% dei costi di gestione dell'indagine rispetto alla precedente modalità.

I risultati complessivi della rilevazione hanno confermato le stime di risparmio ottenuto con il Sistema delle convenzioni, evidenziando un risparmio medio di circa il 22% sui prezzi medi di acquisto dalle amministrazioni.

4.5.9 Indagine MEF/ISAE

Nel corso del 2008 è stata ripresa la collaborazione con l'ISAE, al fine di procedere ad una analisi relativa all'articolazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi della Pubblica Amministrazione, fornendo una rappresentazione dei dati contabili per funzione-obiettivo e classificazione merceologica. I risultati dell'indagine saranno disponibili nel 2009.

4.5.10 Monitoraggio delle forniture

Nel corso del 2008 sono proseguite le attività per il monitoraggio del livello qualitativo del servizio erogato dai fornitori aggiudicatari delle convenzioni, utilizzando gli strumenti di controllo a disposizione: verifiche ispettive, *survey* e analisi dei reclami.

Lo scopo dell'attività è quello di accertare che i livelli di servizio erogati dai fornitori siano conformi a quanto previsto nei capitolati di gara e, quindi, negli ordinativi di fornitura che vengono stipulati dalle amministrazioni che acquistano beni e servizi attraverso il Sistema delle convenzioni. Il controllo sistematico delle obbligazioni contrattuali consente di prevenire atteggiamenti eccessivamente aggressivi nelle offerte economiche, non seguiti da soddisfacenti prestazioni dei fornitori da un punto di vista qualitativo, e premiare le offerte realmente più vantaggiose per le pubbliche amministrazioni.

Nel corso del 2008, tramite un organismo di ispezione, selezionato con apposita procedura di gara europea, sono state svolte 4.362⁷ verifiche ispettive sulle convenzioni e sono state effettuate 12 indagini telefoniche per valutare le prestazioni dei fornitori, intervistando le amministrazioni che hanno acquistato attraverso il Sistema delle convenzioni; inoltre, è stato

⁷ Il numero delle verifiche ispettive effettuate nel 2008 risulta in calo rispetto all'anno precedente in quanto è cambiata la metodologia di verifica richiesta in sede di gara e pertanto i controlli relativi alla convenzione buoni pasto non sono stati più effettuati presso gli esercizi convenzionati ma sulla base degli elenchi presentati dai fornitori.

effettuato un monitoraggio continuo attraverso l'analisi dei reclami pervenuti dalle Pubbliche Amministrazioni su tutte le convenzioni attive.

Le analisi e gli studi effettuati hanno evidenziato un sostanziale e generale rispetto dei livelli di servizio previsti contrattualmente e i dati raccolti hanno influito sia sulla fase di gestione delle convenzioni (fornendo indicazioni per procedere ad interventi nei confronti dei fornitori), sia sulla fase progettuale (fornendo indicazioni utili per la definizione delle convenzioni future) mettendo a frutto le criticità o gli elementi positivi eventualmente emersi.

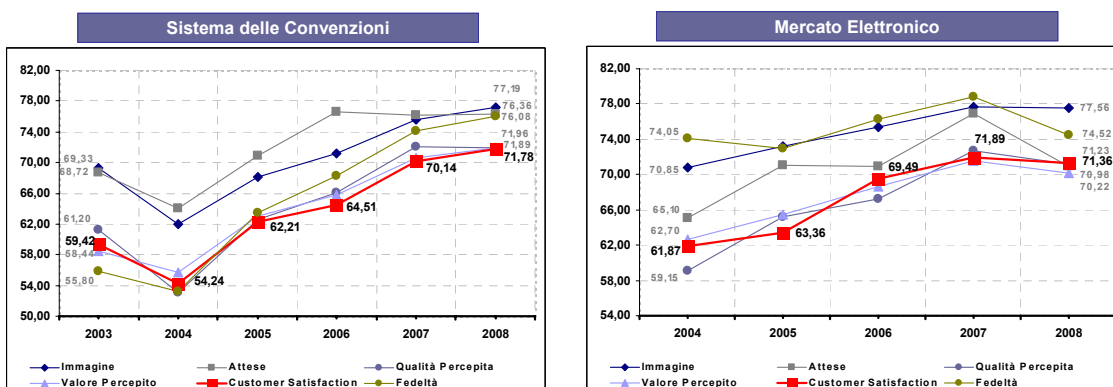
4.5.11 Customer satisfaction

Le indagini di *customer satisfaction* sul Programma, elaborate in collaborazione con l'Università "Federico II" di Napoli, rappresentano un importante strumento di analisi e verifica di percezione del Programma da parte delle amministrazioni.

Dal 2003 tali indagini hanno fornito risultati sostanzialmente in crescita e le risultanze sono state utilizzate per una migliore definizione delle strategie e delle azioni da adottare. La continuità dell'analisi (nel 2008 è stata elaborata la quinta edizione) ha consentito inoltre di effettuare confronti temporali, anche in relazione ai diversi scenari normativi succedutisi.

Il grafico in "figura 6" mostra il trend dei principali valori legati all'indagine di *customer satisfaction* dal 2003 al 2008.

Fig. 6: Trend di valori della customer satisfaction 2003-2008



Dall'indagine 2008, basata su di un campione complessivo di 800 amministrazioni utenti appartenenti al Sistema delle convenzioni e al Mercato Elettronico, emerge che il Sistema delle

convenzioni registra un ulteriore incremento di consensi in termini di soddisfazione complessiva (71,78%); la soddisfazione espressa invece dagli utenti attivi del Mercato Elettronico, dopo una forte crescita negli anni precedenti, si attesta sui livelli del 2007 (71,36%).

In particolare il Sistema delle convenzioni conferma la capacità di apportare benefici complessivi all'interno della funzione acquisti delle amministrazioni utenti. La validità del sistema si accompagna ad una richiesta di ampliamento della gamma di prodotti e servizi disponibili e ad una esigenza di maggiore continuità delle forniture. L'indice relativo al Mercato Elettronico evidenzia, invece, il livello di maturità raggiunto nell'utilizzo dello strumento da parte degli utenti attivi e la necessità di farlo evolvere verso ulteriori funzionalità in grado di accrescere il contributo all'innovazione e alla semplificazione della funzione acquisti della pubblica amministrazione.

4.5.12 Attività di studio e ricerca

L'attività di studio e ricerca su tematiche inerenti al Programma di razionalizzazione degli acquisti, rispetto alle sue implicazioni economiche, si rivela ogni anno sempre più preziosa nell'ottica della ricerca dell'eccellenza nel supporto alle pubbliche amministrazioni.

Nel caso concreto, anche per il 2008, le attività dell'area Ricerca e Sviluppo di Consip si sono concentrate su materie relative a:

- consulenza interna relativa alle strategie di gara e ai processi di *procurement* (con particolare riferimento alle formule di aggiudicazione, alla suddivisione in lotti e all'implementazione nuovi strumenti di *e-procurement* previsti dal nuovo Codice dei Contratti pubblici);
- formazione interna (attività didattica sulle formule di aggiudicazione);
- partecipazione a conferenze e convegni⁸.

A conferma dell'impegno sulle attività di ricerca, nel corso del 2008, l'articolo "Regulating Joint Bidding in Public Procurement" è stato pubblicato nella rivista Journal of

⁸ Tra i numerosi eventi ai quali i membri dell'Ufficio Studi hanno partecipato in qualità di relatori, si segnalano: la European Association for Research in Industrial Economics, tenutasi a Tolosa nel settembre 2008; lo European Meeting of the European Economic Association and the Econometric Society (EEA-ESEM), tenutosi a Milano nel mese di Agosto; la 3° edizione della International Public Procurement Conference, tenutasi ad Amsterdam, in occasione della quale l'Ufficio Studi ha ricevuto il *best paper award*, il premio per il miglior *paper* presentato durante la Conferenza.

Competition Law and Economics, mentre altri quattro lavori sono stati pubblicati nelle serie “Quaderni Consip” e “Note di Lavoro” della Fondazione ENI “E. Mattei”.

4.5.13 *Protocollo di intesa Equitalia*

Il 18 gennaio 2008 è stato emanato dal Ministero dell’economia e delle finanze il Decreto n. 40 per l’attuazione delle disposizioni sui pagamenti delle pubbliche amministrazioni, ai sensi dell’art. 48-bis D.P.R. 29 settembre 1973 n° 602.

Nel successivo mese di marzo il Ministero dell’economia e delle finanze, la 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.

Le attività svolte da Consip per il servizio di verifica degli adempimenti, attivo dal 29 marzo 2008, hanno riguardato in particolare:

1. la realizzazione e l’evoluzione della procedura di registrazione *on line*, accessibile dal Portale www.acquistinretepa.it, per l’abilitazione degli operatori di verifica;
2. realizzazione del software per il collegamento tra il Portale www.acquistinretepa.it ed il sistema informativo di verifica gestito da Equitalia;
3. l’assistenza alla registrazione degli operatori di verifica, inclusa l’assistenza legale;
4. la predisposizione, attivazione ed erogazione temporanea del servizio di *contact center*, già attivo per il Programma, adeguatamente potenziato per fornire informazioni ed assistenza di primo livello agli operatori di verifica e ai fornitori beneficiari dei pagamenti, dalla fase di registrazione, a quella di accesso al sistema informativo di verifica.

Dall’avvio del servizio sono stati registrati circa 33.562 utenti e sono state gestite circa 30.000 richieste al *contact center*, con un andamento decrescente da aprile a dicembre.

5 Conclusioni

L'attività del Programma nel corso del 2008 è stata finalizzata al consolidamento degli elementi di novità che più hanno inciso sul modello di acquisto della pubblica amministrazione, definiti con le Leggi Finanziarie 2007 e 2008. Si fa riferimento, in particolare, da un lato, all'introduzione dell'obbligatorietà per le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato di acquistare tramite il Mercato Elettronico e per determinate tipologie di beni e servizi, tramite il Sistema delle convenzioni, anche mediante procedure telematiche, e dall'altro al sistema di controllo dei consumi e delle prestazioni della funzione acquisti attraverso utili strumenti di programmazione e gestione dei fabbisogni.

Tali modifiche e innovazioni hanno fatto registrare nel 2008, rispetto all'anno precedente, risultati molto soddisfacenti in termini di utilizzo degli strumenti del Programma come evidenzia l'incremento del transato di circa il 68% sul Sistema delle convenzioni e di circa il 106% sul Mercato Elettronico. I dati confermano il sempre maggiore apprezzamento espresso dalla pubblica amministrazione nei confronti del Programma, in grado non solo di rispondere al fabbisogno della PA in termini di beni e servizi, attraverso un'approfondita e sistematica analisi delle esigenze, ma anche di generare risparmio diretto e indiretto all'interno della funzione acquisti. Tali risultati sono ulteriormente confermati dai dati dell'ultima rilevazione della *customer satisfaction* che mette in evidenza una crescita del livello generale di soddisfazione espresso dalla PA nei confronti di entrambi gli strumenti di acquisto.

D'altro lato la spinta innovativa generata dal Programma ha trovato riscontro non solo nel continuo processo di consolidamento degli strumenti di acquisto tradizionali (ampliamento dei Negozi Elettronici e delle Gare Telematiche), ma soprattutto nell'avvio dell'implementazione dei nuovi strumenti di acquisto introdotti dal Codice dei contratti pubblici, in particolare dell'Accordo Quadro, che consentirà nell'immediato futuro di migliorare il livello di copertura merceologica, la continuità e il risparmio.

Nel 2008 la politica di razionalizzazione degli acquisti pubblici ha definito una forte cooperazione tra gli attori centrali e locali coinvolti in tema di *e-procurement* e l'avvio del sistema a rete.

Al fine di evitare duplicazioni di costi e di funzioni, il Ministero ha operato per prevenire tali fenomeni, avviando un serie di azioni finalizzate al supporto dei processi di razionalizzazione delle realtà territoriali, in termini di condivisione delle competenze acquisite,

collaborazione e valorizzazione delle *partnership*, con l'obiettivo di creare un modello condiviso di *procurement* capace di consentire a tutti gli attori coinvolti di "fare sistema" secondo le modalità stabilite nell'accordo del 24 gennaio 2008.

Infine particolare attenzione è stata posta dal Programma al tema degli "acquisti verdi" più volte rimarcato dal Legislatore come elemento strategico per la crescita della funzione acquisti. Sono stati realizzati progetti specifici inerenti l'attuazione del Piano di Azione Nazionale per la diffusione del *Green Public Procurement*, che hanno riguardato non solo il Sistema delle convenzioni (cresce ogni anno il numero di iniziative "verdi"), ma anche il Mercato Elettronico attraverso l'integrazione di categorie afferenti a materie legate alla sostenibilità ambientale.

L'impegno futuro sarà volto al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- contenimento e razionalizzazione della spesa per beni e servizi della P.A. anche attraverso strumenti di gestione della domanda;
- realizzazione di strumenti di acquisto innovativi;
- diffusione del *Green Public Procurement*;
- cooperazione sul territorio e Sistema a Rete.

Per conseguire l'obiettivo di contenimento e di razionalizzazione della spesa si agirà non solo sulla realizzazione di iniziative di acquisto di beni e servizi tradizionali o innovative, che possono comportare una riduzione del prezzo unitario, ma anche su misure volte ad incidere sulle quantità di beni e servizi acquistate dalle Amministrazioni, orientando i comportamenti delle amministrazioni, mediante l'analisi dei fabbisogni e la creazione di indicatori di spesa "sostenibile". Azioni queste rilevanti al fine di non vanificare le potenziali riduzioni di spesa ottenute con il conseguimento di prezzi di acquisto più competitivi con consumi eccedenti le reali necessità.

Saranno messi a regime, dopo un'attenta analisi tecnologica e soprattutto merceologica, gli Accordi Quadro e sarà avviata, in coerenza con la normativa di riferimento, la sperimentazione del Sistema Dinamico di Acquisizione, in un'ottica di complementarità degli strumenti del Programma.

Sarà sviluppato ed attuato un piano di intervento legato alla ricerca di ulteriori aree di innovazione ed efficienza all'interno di settori di acquisto a rilevante impatto ambientale (es. energia) e sociale, anche in relazione a quanto stabilito dall'articolo 48 del decreto legge 112/2008, che, in tema di risparmio energetico, statuisce che le Pubbliche Amministrazioni statali, senza alcuna esclusione, sono tenute ad approvvigionarsi di combustibile da

riscaldamento e dei relativi servizi, nonché di energia elettrica, mediante le convenzioni Consip o comunque a prezzi inferiori o uguali a quelli praticati dalla Consip mentre le altre Pubbliche Amministrazioni adottano misure di contenimento delle spese relative alle dette forniture in modo da ottenere risparmi equivalenti.

In tale ambito le possibili linee di intervento saranno:

- estensione dei requisiti verdi a nuove iniziative ad alto impatto, indipendentemente dallo strumento di acquisto utilizzabile;
- lo sviluppo e l'attuazione del Piano di azione nazionale sul GPP;
- la realizzazione di eventi di comunicazione sul GPP;
- il miglioramento della continuità delle convenzioni relative al settore energetico.

In conclusione, il Programma di razionalizzazione dopo un percorso di trasformazione e di cambiamento, sembra aver superato le criticità emerse nei primi anni di attuazione e in prospettiva, anche grazie ai nuovi e più efficaci strumenti di *e-procurement*, potrebbe agevolare un cambiamento complessivo della Pubblica Amministrazione.