



**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 2010

Roma, marzo 2011

Indice

1	QUADRO NORMATIVO	3
2	MISSIONE E STRATEGIA	7
2.1	<i>Convenzioni quadro e Negozi elettronici</i>	9
2.2	<i>Mercato Elettronico e Gare Telematiche</i>	10
2.3	<i>Accordi Quadro</i>	11
2.4	<i>Sistema dinamico di acquisizione</i>	13
2.5	<i>Portale "Acquistinretepa"</i>	14
3	LINEE DI INDIRIZZO	15
4	PRINCIPALI RISULTATI E ATTIVITÀ	17
4.1	<i>Convenzioni quadro</i>	17
4.2	<i>Mercato Elettronico</i>	20
4.3	<i>Nuovi strumenti di acquisto. Accordi Quadro e Sistema Dinamico di Acquisizione</i>	22
4.4	<i>Progetti a supporto di specifiche esigenze delle Pubbliche Amministrazioni</i>	23
4.5	<i>Ulteriori iniziative</i>	24
4.5.1	<i>Green Public Procurement (GPP)</i>	24
4.5.2	<i>Analisi dei fabbisogni</i>	26
4.5.3	<i>Rilevazione dei Consumi intermedi</i>	27
4.5.4	<i>Protocollo di intesa Equitalia</i>	27
4.5.5	<i>Collaborazioni con i sistemi confederali imprenditoriali</i>	28
4.5.6	<i>Relazioni con le Amministrazioni Territoriali e Sistema a Rete</i>	29
4.5.7	<i>Collaborazioni internazionali</i>	30
4.5.8	<i>Indagine MEF/Istat</i>	32
4.5.9	<i>Monitoraggio delle forniture</i>	33
4.5.10	<i>Customer satisfaction</i>	34
5	CONCLUSIONI	35

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, che hanno variato in maniera spesso significativa la missione strategica e le modalità operative e di interazione con la Pubblica Amministrazione (PA).

Il Programma si è evoluto per caratteristiche e compiti, rafforzando via via l'attenzione sull'innovazione dei processi di acquisto delle Pubbliche Amministrazioni e sullo sviluppo di modelli di *e-Procurement* nell'ottica di garantire alla PA, un servizio continuativo, affidabile, innovativo e di elevata qualità.

L'evoluzione normativa che ha interessato il Programma conferma la centralità dell'articolo 26 della Legge Finanziaria per il 2000 che - nell'assegnare 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 a evidenza pubblica, avvalendosi di una società che il Ministero ha poi individuato (con D.M. 24 febbraio 2000) nella Consip - ha dato il via al Programma e al complessivo sistema di ottimizzazione e razionalizzazione degli acquisti pubblici.

Rilevante implementazione del Programma di razionalizzazione degli acquisti è stata operata attraverso il D.P.R. 4 aprile 2002, n. 101 che, nel disciplinare lo svolgimento delle procedure telematiche di acquisto, introduce il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (nel seguito MEPA) in riferimento agli acquisti di importo inferiore alla soglia comunitaria.

Il quadro normativo di riferimento del Programma è stato ulteriormente innovato dalla Legge Finanziaria per il 2007 (art. 1, commi 449-458). In particolare, con riguardo al Sistema delle Convenzioni è previsto l'obbligo di acquisto delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, riferito - a differenza delle previsioni legislative del passato - a determinate tipologie di beni e servizi (identificate con decreto del MEF, in base alle caratteristiche del mercato e al grado di standardizzazione dei prodotti). Per le restanti tipologie di beni e servizi resta fermo quanto già previsto dalla precedente normativa e, dunque, la facoltà di utilizzo delle Convenzioni e il rispetto dei parametri

di qualità-prezzo delle Convenzioni stesse per acquisti autonomi (regime che si applica anche alle Amministrazioni diverse da quelle statali con riferimento a tutte le tipologie di beni e servizi oggetto di Convenzioni, comma 449). Al contempo, è previsto l'obbligo per le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato di acquistare beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario facendo ricorso al MEPA (comma 450).

Inoltre, le centrali regionali e la Consip sono chiamate a costituire un "Sistema a Rete" (comma 457) caratterizzato dall'intervento della Conferenza Stato-Regioni che, nel quadro del patto di stabilità interno, approva annualmente i programmi per lo sviluppo del sistema e per la razionalizzazione di beni e servizi.

La Legge Finanziaria per il 2008, anche in coerenza con gli indirizzi di *spending review* del DPEF 2008-2011, ha dedicato alcuni articoli alla razionalizzazione del sistema degli acquisti di beni e servizi, che hanno un impatto diretto sull'attività del Programma.

In particolare, al fine di pervenire a una corretta programmazione dei fabbisogni delle Amministrazioni, è prevista l'adozione di un sistema di rilevazione dei reali fabbisogni di funzionamento in rapporto alle singole strutture amministrative, non soltanto sulla base della spesa storica ma procedendo anche a un'analitica rilevazione delle esigenze collegate funzionalmente alle attività da svolgere per l'interesse pubblico (art. 2, comma da 569 a 571).

Viene pertanto 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.

Inoltre sulla base delle informazioni raccolte attraverso tale rilevazione e dei dati acquisiti tramite il Sistema di Contabilità Gestionale, il Ministero, avvalendosi di Consip, individua (art. 2, comma 570) degli indicatori di spesa sostenibile ai fini del 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.

Il successivo comma 574 dell'articolo 2 stabilisce che, sulla base della raccolta e dell'analisi di detti dati di previsione annuale inviati dalle Amministrazioni, il Ministero dell'Economia e delle Finanze individui, con apposito decreto, le tipologie di beni e servizi per le quali le Amministrazioni statali sono obbligate a ricorrere a Consip ai fini dell'espletamento dell'appalto o dell'Accordo Quadro.

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, il comma 572 prevede di mettere a disposizione delle Amministrazioni, in caso di acquisti autonomi, un set di strumenti a supporto per la valutazione della comparabilità dei beni e servizi da acquistare, nonché per l'individuazione e la corretta applicazione del *benchmark*.

Infine, il comma 573 amplia l'ambito dei soggetti che possono acquistare attraverso le Convenzioni stipulate da Consip, attribuendo, in particolare, la facoltà di adesione a tutti i soggetti tenuti all'applicazione della normativa nazionale e comunitaria in tema di appalti pubblici (ivi comprese, dunque, le società pubbliche che siano organismo di diritto pubblico).

Il decreto-legge n. 112 del 2008, come convertito dalla legge n. 133 del 2008 e successivamente modificato dalla legge 69 del 2009, all'articolo 48, stabilisce, in tema di risparmio energetico, che le Pubbliche Amministrazioni centrali sono tenute ad approvvigionarsi di combustibile da riscaldamento e dei relativi servizi nonché di energia elettrica mediante le Convenzioni o comunque a prezzi inferiori o uguali a quelli dalla stessa ottenuti, mentre le altre Pubbliche Amministrazioni adottano misure di contenimento della spesa relativa a dette forniture in modo da ottenere risparmi equivalenti.

La Legge Finanziaria per il 2010 (L. 191 del 2009) introduce importanti novità per il Programma con specifico riferimento alla disciplina degli Accordi Quadro.

Il comma 225 dell'art. 2 prevede che Consip concluda Accordi Quadro, ai sensi dell'articolo 59 del Codice dei Contratti Pubblici relativi a lavori, servizi e forniture (D. Lgs. n. 163/2006 e s.m.i) a cui le Amministrazioni Pubbliche, nonché le Amministrazioni aggiudicatrici indicate all'articolo 3, comma 25, del citato Codice, possono fare ricorso per l'acquisto di beni e di servizi. La norma consente di ottimizzare

e garantire la piena utilizzazione dell'innovativo strumento di acquisto da parte delle Amministrazioni, definendone l'ambito soggettivo di riferimento. L'intervento si completa con la definizione di un meccanismo di riferimento ai parametri generati dall'accordo quadro per l'effettuazione degli acquisti, in analogia a quello già previsto per le convenzioni-quadro. Nella sostanza, il comma descritto rappresenta una sorta di mero e logico completamento della normativa in tema di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi, in adeguamento all'evoluzione normativa determinatasi per effetto del D. Lgs. n. 163/2006 e all'ampliamento degli strumenti di acquisto che ne è derivato.

In base al comma 226 del medesimo articolo, le Convenzioni di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni, possono essere stipulate anche ai fini e in sede di aggiudicazione degli appalti basati su un Accordo Quadro concluso ai sensi del citato comma 225. In tal modo il legislatore ha creato il necessario coordinamento con lo strumento delle Convenzioni quadro di cui all'articolo 26 della legge n. 488/1999 secondo il modello, individuato dal comma proposto, di possibile "derivazione" di queste ultime dagli Accordi Quadro stessi.

Infine, in base al comma 227 del medesimo articolo, nell'ambito del Sistema a Rete costituito dalle Centrali Regionali e da Consip ai sensi dell'articolo 1, comma 457, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano, possono essere indicati criteri utili per l'individuazione delle categorie merceologiche di beni e di servizi oggetto di Accordi Quadro, conclusi anche ai sensi dei commi 225 e 226, al fine di incidere in maniera significativa sui processi di acquisto pubblici, anche attraverso il coordinamento dei diversi livelli di governo responsabili della spesa pubblica definito dalla normativa vigente.

Con il DL. n. 78 del 2010 (manovra straordinaria del 2010), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 30 luglio 2010, n.122, il legislatore ha mostrato attenzione al tema della programmazione dei fabbisogni di beni e servizi. L'articolo 8, comma 5, pone l'obiettivo di ottimizzare la spesa per i consumi intermedi delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato sulla base dell'individuazione, da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, con il supporto di Consip e basandosi anche sui dati di utilizzo del Programma e sulle informazioni relative alle

voci di spesa per consumi intermedi fornite dalle stesse Amministrazioni, di criteri e parametri di riferimento per l'efficientamento di detta spesa.

Si segnala infine che in Gazzetta Ufficiale del 10 dicembre 2010, n. 288 (supplemento ordinario n. 270) è stato pubblicato il D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 avente a oggetto il Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 che entrerà in vigore l'8 giugno 2011. Tale Regolamento contiene previsioni di dettaglio in ordine alle procedure di acquisto, in esecuzione ed attuazione di quanto previsto dal Codice dei contratti pubblici. In particolare, il Regolamento contiene una nuova disciplina degli strumenti di *e-Procurement*, ed abroga il D.P.R. 101 del 2002.

Il Regolamento, oltre a disciplinare il Mercato Elettronico e le procedure interamente gestite con sistemi telematici, prevede che il Ministero dell'Economia e delle Finanze, anche avvalendosi di Consip, possa provvedere alla realizzazione e gestione di un Sistema Dinamico di Acquisizione per le stazioni appaltanti, predisponendo gli strumenti organizzativi e amministrativi, elettronici e telematici necessari alla sua realizzazione e gestione.

2 Missione e strategia

Le istanze di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica costituiscono uno degli obiettivi più pressanti in ambito europeo ed indirizzo consolidato delle politiche di governo degli ultimi anni, a tutti i livelli istituzionali.

L'efficace funzionamento della macchina amministrativa, in un contesto di crescente tensione sulle risorse, ha orientato interventi diversi di politica economica per il governo della spesa e lo sviluppo dei relativi strumenti di contenimento, programmazione e monitoraggio, secondo logiche e modelli di *strategic sourcing*.

Le scelte operate dal legislatore nelle più recenti manovre di finanza pubblica in tema di innovazione del sistema di *Procurement* pubblico perseguono quindi la duplice strategia di ottimizzazione dei trasferimenti verso le Amministrazioni da un lato, e di interventi di razionalizzazione funzionale ed organizzativa dall'altro.

Coerentemente al contesto di riferimento, la *mission* del Programma di razionalizzazione degli acquisti della Pubblica Amministrazione si è evoluta secondo gli indirizzi evidenziati, sostenendo le Amministrazioni nella revisione dei meccanismi di acquisto, nella reingegnerizzazione dei processi e, infine, nella rivisitazione della relativa filiera gestionale, per contribuire all'efficienza complessiva del Sistema Paese.

Nella eterogenea rivisitazione della spesa secondo logiche di *e-government* ed *e-Procurement*, il Programma risulta pertanto strumentale al raggiungimento di tre principali obiettivi, ovvero razionalizzare la spesa, garantire efficienza e trasparenza e modernizzare i comportamenti di acquisto, con effetti indotti in termini di governo e monitoraggio della spesa pubblica.

Il Programma rende disponibili alle Amministrazioni – anche attraverso il Portale www.acquistinretepa.it – modelli evoluti di acquisto per la riduzione della spesa e l'ottimizzazione dei processi di approvvigionamento, in primo luogo attraverso strumenti tradizionali e consolidati come il Sistema delle Convenzioni, che consegue economie di scala con derivanti migliori condizioni economiche di acquisto, e come il Mercato Elettronico per la Pubblica Amministrazione, strumento complementare ed utilizzabile per acquisti *on line* sotto la soglia di rilievo comunitario.

Parallelamente, ai due pilastri del Programma si sono nel tempo affiancati ulteriori strumenti, quali le Gare su Delega e le Gare in *Application Service Provider* (ASP); in linea con gli indirizzi comunitari, nel 2010 ha trovato sviluppo ed applicazione l'Accordo Quadro, che apporta flessibilità alle procedure di selezione del contraente finalizzate a realizzare acquisti ripetitivi ed omogenei, e, a tendere, il Sistema Dinamico di Acquisizione, nuova opportunità per il perseguimento del delicato equilibrio del rapporto prezzo-qualità nel miglioramento dell'efficienza e della trasparenza dei processi.

La diffusione di detti strumenti, in rapporto alle diverse autonomie territoriali esistenti (regioni, province, comuni), punta, attraverso il modello collaborativo del Sistema a Rete ed a una serie di Accordi siglati con regioni e grandi comuni, a una piena integrazione tra le diverse strutture di governo centrale e locale in tema di *e-Procurement*, anche ai fini dell'interoperabilità dei rispettivi sistemi informatici.

Peraltro, la connotazione del Programma quale volano per l'innovazione non può prescindere da attività di trasferimento del *know-how* metodologico, da realizzarsi anche attraverso il supporto alle Amministrazioni Pubbliche, nelle diverse articolazioni, con impiego di competenze di natura informatica, merceologica, organizzativa.

D'altro canto, la *mission* del Programma evolve per rispondere alle esigenze di razionalizzazione degli acquisti e di sviluppo sostenibile oltre che sotto il profilo economico e sociale, anche sotto quello ambientale.

Proprio il tema della sostenibilità ambientale ha assunto significativa rilevanza in relazione all'obiettivo strategico cui l'Italia tende in campo energetico, obiettivo connesso alla complessiva strategia europea delineata al Consiglio Europeo di Lisbona.

Operando secondo logiche e criteri di sostenibilità ambientale (*Green Public Procurement*) che diffondano comportamenti *environmental friendly*, le iniziative verdi interessano tutti gli strumenti del Programma, nella costante ricerca di ulteriori aree di innovazione ed efficienza all'interno di settori di acquisto a rilevante impatto ambientale (es. energia) e sociale (es. sanità).

2.1 Convenzioni quadro e Negozi elettronici

Il Sistema delle convenzioni prevede la stipula di Convenzioni quadro, sulla base delle quali le imprese fornitrici si 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. L'elenco dei prodotti e/o servizi disponibili, così come tutte le informazioni tecniche, le condizioni di fornitura e le indicazioni sui prezzi, possono essere consultati accedendo, tramite il Portale, al catalogo dei prodotti.

Il Sistema delle Convenzioni permette di conseguire benefici in termini di trasparenza delle procedure esclusivamente ad evidenza pubblica, di *par condicio* e di elevato livello di competitività tra i fornitori partecipanti, di semplificazione delle procedure di gara e di riduzione dei prezzi unitari dei beni/servizi, nonché dei costi di definizione dei contratti e della gestione del contenzioso. Altri vantaggi consistono nella compressione dei tempi di approvvigionamento per le Amministrazioni aderenti, nella disponibilità di un rilevante patrimonio informativo relativo ai consumi intermedi, e, infine, in un impulso all'innovazione grazie al crescente utilizzo di procedure telematiche.

A conclusione dell'intero *iter* di pubblicazione del bando, selezione del Fornitore e aggiudicazione, le iniziative sono costantemente 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 *datawarehouse*, alimentato, quando necessario, anche da flussi di dati messi a disposizione dai fornitori, volto alla verifica dei livelli di utilizzo, dei quantitativi e dei residui a disposizione per Convenzione.

2.2 Mercato Elettronico e Gare Telematiche

Il Mercato Elettronico per la Pubblica Amministrazione, 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 strategiche fondamentali del Programma, ovvero:

- garantire trasparenza delle procedure di acquisto;
- promuovere la competitività del mercato attraverso la più ampia accessibilità delle imprese alle procedure di acquisto della 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, dove l'Amministrazione - scegliendo tra prodotti simili, offerti da una

pluralità di venditori - acquista i beni e i servizi che meglio rispondono alle proprie esigenze.

Nell'ambito del MEPA le Amministrazioni possono accedere ai cataloghi *on line* e 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 nei confronti al Sistema delle Convenzioni, rivolto agli acquisti di modesta entità delle pubbliche amministrazioni, in un'ottica multi-prodotto e multi-fornitore, che risponda a una domanda e un'offerta fortemente frammentate, con particolare riferimento ai mercati locali.

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 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.

Dal punto di vista delle imprese, la facilità di accesso al MEPA 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 che permette un recupero di competitività sui mercati locali per le piccole e medie imprese, grazie all'ampliamento del *target* clienti e l'accesso semplificato alla domanda pubblica.

Stante la pubblicazione nel 2010 - e l'entrata in vigore nel giugno del 2011 - del Regolamento di esecuzione ed attuazione del Decreto Legislativo 12 aprile 2006 n. 163, che abroga il D.P.R. 101/2002, nel corso dell'anno non sono state pubblicate Gare Telematiche.

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 quello di stabilire le

clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo (max 4 anni), in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste.

E' possibile distinguere varie tipologie di Accordo Quadro:

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.

2. Accordo con fornitore unico con non tutte le condizioni fissate: per stipulare gli appalti specifici, l'aggiudicatario dell'Accordo Quadro viene consultato per iscritto e gli viene chiesto un completamento dell'offerta.

3. Accordo con più fornitori con tutte le condizioni fissate: gli appalti specifici possono essere aggiudicati mediante applicazione delle condizioni stabilite nell'accordo quadro senza un nuovo confronto competitivo.

4. Accordo con più fornitori non con 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.

Il ricorso a tali modelli di Accordo 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, in particolare obsolescenza, 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 sono:

- **per le Amministrazioni:** il rilancio del confronto competitivo offre la possibilità di 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 Pubblica Amministrazione.

A questi si aggiungono gli evidenti 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 rilancio della competizione tra i fornitori selezionati. L'attività di negoziazione dell'appalto specifico, se espletata con procedura telematica può richiedere anche una sola breve seduta della commissione di gara. A questo si aggiungono una semplificazione delle attività di configurazione e redazione della richiesta di offerta e della lettera di invito e il risparmio sui costi di pubblicazione.

2.4 Sistema dinamico di acquisizione

Il Sistema dinamico di acquisizione rappresenta dal punto di vista teorico un'evoluzione più sofisticata del Mercato Elettronico e si caratterizza per:

- il configurarsi come sistema aperto, basato su una forma di “prequalificazione”, e pertanto sulla creazione di un elenco di offerenti già “abilitati” al quale può accedere l'Amministrazione, in sede di espletamento dell'appalto specifico;
- il dinamismo della partecipazione e delle offerte: una volta istituito e predisposto l'elenco dei fornitori prequalificati, le Amministrazioni aggiudicatrici che intendano aggiudicare un singolo appalto, pubblicano un “bando di gara semplificato”, a seguito del quale tutti gli operatori economici già ammessi, potranno migliorare la propria offerta, ove invece non già ammessi, potranno presentare un'offerta ai fini dell'ammissione al *Sistema dinamico di acquisizione*;
- la concorrenzialità della procedura, essendo previsto un confronto competitivo in sede di aggiudicazione dell'appalto;
- l'informatizzazione dell'intero procedimento: in tutte le fasi in cui si articola tale processo di acquisizione, le Amministrazioni e gli operatori economici utilizzano esclusivamente il mezzo elettronico.

Mutuando la definizione del Sistema dinamico di acquisizione contenuta nell'art. 3, comma 14 del Codice degli Appalti, lo stesso è definibile come “un processo di

acquisizione interamente elettronico, per acquisti di uso corrente anche sopra la soglia comunitaria, 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 e che abbia presentato un'offerta conforme al capitolato d'oneri”.

Due, quindi, le condizioni di applicabilità dello strumento: 1) le Amministrazioni possono utilizzare lo strumento solo per gli acquisti di beni e servizi di uso corrente; 2) le Amministrazioni possono ricorrere a tale sistema e aggiudicare i relativi appalti esclusivamente utilizzando mezzi elettronici.

La procedura specifica consente alle Amministrazioni - grazie alla creazione di un elenco di offerenti già abilitati (prequalificati) e alla possibilità data a nuovi offerenti di aderirvi in qualunque momento (dinamismo della partecipazione) - di disporre attraverso mezzi elettronici di un ventaglio particolarmente ampio di offerte, al quale potere attingere secondo la necessità, per aggiudicare i singoli appalti (appalti specifici), in un arco di tempo sufficientemente ampio (max 4 anni). Tali caratteristiche intrinseche (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.

L'entrata in vigore a giugno 2011 del “Regolamento di esecuzione ed attuazione del D.Lgs 12 aprile 2006, n.163”, permetterà al Ministero dell'Economia e delle Finanze anche attraverso la Consip, di realizzare e gestire un sistema dinamico di acquisizione per le stazioni appaltanti, predisponendo gli strumenti organizzativi ed amministrativi, elettronici e telematici necessari alla sua realizzazione.

2.5 Portale “Acquistinretepa”

Il Portale www.acquistinretepa.it è il principale strumento di diffusione del Programma per la razionalizzazione degli acquisti della Pubblica Amministrazione, oltre che piattaforma per l'utilizzo degli strumenti informativi e transazionali.

Il Portale promuove l'evoluzione tecnologica in corso nella Pubblica Amministrazione, consentendo alle Amministrazioni e alle imprese di conoscere il Programma di razionalizzazione e di essere sempre al corrente delle sue evoluzioni.

Come strumento di accesso alla piattaforma di *e-Procurement*, ha quindi 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.

Nel 2010 si è proceduto alla implementazione e al collaudo del nuovo sistema di *e-Procurement*, che è stato avviato in esercizio ad inizio 2011.

IL nuovo Portale, completamente rinnovato nella grafica e nelle funzionalità, presenta le seguenti principali caratteristiche:

- molteplici funzionalità e un motore di ricerca per agevolare l'accesso alle informazioni;
- un catalogo unico che raccoglie le offerte presentate da tutti i fornitori nell'ambito di tutti gli strumenti di acquisto;
- un carrello unico organizzato per strumento di acquisto (Mercato Elettronico, Convenzioni, etc);
- modalità di acquisto e di vendita semplici e standardizzate;
- procedure di gestione del catalogo semplificate e uniche per tutti gli strumenti di vendita;
- personalizzazione e profilazione di funzionalità e contenuti di interesse degli utilizzatori.

La messa in linea del Portale è stata accompagnata dalle attività di comunicazione previste nel Piano di informazione e formazione degli utenti.

3 Linee di indirizzo

Le indicazioni programmatiche contenute nelle Linee Guida Triennali 2010-2012 predisposte dal Ministero inerenti il Programma di razionalizzazione degli Acquisti ne confermano la strategicità nel processo di riqualificazione e riduzione della spesa pubblica, da realizzarsi anche mediante una più efficace attività di programmazione, monitoraggio e controllo degli acquisti.

In particolare, tali prescrizioni e indicazioni mirano a coniugare l'esigenza di continuità degli acquisti, attraverso il supporto dei moderni strumenti di *e-Procurement*, con la necessità di favorire riduzioni significative e strutturali della spesa della Pubblica Amministrazione.

Coerentemente agli impegni assunti a livello europeo, gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica si prefiggono una progressiva riduzione degli stanziamenti di bilancio; l'indicazione è pertanto rivolta alla diffusione di una cultura che, abbandonando la logica della spesa storica incrementale in favore di quella della sostenibilità economica, ambientale e sociale, favorisca un'oculata programmazione degli approvvigionamenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni, che incida sull'andamento della spesa corrente.

Il cambiamento deve essere sostenuto anche attraverso la creazione di un collegamento strutturale tra fabbisogni e strumenti di supporto al processo decisionale di programmazione degli acquisti non solo a livello centrale, ma anche a livello decentrato, ove parte rilevante della spesa si realizza.

Fermo il presidio e l'ampliamento degli strumenti "tradizionali" (in primo luogo MEPA e Convenzioni, ma anche Gare in ASP e Gare su Delega) le Linee Guida per il 2010 si soffermano sul mantenimento della connotazione del Programma quale volano per l'innovazione, da consolidare attraverso l'implementazione dei nuovi Strumenti di acquisto, a fianco di quelli tradizionali.

In particolare il *focus* è sugli Accordi Quadro e su una loro più ampia diffusione nell'ottica di integrazione del Sistema delle Convenzioni sia in termini di continuità che di ambiti di spesa specifica, altrimenti non affrontabili.

Per ciò che concerne invece il Sistema Dinamico di Acquisizione, in vista dell'adozione del Regolamento attuativo del D. Lgs. 163/2006, è confermata l'indicazione di avviarne la sperimentazione, valutando al contempo la possibilità di delineare i processi in ottica di strumento condiviso con le realtà regionali.

Le attività sopra delineate costituiscono area di intervento condivisa nell'ambito del Sistema a Rete, nel cui perimetro è altresì raccomandato individuare categorie di spesa specifica comune per la realizzazione di Accordi Quadro, gare in *Application Service Provider* (ASP) e Sistema Dinamico di Acquisizione.

Sempre nell'ambito del Sistema a Rete trova collocazione lo sviluppo delle potenzialità collegate al *Green Public Procurement* (GPP) sotto il profilo, tra l'altro, dell'efficienza energetica, che richiedono la valorizzazione delle *partnership* con soggetti istituzionali interessati, in primo luogo il Ministero dell'Ambiente e l'Enea, ma anche con i diversi livelli di governo territoriale attraverso la diffusione dei benefici, per la spesa della Pubblica Amministrazione, derivanti dal GPP.

Ulteriore indicazione in tema è la piena attuazione del Piano di Azione Nazionale sul GPP, da realizzare attraverso l'estensione dei requisiti verdi a nuove merceologie e strumenti.

In tale contesto, anche le attività di comunicazione – oltre a cogliere finalità informative – dovranno favorire l'adesione delle Pubbliche Amministrazioni al Programma e lo scambio costruttivo per lo sviluppo di un sistema di *procurement* nazionale.

4 Principali risultati e attività

Le attività condotte nell'anno risultano caratterizzate dal consolidamento delle principali dimensioni del Programma in termini di risultati raggiunti, cui si affianca la promozione di nuove logiche di sostenibilità economica, ambientale e sociale e lo sviluppo di strumenti di acquisto innovativi e complementari rispetto a quelli tradizionali.

4.1 Convenzioni quadro

Il Sistema delle Convenzioni ha confermato la propria valenza nell'ambito complessivo del Programma di razionalizzazione degli Acquisti della Pubblica Amministrazione. Il grafico seguente mostra l'andamento dei principali indicatori che caratterizzano il sistema delle Convenzioni quadro:

Fig. 1: Trend principali indicatori di Programma (Convenzioni 2001-2010)



(*) Dato preconsuntivo 2010

Le iniziative pubblicate, attivate, gestite nel corso del 2010 sono state 63, di cui 18 Convenzioni (obbligatorie e facoltative) attivate nell'anno, per un volume complessivo di spesa affrontata¹ pari a circa 12.760 milioni di euro.

L'incremento percentuale del 15%, che deriva dal raffronto con il valore consuntivo di spesa affrontata pari a 11.093 milioni di euro per il 2009, è da ricondursi principalmente al processo di consolidamento, nel periodo, della spesa affrontata.

Analogamente, il risparmio potenziale² segue il *trend* della spesa affrontata, evidenziando una crescita del 5% rispetto a quello realizzato nel 2009, cui è corrisposto un aumento del risparmio diretto di circa il 9%. Tali incrementi sono da imputarsi alla crescita del transato e della spesa affrontata. Nel grafico, l'andamento decrescente della curva che rappresenta il *rapporto tra il risparmio potenziale e la spesa affrontata* si spiega con l'aumento più che proporzionale della spesa affrontata rispetto a quello del risparmio potenziale.

¹ Per spesa affrontata si intende la spesa annua delle pubbliche amministrazioni riconducibile ai beni e servizi oggetto delle iniziative di risparmio attivate.

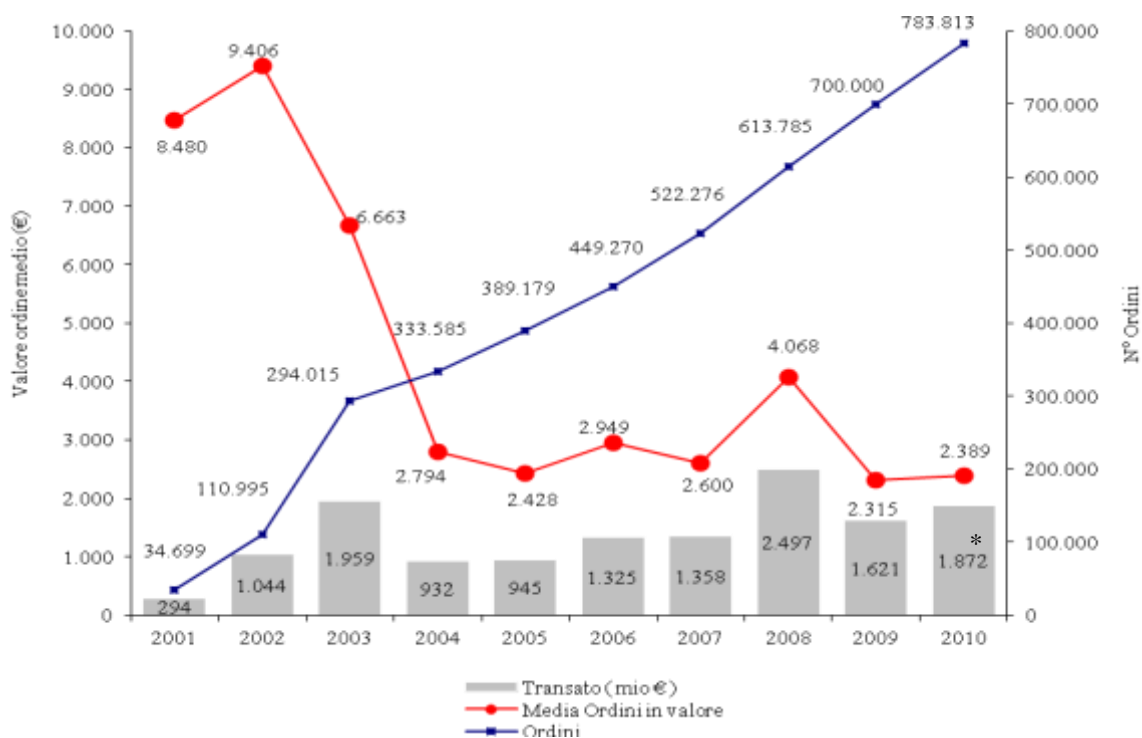
² La percentuale di riduzione dei costi unitari è lo sconto medio ottenuto, a valle della procedura di gara, con riferimento anche all'inflazione media e ai prezzi correntemente pagati dalle amministrazioni per beni e servizi paragonabili a quelli convenzionati, in termini di qualità e di livello di 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.

Per l'anno 2010 il volume di transato in Convenzione evidenzia un dato pre-consuntivo pari a 1.872 milioni di euro, con un incremento del 9% rispetto al valore del 2009.

Anche dal punto di vista della disponibilità del servizio, ovvero assicurare alle Pubbliche Amministrazioni la possibilità di acquisto in modo continuativo, sono stati raggiunti risultati di interesse, con l'attestazione dell'indice di continuità³ ad un valore pari a circa l' 81% per le categorie merceologiche in regime di obbligatorietà.

Gli ordinativi di fornitura emessi hanno fatto registrare una crescita costante in termini assoluti. Il valore medio unitario degli ordini nel 2010 si è assestato su valori in linea con il transato dell'anno e con la tipologia di merceologie disponibili. Di seguito la visione di insieme del *trend* degli ordini dal 2001 al 2010:

Fig. 3: Andamento degli ordini del Sistema delle convenzioni, 2001 – 2010 in relazione al transato

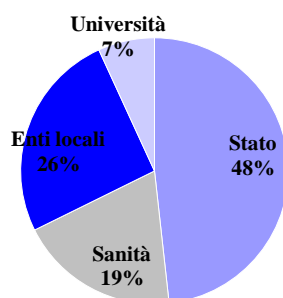


(*) Dato preconsuntivo 2010

³ 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

Coerentemente con il regime di obbligatorietà di acquisto in Convenzione che interessa le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, la distribuzione percentuale del transato conferma la prevalenza del relativo comparto:

Fig. 4: Distribuzione percentuale del transato per Comparto



Al fine di incrementare l'utilizzo degli strumenti telematici di acquisto, sono stati sviluppati Negozi Elettronici su gran parte delle convenzioni attivate nell'anno, ad eccezione di quelle che, per caratteristiche merceologiche (es. *Facility Management* e Autoveicoli in Acquisto) o perché il processo di adesione richiede maggiore interazione amministrazione/aggiudicatario (es. Sistema Integrato Gestione Apparecchiature Elettromedicali, Reti Fonia Dati etc), non sono adatte a tale strumento. In particolare, 11 delle 18 nuove iniziative attivate nell'anno sono state corredate dei relativi Negozi Elettronici.

Nel corso del 2010, in previsione dell'entrata in vigore del Regolamento di attuazione del D. Lgs. 163/2006 - che abroga il D.P.R. 101/2002 - non sono state effettuate Gare Telematiche. Sono state, di contro, espletate ai sensi del D. Lgs. 163/2006, 8 gare "smaterializzate" ai fini della stipula di altrettante Convenzioni quadro. Tale modalità permette di bandire gare europee a procedura aperta eliminando pressoché totalmente il supporto cartaceo, fatta salva la documentazione relativa alle cauzioni prestate dai partecipanti.

4.2 Mercato Elettronico

Il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (di seguito MEPA) ha confermato nel 2010 la propria valenza complementare al Sistema delle Convenzioni e agli altri strumenti di approvvigionamento messi a disposizione dal Programma.

Grazie alla partecipazione di piccole e medie imprese e alla numerosità delle offerte pubblicate - l'incremento nel corso dell'anno è stato di circa 159.000 articoli - il MEPA si configura come il più grande mercato elettronico europeo dedicato alla Pubblica Amministrazione.

Il transato generato nell'anno è pari a circa 254 milioni di euro, (+ 10% vs 2009), a fronte di circa 77.000 transazioni (+ 6% vs 2009).

Di significativo interesse è anche l'incremento del numero di cataloghi pubblicati e degli articoli offerti, rispettivamente del 23% e del 12%, distribuiti nei 16 bandi merceologici gestiti nell'anno.

Nell'ambito del più generale processo di consolidamento e ampliamento dell'offerta merceologica, contestualmente alle azioni di bonifica dei cataloghi è stata razionalizzata l'offerta dei bandi maggiormente utilizzati o strategici, mentre nel 2010 è stato attivato ed impletamentato il nuovo bando "Beni e Servizi per l'organizzazione di eventi". Il numero degli articoli pubblicati è pari a 1.490.818; sono stati resi disponibili 6.640 cataloghi relativi a 4.556 fornitori, appartenenti per il 98% alla categoria delle piccole e medie imprese.

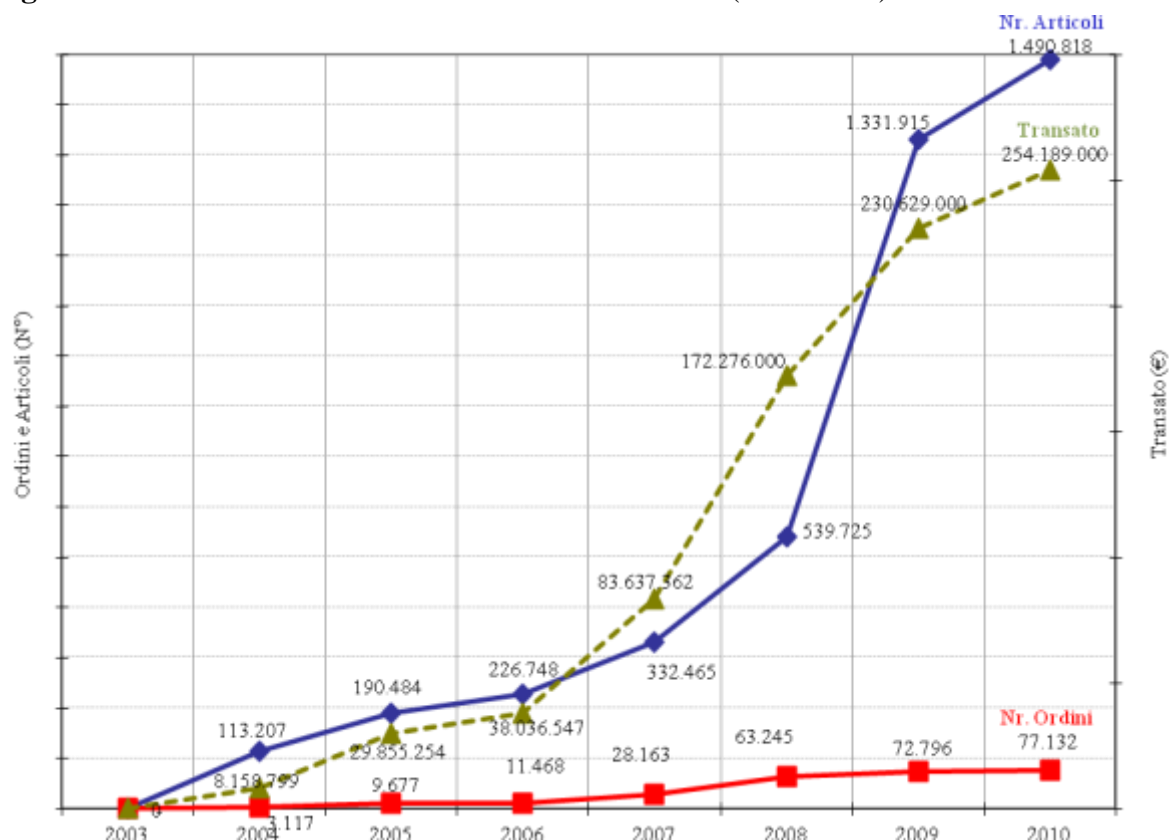
I punti ordinanti registrati si sono attestati a 8.738 (+4% vs 2009), mentre i punti ordinanti attivi (amministrazioni che hanno effettuato almeno un ordinativo di fornitura negli ultimi dodici mesi) sono cresciuti a circa 5.339 (+5% vs 2009). Per quanto concerne la tipologia di transazione, risultano effettuati 61.000 Ordini Diretti di Acquisto (OdA) e 16.000 Richieste di Offerta (RdO), per un valore medio di 1.400 euro per OdA e 10.600 euro per RdO, in rialzo rispetto ai valori registrati lo scorso anno.

Il supporto fornito al Progetto LIM (Lavagne interattive multimediali) del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (MIUR) ha generato circa 13 milioni di transato sul MEPA da parte degli Istituti scolastici.

Il consolidamento del sistema degli Sportelli in Rete per le imprese attivati in collaborazione con le principali associazioni di categoria, la diffusione e promozione del MEPA attraverso azioni mirate, eventi e iniziative volte più in generale alla valorizzazione del Programma e il contemporaneo sviluppo e gestione delle iniziative per la diffusione e l'utilizzo confederato, hanno contribuito al complessivo raggiungimento dei risultati positivi registrati.

Nella tabella seguente si riporta l'andamento, nel corso degli anni, delle principali grandezze del MEPA.

Fig. 5: Grandezze di riferimento del Mercato Elettronico (2003-2010)



4.3 Nuovi strumenti di acquisto. Accordi Quadro e Sistema Dinamico di Acquisizione

In continuità con quanto avviato o realizzato nel 2009, nel 2010 si è concretizzato un più ampio utilizzo dello strumento dell'Accordo Quadro (AQ), nell'ottica di estendere il perimetro del Programma. In particolare, in coerenza con l'evoluzione del quadro normativo di riferimento introdotto dalla Legge Finanziaria per il 2010, lo strumento ha trovato applicazione attraverso la realizzazione e gestione di diverse iniziative:

- Server blade: AQ pubblicato nel 2008, aggiudicato e attivato nel 2009 ed esaurito nel 2010.
- Vestiario per il Ministero dell'Interno: AQ pubblicato, aggiudicato e attivato nel 2009 ed esaurito nel 2010.

-
- Storage (fascia alta): AQ pubblicato nel 2009 (prevista aggiudicazione e attivazione nel 2011).
 - Vestiario per altre PAC: AQ pubblicato e aggiudicato nel 2009 e attivato nel 2010.
 - Vestiario per la Guardia di Finanza: AQ pubblicato e aggiudicato nel 2009 e attivato nel 2010.
 - Trasferte di lavoro: AQ pubblicato nel 2010 (prevista aggiudicazione e attivazione nel 2011).
 - Service dialisi: AQ pubblicato nel 2010 (prevista aggiudicazione e attivazione nel 2011).

Nel 2010 sono state avviate le attività di realizzazione degli AQ sulle merceologie Desktop Outsourcing, Server blade 2 e Storage 2 (fascia alta); sono stati altresì avviati approfondimenti su ulteriori possibili iniziative, ovvero Assistenza Domiciliare Integrata, Ristorazione collettiva e Ausili per Incontinenti.

Per quanto concerne il Sistema Dinamico di Acquisizione, nelle more della entrata in vigore nel giugno del 2011 del Regolamento attuativo del Codice dei Contratti Pubblici e compatibilmente con l'evoluzione in atto del Sistema di *e-Procurement* del Programma, nel corso dell'anno è stato avviato il relativo studio di fattibilità sulla merceologia Farmaci, attualmente presidiata attraverso Gare in *Application Service Provider* (ASP).

4.4 Progetti a supporto di specifiche esigenze delle Pubbliche Amministrazioni

Nel 2010 è proseguita l'attività di supporto alle Pubbliche Amministrazioni su tematiche inerenti la consulenza tecnico-merceologica, la razionalizzazione organizzativa e l'utilizzo degli strumenti di *e-Procurement* (gare in modalità *Application Service Provider*) e Gare su Delega, contribuendo in modo significativo allo sviluppo del Programma.

Complessivamente sono stati portati a termine 7 progetti di gare in modalità ASP e 6 progetti ai fini della realizzazione di Gare su Delega che hanno interessato sia le Amministrazioni centrali, sia le territoriali.

Il supporto alle P.A. erogato nel 2010 si è concretizzato anche nell'avvio o nella prosecuzione di specifici progetti di collaborazione e consulenza specialistica, anche questi rivolti alle Amministrazioni centrali e territoriali, come pure a specifici Enti, per

un totale di 16 iniziative. In questo ambito si annoverano le attività avviate specificamente con le Amministrazioni territoriali volte a sviluppare il Sistema a Rete ai fini di una maggiore partecipazione delle realtà locali alle attività di *e-Procurement*.

4.5 Ulteriori iniziative

In coerenza con le linee Guida Triennali elaborate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, nel 2010 sono state avviate e implementate una serie di iniziative trasversali di natura direzionale con l'obiettivo di contribuire allo sviluppo del Programma in ambito nazionale ed internazionale, nonché 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)

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, ad elaborare un Piano d'Azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della Pubblica Amministrazione. Il predetto Piano predisposto dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare con i Ministri dell'Economia e delle Finanze e dello Sviluppo Economico è stato approvato con decreto dell'11 aprile 2008 e viene realizzato con un apposito Comitato di Gestione di cui fanno parte, tra gli altri, rappresentanti dei citati Ministeri e la Consip.

Il documento riassume la strategia adottata dalla Pubblica Amministrazione ai fini della diffusione del GPP nella sfera nazionale, le categorie merceologiche oggetto di studio, gli obiettivi ambientali quali-quantitativi, gli aspetti metodologici generali, anche in coerenza con l'articolo 68 del D. Lgs 12 aprile 2006, n. 163, che sottolinea la necessità - nell'individuazione delle specifiche tecniche degli appalti pubblici - di tenere in considerazione gli aspetti di tutela ambientale.

L'esperienza maturata, in ambito merceologico dal Programma di razionalizzazione ha inoltre favorito l'apporto di un importante contributo, per l'attuazione del Piano di Azione Nazionale, nella redazione dei criteri minimi per

l'individuazione di prodotti a ridotto impatto ambientale nella categoria delle apparecchiature IT (*personal computer desktop* e portatili, stampanti, fotocopiatori e stampanti multifunzione) e dei prodotti cartacei, oltre che integrazioni e modifiche sugli adottandi decreti inerenti alle categorie degli arredi, prodotti tessili e per l'illuminazione.

I criteri inerenti ai prodotti cartacei sono stati adottati, unitamente ai criteri per gli ammendanti, mentre i criteri IT sono attualmente in corso di condivisione.

Coerentemente a quanto delineato in vari documenti istituzionali (DPEF 2008-2011, leggi finanziarie, leggi di recepimento di direttive europee) il Programma ha favorito la diffusione di modelli di consumo-acquisto sostenibili, mediante l'introduzione, parallelamente ai lavori del Comitato di Gestione del GPP sopra detto, di aspetti di tutela ambientale nelle specifiche tecniche delle iniziative realizzate. Tali politiche puntano a razionalizzare la spesa pubblica anche attraverso l'analisi del ciclo di vita del prodotto/servizio in termini di costo e di impatto ambientale, stimolando l'investimento delle imprese sul fronte dell'innovazione e della crescita orientata allo sviluppo di soluzioni eco-compatibili.

Riguardo al Programma di razionalizzazione degli acquisti, quindi, nel corso del 2010, sono stati inseriti i criteri ambientali in circa il 75% delle convenzioni attive e nei principali bandi del Mercato Elettronico, nel quale sono stati attivati tre nuovi bandi inerenti ai beni strumentali per la raccolta differenziata, la mobilità sostenibile e le fonti rinnovabili, i cui dati di acquisto della Pubblica Amministrazione testimoniano una crescente attenzione alle modalità per la raccolta differenziata dei rifiuti, alla scelta di mezzi a basso impatto ambientale, all'installazione di impianti fotovoltaici.

Riguardo alcune Amministrazioni territoriali, si sono avviate, nell'ambito del Programma, collaborazioni su progetti specifici inerenti all'attuazione di Piani di Azione per la diffusione del *Green Public Procurement*; sono stati altresì avviati gli studi per l'elaborazione di indicatori di convenienza economica e di impatto ambientale per alcune categorie di prodotti.

Con la finalità di promuovere i prodotti riciclati negli acquisti pubblici, è stato stipulato un accordo di collaborazione tra il Conai, il Ministero dell'Ambiente, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e Consip S.p.A..

Sono state al contempo effettuate 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.

Le attività di introduzione di criteri di sostenibilità ambientale e sociale hanno riguardato anche alcune gare inerenti servizi di *information technology* per il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Nel corso del 2010 è stata effettuata la premiazione della seconda edizione del Premio GPP, che ha registrato la partecipazione di molte piccole-medie imprese e di grandi imprese, unitamente alla presenza consistente di Pubbliche Amministrazioni centrali e locali. L'iniziativa ha lo scopo di individuare e premiare le Amministrazioni e le Imprese che hanno raggiunto risultati di eccellenza nell'attuazione di politiche rispettose degli impatti ambientali, sviluppando progetti specifici a favore della tutela ambientale e privilegiando l'offerta e l'acquisto di beni e servizi "verdi".

La seconda edizione del Premio GPP ha registrato un aumento delle domande di partecipazione rispetto alla prima edizione, con un incremento del 100% nella categoria delle PMI, a testimonianza del crescente interesse delle piccole imprese nel coniugare innovazione e sostenibilità.

4.5.2 Analisi dei fabbisogni

Anche per quanto riguarda il 2010, in applicazione di quanto previsto dall'articolo 2 comma 569 della Legge Finanziaria 2008 si è proceduto ad effettuare la raccolta e l'analisi dei fabbisogni di beni e servizi delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

La successiva analisi dei dati rilevati, che ha comportato la valutazione, per singola categoria merceologica oggetto di studio, dell'ammontare delle previsioni di spesa e della distribuzione della stessa nel panorama delle Amministrazioni coinvolte, ha confermato quanto rilevato nelle analisi effettuate negli anni precedenti, relativamente alle categorie che rivestono particolare interesse per le Amministrazioni e che sono oggetto del Programma di razionalizzazione.

4.5.3 Rilevazione dei Consumi intermedi

Nel corso del 2010 sono proseguite le attività volte a pervenire alla definizione di criteri e indicazioni per l'efficientamento dei consumi intermedi delle Amministrazioni dello Stato, anche attraverso il consolidamento del sistema di indicatori di spesa sostenibile, in attuazione delle disposizioni normative ex art. 2 comma 570 della Legge n. 244 del 2007 e ex art. 8 comma 5 del decreto-legge n. 78 del 2010 (convertito dalla Legge 30 luglio 2010 n. 122).

Quest'ultima prevede che il Ministero dell'Economia e delle Finanze, fornisca, con apposita circolare da emanare entro il 31 marzo 2011, e successivamente con cadenza annuale, criteri ed indicazioni di riferimento al fine di ottimizzare la spesa per i consumi intermedi di dette Amministrazioni.

Tali indicazioni saranno ottenute dall'analisi dei dati e delle informazioni sulle voci di spesa per consumi intermedi forniti dalle Amministrazioni stesse al Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché dei dati relativi al Programma di Razionalizzazione degli Acquisti. Sulla base dei criteri e delle indicazioni fornite, le Amministrazioni sono tenute ad elaborare piani di razionalizzazione per la riduzione di tale spesa del 3%, nel 2012 e del 5% nel 2013, calcolati rispetto all'anno 2009. La norma prevede inoltre che in caso di mancata elaborazione o comunicazione del predetto piano, si proceda ad una riduzione del 10 % dei relativi stanziamenti.

Nel corso degli ultimi mesi del 2010 sono state avviate le attività di definizione, in riferimento ad alcune categorie merceologiche, selezionate tra quelle di maggiore interesse per le Amministrazioni, dei criteri e degli schemi utili alla rilevazione dei dati, che dovrà essere effettuata *on line* tramite il Portale Acquistinretepa, nei primi mesi del 2011.

4.5.4 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 2008 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, nell'ambito del Programma, di servizi informatici e di *contact center* a supporto del servizio di verifica degli adempimenti.

Tale prima Convenzione è stata rinnovata nel corso del 2010; le attività svolte nel 2010 hanno riguardato in particolare:

1. l'assistenza alla registrazione *on-line* degli ispettori di verifica, effettuata tramite il Portale www.acquistinretepa.it;
2. l'erogazione del servizio di *contact center*, già attivo per il Programma, adeguatamente potenziato per fornire informazioni ed assistenza di primo livello agli ispettori 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 risultano effettuati oltre 3 milioni e mezzo di accessi al Servizio Equitalia tramite il Portale www.acquistinretepa.it; sono stati registrati oltre 45.000 utenti e gestite oltre 42.000 richieste tramite il *contact center*.

4.5.5 Collaborazioni con i sistemi confederali imprenditoriali

La collaborazione con le Associazioni di categoria per il coinvolgimento delle PMI nel Programma di razionalizzazione degli acquisti si è ulteriormente rafforzata nel 2010, in linea con la crescente attenzione dedicata a livello europeo al ruolo giocato dalle PMI come traino dell'economia.

Il Programma di Razionalizzazione mette a disposizione, con riferimento all'iniziativa Sportelli in Rete, nati dalla collaborazione con le principali organizzazioni di rappresentanza imprenditoriale, servizi di formazione e assistenza alle imprese per l'utilizzo del Mercato Elettronico ed, in generale, dei sistemi di *e-Procurement*.

Il numero delle strutture locali coinvolte nella diffusione del Mercato Elettronico nel 2010 è cresciuto (183 a fronte delle 148 del 2009). Il numero degli Sportelli in senso stretto (cioè quelle strutture che forniscono oltre a informazioni/formazione alle imprese anche un supporto operativo per l'abilitazione e l'utilizzo del Mepa) si è del pari incrementato rispetto all'anno precedente.

Nell'ambito del Premio Mepa 2010, allo scopo di riconoscere alle Associazioni l'impegno profuso nella diffusione dell'utilizzo del Mepa, è stata inserita una sessione dedicata agli Sportelli che si siano distinti per l'attività svolta in termini di imprese abilitate e eventi di promozione tenuti sul territorio.

4.5.6 Relazioni con le Amministrazioni Territoriali e Sistema a Rete

Per quanto concerne le relazioni con le Amministrazioni territoriali, nel 2010 si è ulteriormente consolidato il ruolo del Programma nell'ambito del Sistema a Rete e del Progetto Grandi Comuni, attraverso l'ampliamento delle collaborazioni e la realizzazione delle attività operative previste negli Accordi di collaborazione sottoscritti.

Accanto all'attività legata al filone progettuale denominato Grandi Comuni, che conta ad oggi la sottoscrizione di Accordi con i Comuni di Milano, Genova e Verona, si sono poste le basi per l'avvio di attività con le Amministrazioni Provinciali; in particolare, il riferimento è verso progetti sperimentali di efficienza energetica degli immobili scolastici, attraverso la stipula di uno specifico Protocollo d'intesa con l'Unione Province Italiane.

Sia le attività riconducibili al Sistema a Rete, in coerenza con quanto stabilito in sede di accordo siglato dalla Conferenza Stato-Regioni e con quanto previsto dalla Legge Finanziaria 2010, che quelle riconducibili al filone progettuale dei Grandi Comuni, hanno l'obiettivo di consolidare e sviluppare la cooperazione con gli attori più rilevanti del *public procurement* nazionale ed operanti a livello territoriale, attraverso progetti finalizzati a diffondere le iniziative e gli strumenti del Programma, condividere competenze e *know-how* su temi di particolare innovatività (ad es. GPP, nuovi strumenti di acquisto), realizzare *best practice* e riutilizzare attività/progetti, anche al fine di ottimizzare il rapporto costi-benefici degli investimenti nel *procurement* dei diversi attori (ad es. gare farmaci in *Application Service Provider ASP*).

In questo contesto, nel corso del 2010 sono stati sottoscritti dal MEF, da Consip S.p.A. e dalle Amministrazioni interessate specifici Accordi di collaborazione; in particolare, come detto, con il Comune di Genova e il Comune di Verona, l'UPI, il

CONAI e la Regione Toscana (rinnovo), oltre ai Piani di Progetto relativi agli Accordi di Collaborazione con il Comune di Milano e la Regione Abruzzo.

Il supporto alle Pubbliche Amministrazioni erogato nel corso del 2010 si è concretizzato anche attraverso lo sviluppo o la prosecuzione di diversi ambiti di collaborazione, ovvero progetti inerenti alle tematiche di consulenza tecnico-merceologica, di razionalizzazione organizzativa e di utilizzo degli strumenti di *e-Procurement*.

Particolare rilevanza ha assunto il supporto fornito alle diverse Amministrazioni territoriali per l'espletamento di gare in *Application Service Provider* (ASP) o di Gare su Delega. In particolare le gare in modalità ASP hanno riguardato la merceologia farmaci e sono state realizzate per le Regioni Basilicata, Lazio, Liguria, Piemonte, Siciliana e Veneto. Le Gare su Delega hanno riguardato; il Comune di Milano, sulla merceologia Desktop outsourcing IT, la Regione Abruzzo sulla merceologia Infrastrutture per il 118, ed infine l'Istituto Nazionale Tumori (IRCCS) sulla merceologia Radiologia Domiciliare.

4.5.7 Collaborazioni internazionali

Le attività di natura internazionale portate avanti nell'ambito del Programma finalizzate alla condivisione e all'approfondimento della conoscenza, rispetto ai modelli e ai servizi tecnologici in riferimento ai sistemi di approvvigionamento, e della relazione con *stakeholder* istituzionali internazionali, hanno generato, nel corso del 2010, le attività di seguito riportate.

- L'organizzazione e/o partecipazione ad eventi e conferenze internazionali, ad alta visibilità, organizzati da qualificati operatori del settore, ONG e governi stranieri. Tra questi:

Seminario di alto livello su “*e-Procurement, Efficiency and Integrity: Challenges and Good Practices*”

A giugno si è tenuto il primo Seminario di Alto Livello organizzato in Italia in collaborazione con l'OCSE ed il Ministero per la Pubblica Amministrazione e Innovazione. L'evento mirava a trasferire ai paesi dell'area Middle East & North Africa (MENA) e dell'area mediterranea (MEDA) le *best practices* di alcuni

paesi OCSE rispetto alle azioni condotte per disincentivare la corruzione e garantire trasparenza ed integrità nel *procurement* pubblico.

Audizione pubblica sul libro Verde sull'e- Procurement

L'audizione si è svolta nella sede della Commissione europea, a Bruxelles, ed è stata organizzata dalla *DG Internal Market and Services* per valutare l'efficacia e i punti di debolezza del libro verde redatto dalla stessa DG.

European Public Procurement Learning Lab

E' proseguita nel 2010 la partecipazione attiva del Programma di razionalizzazione degli acquisti all'interno del *network* tematico volto alla raccolta e condivisione delle migliori e più avanzate *best practice* nel settore degli acquisti pubblici in Europa.

ICT Summit e International SMB ICT FORUM 2010

Gli eventi si sono svolti, rispettivamente, ad Ankara e ad Istanbul, in collaborazione con il governo turco. In entrambi i casi, Il Programma di razionalizzazione degli acquisti è intervenuto con una presentazione del MEPA e delle altre iniziative a sostegno delle PMI.

- La partecipazione a gruppi di lavoro internazionali e a missioni all'estero:
Nel 2010 il Programma è stato coinvolto, per la prima volta, nelle riunioni dell'*Expert Group on Integrity* dell'OCSE, gruppo di lavoro governativo con incontro quadrimestrali o semestrali presso la sede parigina dell'organizzazione. Rispetto al premio *European eGovernment Award* riscosso dal MEPA nel 2009, nel 2010 è proseguita l'attività di promozione e diffusione del riconoscimento, su richiesta e invito di altri governi. Il premio è stato infatti presentato a 5 eventi internazionali (Turchia, Bulgaria, Roma, USA e Austria).
- In continuità con il 2009, è proseguito il supporto alle attività di e-Procurement della Commissione europea tramite:
 - la partecipazione a tavoli e gruppi di lavoro tecnici sull'e-Procurement (ePWG);
 - la partecipazione, condivisa con il dipartimento per le politiche comunitarie, al Comitato Consultivo Appalti – CCMP - della Commissione, a supporto della delegazione governativa italiana;
 - la partecipazione alla redazione di questionari/indagini UE anche attraverso il supporto di altre strutture interne.

Inoltre, sin dal 2007 il Programma di razionalizzazione degli acquisti ha sostenuto – su impegno del Ministero dell’Economia e delle Finanze - la partecipazione italiana al consorzio internazionale per il progetto pilota PEPPOL (*Pan-European Public Procurement On Line*).

Il progetto gode di un finanziamento da parte dell’Unione Europea, erogato nell’ambito del programma quadro “*Competitiveness and Innovation Programme*”, e ha il fine di realizzare soluzioni integrate per l’interoperabilità tra i sistemi di *e-Procurement* su scala continentale, basata sui sistemi dei partecipanti al pilota ma al contempo aperta all’utilizzo da parte di altri paesi.

La partecipazione italiana è assicurata dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, con il ruolo di istituzione italiana di riferimento in materia di *e-Procurement*, oltre che da Consip, di supporto al MEF anche nei compiti di coordinamento, e da IntercentER e Infocamere. A Consip è stato affidato inoltre il compito di coordinare il sottoprogetto relativo al tema del “catalogo elettronico”, cui partecipano anche IntercentER e CSI Piemonte.

4.5.8 Indagine MEF/Istat

Nell’ambito delle proprie attività di rilevazione dei comportamenti della Pubblica Amministrazione, anche nel 2010 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 da parte delle pubbliche amministrazioni.

L’edizione 2010 ha previsto l’analisi di 27 categorie merceologiche ed un campione statistico di Amministrazioni coinvolte pari a 570 scelte in base alla rilevanza della spesa per consumi intermedi ed alla rappresentatività in termini di copertura dei vari comparti (Stato, Enti Locali, Sanità e Università).

Si segnala che il campione statistico ha subito una riduzione numerica rispetto a quello utilizzato nel 2009 pari a 590 Amministrazioni. Tale riduzione è dovuta ad accorpamenti e riorganizzazioni avvenute presso le Amministrazioni interessate.

L’azione combinata della riduzione delle merceologie, 27 rispetto alle 32 del 2009, e delle Amministrazioni, ha causato un decremento di circa il 14% del numero di questionari ricevuti, ovvero 46.989 rispetto a 54.727. Tale decremento non ha, però, modificato la significatività dei risultati.

I risultati complessivi della rilevazione hanno confermato le stime di risparmio effettuate, evidenziando un risparmio medio di circa il 18,5% sui prezzi medi di acquisto ottenuti dalle amministrazioni.

4.5.9 Monitoraggio delle forniture

Anche per il 2010, il monitoraggio del livello qualitativo delle forniture erogate dai fornitori aggiudicatari delle Convenzioni è stato effettuato attraverso l'utilizzo di strumenti di controllo quali verifiche ispettive, *survey* e analisi dei reclami.

Le attività di monitoraggio hanno come scopo la verifica del rispetto, da parte dei fornitori che adempiono ordinativi di fornitura emessi dalle Amministrazioni nell'ambito del Sistema delle Convenzioni, dei livelli di servizio ivi previsti.

Nell'ottica di migliorare l'efficacia delle verifiche ispettive, nel 2009 è stato effettuato uno studio di fattibilità che ha portato nel 2010 all'incremento dei livelli di incidenza (entità, soglie di applicazione) delle penali applicate.

Al fine di agevolare l'applicazione di eventuali penali da parte delle Pubbliche Amministrazioni aderenti alle Convenzioni, nello standard "Guida alla Convenzione" sono state inserite nuove linee guida in merito, che descrivono esaurientemente le fasi di contestazione e applicazione delle penali in termini sia qualitativi sia quantitativi, con l'obiettivo di supportare al meglio le Amministrazioni anche in tale aspetto della gestione del contratto.

E' stata infine esperita nel 2010 la gara comunitaria per la selezione dell'Organismo di Ispezione che svolgerà, nel periodo 2011-2012, le attività di verifica ispettiva su Convenzioni e Accordi Quadro; la stipula del relativo contratto è prevista entro il mese di marzo 2011.

Nel corso dell'anno sono state svolte 3.023 verifiche ispettive sulle Convenzioni ed effettuate 7 indagini telefoniche (*survey*) per valutare la soddisfazione dei Punti Ordinanti rispetto alle prestazioni dei fornitori, intervistando le Amministrazioni che hanno acquistato attraverso il Sistema delle Convenzioni.

L'analisi dei dati raccolti attraverso gli strumenti di monitoraggio conferma anche per il 2010 un sostanziale rispetto, da parte dei fornitori, dei livelli di servizio contrattualmente previsti.

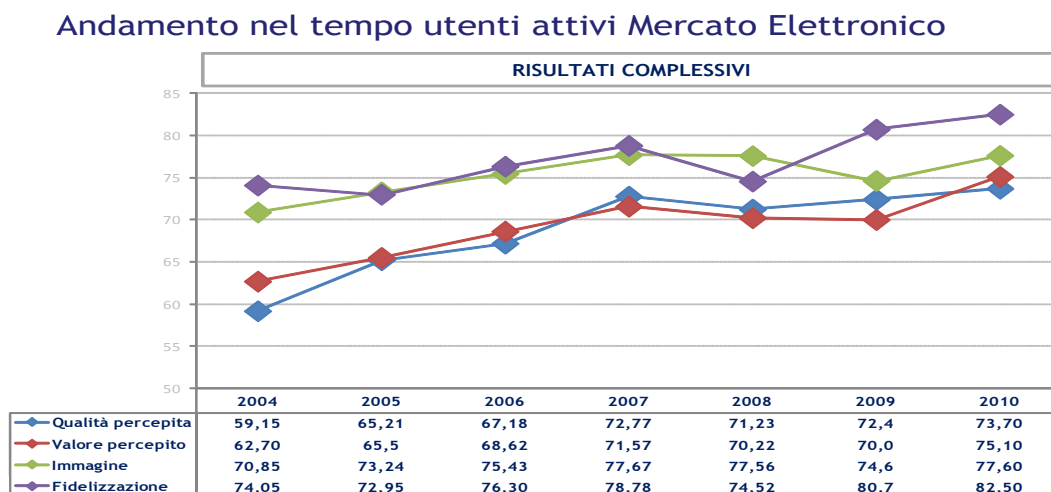
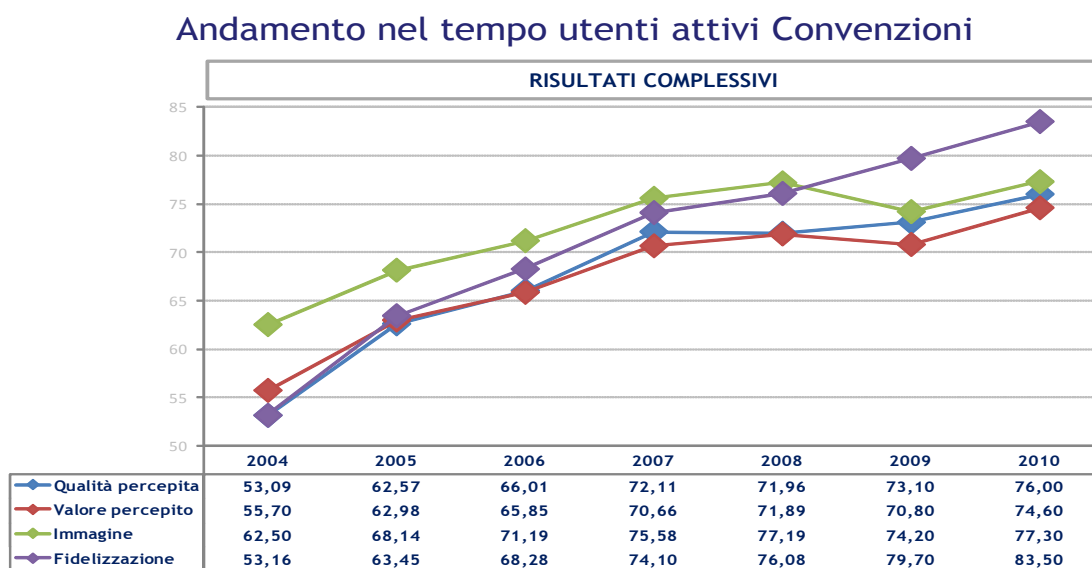
4.5.10 Customer satisfaction

Le indagini di *customer satisfaction* sul Programma di razionalizzazione degli acquisti per beni e servizi della Pubblica Amministrazione costituiscono un fondamentale strumento di analisi e verifica della percezione del Programma da parte delle Amministrazioni. I risultati di dette indagini contribuiscono ad individuare eventuali elementi di correzione da introdurre nelle strategie e nelle azioni da adottare, al fine di promuovere un sempre maggiore apprezzamento del Programma stesso da parte delle Amministrazioni e, conseguentemente, un suo più esteso utilizzo.

Lo studio per l'anno 2010 ha confermato i risultati positivi complessivamente registrati negli ultimi anni.

Il grafico in "figura 6" mostra il trend dei principali valori legati all'indagine di *customer satisfaction* dal 2004 al 2010.

Fig. 6: Trend di valori della *customer satisfaction* 2004-2010



Dall'indagine svolta nel 2010 e basata su di un campione complessivo di circa 2.200 Amministrazioni utenti del Sistema delle Convenzioni e del Mercato Elettronico (vs un campione di 2.161 utenti nel 2009), emerge un significativo incremento del valore percepito di detti strumenti (valore medio Convenzioni 74,6 e Mercato Elettronico 75,1).

Gli utenti manifestano un alto livello di soddisfazione relativamente alle diverse componenti di qualità delle iniziative, in particolar modo rispetto alla corrispondenza tra i prodotti in catalogo/Convenzione e quelli acquistati (valore medio Convenzioni 8,01) e alla numerosità dei fornitori per categoria di prodotto (valore medio Mercato Elettronico 8,02).

Gli utenti attivi continuano a dimostrare un'alta fidelizzazione nei confronti del Programma, dichiarando, in oltre l'80% dei casi, di essere disposti a riacquistare gli stessi prodotti e di suggerire l'utilizzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione del Programma ad altri colleghi.

Confermando il dato già rilevato per il 2009, oltre il 90% degli intervistati ha identificato tra i principali benefici derivanti dall'utilizzo degli strumenti del Programma la trasparenza e tracciabilità delle procedure di acquisto ed il positivo rapporto qualità/prezzo.

5 Conclusioni

L'analisi dei risultati del Programma di razionalizzazione degli acquisti evidenzia la rispondenza delle strategie e delle azioni realizzate nel 2010 a quanto indicato nelle Linee Guida Triennali 2010-2012 emanate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

L'ampliamento dell'ambito di applicazione del Programma, rafforzandone la complementarietà con le generali misure finanziarie adottate per il 2010, ha comportato un incremento delle attività condotte nell'anno, caratterizzate, tra l'altro, dall'implementazione di nuovi strumenti di acquisto e dalla promozione di nuove logiche di sostenibilità degli acquisti della Pubblica Amministrazione.

I risultati registrati dal Programma confermano il complessivo raggiungimento degli obiettivi attesi; il Sistema delle Convenzioni, che ne costituisce un tradizionale pilastro, ha generato anche per l'anno di interesse un volume di transato superiore alle attese, riconducibile tanto al consolidato fattore di obbligatorietà di acquisto per le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato su un paniere definito di merceologie, quanto alla disponibilità, nell'arco dell'anno, di iniziative a elevato transato potenziale.

Del pari, il MEPA ha evidenziato una costante crescita, rilevabile sia dal volume di transato registrato nell'anno che dall'utilizzo da parte di un numero sempre maggiore di Pubbliche Amministrazioni ed imprese, confermandosi quale soluzione tecnico organizzativa avanzata – e come tale riconosciuta in ambito transnazionale – per creare un luogo di incontro diretto tra domanda e offerta, nel quale tanto le piccole e medie quanto le micro imprese, possono diventare fornitori privilegiati nel *public procurement*.

Nel rispetto delle istanze di innovazione e semplificazione espresse dal legislatore, non ultima l'evoluzione del quadro di riferimento normativo introdotta nella Legge Finanziaria per il 2010, sono stati attivati tutta una serie di Accordi Quadro, che consentono una più ampia e flessibile copertura delle esigenze di approvvigionamento delle Pubbliche Amministrazioni rispetto a quanto sinora realizzato attraverso gli strumenti tradizionali sopra citati.

Sempre in ottica di *public technology procurement*, hanno avuto avvio le attività prodromiche alla sperimentazione del Sistema Dinamico di Acquisizione.

La progressiva frammentazione della struttura amministrativa e il conseguente decentramento hanno reso sempre più pressante la necessità di una armonizzazione dei piani di razionalizzazione degli acquisti e la realizzazione di sinergie nell'utilizzo dei relativi strumenti informatici. In tal senso, nel corso dell'anno si è consolidato il ruolo del Programma nell'ambito del Sistema a Rete, attraverso l'ampliamento delle collaborazioni con le Regioni e le Centrali Acquisto Territoriali, e la realizzazione delle attività operative previste negli Accordi di collaborazione sottoscritti. Risulta inoltre ampliata l'attività legata al filone progettuale denominato Grandi Comuni, e sviluppato un ambito di collaborazione con le Amministrazioni Provinciali, in particolare con riferimento a progetti sperimentali di efficienza energetica.

Il supporto alla Pubblica Amministrazione nel corso del 2010 ha investito tematiche *core* del Programma, dalla corretta scelta degli strumenti di acquisto in regime di obbligatorietà o facoltizzazione, ai modelli di approvvigionamento più idonei in relazione alle specifiche esigenze, alla diffusione del *know-how* maturato su aspetti normativi, sul *Green Public Procurement*, sull'analisi dei fabbisogni, sui processi di approvvigionamento e sull'organizzazione delle strutture preposte.

Parallelamente, particolare rilievo hanno assunto le gare in modalità *Application Service Provider* (ASP) su merceologie in genere non presidiate con l'ausilio degli strumenti tradizionali del Programma.

La diffusione delle logiche di spesa sostenibile ha consolidato il focus delle attività relative al *Green Public Procurement* (GPP) sulla rivisitazione dei capitolati di gara per l'introduzione di nuovi criteri di sostenibilità, unitamente al supporto fornito nella redazione del Piano Nazionale sul GPP ed alle attività di sensibilizzazione, in particolare nei confronti delle Amministrazioni territoriali, sulle tematiche ambientali.

Infine, i progetti direzionali e informatici e le attività di comunicazione hanno rappresentato un ulteriore portafoglio di attività strategico per lo sviluppo di competenze distintive, la condivisione di *best practice* e la diffusione del Programma, in ambito nazionale e sovranazionale.

Anche per il 2010, i risultati emersi dall'ultima rilevazione della *customer satisfaction* confermano l'andamento positivo del livello generale di soddisfazione espresso dalla Pubblica Amministrazione nei confronti degli strumenti messi a disposizione, così come sopra descritti.

Per il futuro, in coerenza con quanto previsto nelle Linee Guida Triennali 2011-2013, il Programma si propone di confermare e rafforzare ulteriormente il proprio ruolo strategico ai fini della razionalizzazione, dell'ammodernamento e dell'innovazione dei processi di acquisto della Pubblica Amministrazione italiana.