

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

**Doc. CLXV**  
**n. 2**

## RELAZIONE

CONCERNENTE I RISULTATI OTTENUTI IN MATERIA DI  
RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA PER L'ACQUISTO  
DI BENI E SERVIZI PER LE PUBBLICHE  
AMMINISTRAZIONI

(Anno 2006)

*(Articolo 26, comma 5, della legge 23 dicembre 1999, n. 488)*

**Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze**

**(PADOA-SCHIOPPA)**

—————  
**Comunicata alla Presidenza l'11 aprile 2007**  
—————



**INDICE**

1. Quadro normativo .....	<i>Pag.</i>	5
2. Missione e strategia .....	»	9
3. Indirizzi strategici per l'anno 2006 .....	»	10
3.1 <i>Convenzioni quadro e Negozi elettronici</i> .....	»	11
3.2 <i>Mercato Elettronico e gare telematiche</i> .....	»	12
3.3 <i>Portale «Acquistinretepa»</i> .....	»	15
4. Principali risultati e attività .....	»	17
4.1 <i>Convenzioni quadro</i> .....	»	17
4.2 <i>Mercato Elettronico</i> .....	»	21
4.3 <i>Progetti a supporto di specifiche esigenze delle P.P.A.A.</i> .....	»	24
4.4 <i>Ulteriori iniziative</i> .....	»	26
4.4.1 <i>Collaborazioni con i sistemi confederali imprenditoriali: gli Sportelli Imprese</i> .....	»	26
4.4.2 <i>Collaborazioni internazionali - EU public procurement learning lab e Twinnig Project</i> ....	»	27
4.4.3 <i>Indagine MEF/Istat</i> .....	»	29
4.4.4 <i>Monitoraggio delle forniture</i> .....	»	30
4.4.5 <i>Customer Satisfaction</i> .....	»	31
4.4.6 <i>Attività di studio e ricerca</i> .....	»	34
5. Conclusioni .....	»	34



## 1 Quadro normativo

Il Programma per la razionalizzazione degli acquisti nella Pubblica Amministrazione prende il via con la *Legge Finanziaria 2000*, che all'articolo 26, ne definisce gli ambiti di intervento e 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.

I numerosi e successivi interventi del Legislatore hanno modificato nel corso degli ultimi anni sia l'ambito oggettivo sia quello soggettivo di riferimento del Sistema delle Convenzioni.

Con la *Legge Finanziaria 2006* si è voluto rafforzare il ruolo del Programma di razionalizzazione per il contenimento della spesa pubblica e il rispetto del patto di stabilità, fatta, comunque, salva la facoltà delle Amministrazioni di aderire al Sistema delle Convenzioni. L'articolo 1, al comma 22, ha introdotto, infatti, l'obbligo, per le Pubbliche Amministrazioni statali, di aderire alle convenzioni ovvero di utilizzare i relativi benchmark con un ulteriore ribasso del 20%, qualora, a partire dal secondo bimestre del 2006, e a seguito del monitoraggio della spesa per beni e servizi, fosse emerso il superamento degli obiettivi del patto di stabilità. Al fine di contenere la spesa complessiva, si stabiliva inoltre che le quantità acquistate tramite convenzioni non avrebbero potuto superare la media dell'ultimo triennio. La disposizione avrebbe dovuto trovare concreta applicazione in base ad un apposito DPCM.

L'articolo 1, ai commi 158-161, ha previsto un ulteriore strumento a garanzia del rispetto del patto di stabilità interno e della realizzazione degli obiettivi di contenimento e di razionalizzazione della spesa pubblica. Si fa riferimento alle aggregazioni di enti locali o di enti decentrati di spesa, promosse anche ai sensi dell'articolo 59 della legge

23 dicembre 2000, n. 388, alle quali è stata attribuita la possibilità di espletare le funzioni di centrali di committenza in favore delle amministrazioni ed enti regionali o locali aventi sede nel medesimo ambito territoriale. Scopo delle centrali di committenza è di valutare l'opportunità di utilizzo delle convenzioni stipulate o degli acquisti effettuati ai fini del rispetto dei parametri di qualità-prezzo delle convenzioni ex art. 26 legge 488/99. Resta salva la facoltà delle Amministrazioni regionali e locali di aderire alle convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 26 della legge 488/1999, ovvero di procedere ad acquisti in via autonoma nel rispetto dei parametri qualità-prezzo stabiliti nell'ambito dello stesso articolo.

Allo scopo di conseguire l'armonizzazione dei sistemi, gli enti locali e gli enti decentrati di spesa possono avvalersi della consulenza e del supporto della Consip S.p.A., anche nelle sue articolazioni territoriali.

La **Legge Finanziaria 2007** (art. 1, commi 449-458) ha introdotto alcune specifiche disposizioni in ordine al Programma di razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi.

In particolare, è stato previsto un complesso di interventi 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) e la creazione di un "sistema a rete" coordinato tra Consip S.p.A. e le centrali regionali – nell'ottica di un'armonizzazione tra i diversi livelli di governo di spesa.

Particolare importanza viene assegnata al sistema delle Convenzioni, con la previsione dell'obbligo di acquisto per le Amministrazioni statali centrali e periferiche, riferito a determinate tipologie di beni e servizi, identificate con decreto del MEF 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 resta fermo quanto già previsto dalla precedente normativa e, dunque, 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 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, infine, per gli enti del Servizio sanitario nazionale l'obbligo di approvvigionarsi utilizzando le convenzioni stipulate dalle centrali regionali di riferimento.

Un'ulteriore novità riguarda anche il Mercato Elettronico della P.A.; ci si riferisce, in particolare, all'introduzione dell'obbligo per le Amministrazioni dello Stato centrali e periferiche, (con le stesse esclusioni previste per il sistema delle convenzioni) a partire dal 1° luglio 2007, di acquistare beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario facendo ricorso al Mercato Elettronico (comma 450).

Altre disposizioni contenute nella Finanziaria 2007 sono, poi, dirette – sempre nel più ampio contesto del Programma per la razionalizzazione della spesa – all'avvio di modelli innovativi per la gestione degli acquisti pubblici di beni e di servizi. Al riguardo, si evidenzia che le Amministrazioni dello Stato centrali e periferiche dovranno eseguire le transazioni attraverso la rete telematica per le convenzioni-quadro che hanno attivo il relativo negozio elettronico. È previsto, inoltre, l'avvio di un innovativo progetto sperimentale diretto all'introduzione e all'utilizzo della *procurement card* quale carta di acquisto elettronica per i pagamenti di limitato importo. Una particolare attenzione viene anche rivolta al momento della pianificazione del fabbisogno di acquisto; infatti, al fine di consentire alle amministrazioni statali di disporre di strumenti evoluti per la determinazione dei fabbisogni e quindi per la costruzione dei budget di spesa, il Ministro per le Riforme e le Innovazioni nella pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e con il supporto di Consip, realizza - sentita l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture - un programma per l'adozione di sistemi informativi comuni alle amministrazioni dello Stato a supporto della definizione dei fabbisogni di beni e servizi

e definisce un insieme di indicatori sui livelli di spesa sostenibili, per le categorie di spesa comune, che vengono utilizzati nel processo di formazione dei relativi capitoli di bilancio.

Inoltre, sul modello di quanto avviene in realtà simili in ambito europeo, viene introdotta la possibilità di adottare, in base ad apposito decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, meccanismi di remunerazione sugli acquisti da effettuarsi a carico degli aggiudicatari delle convenzioni-quadro.

Infine, con specifica valenza per le amministrazioni locali, l'attuale contesto normativo pone le basi per l'avvio e lo sviluppo di un più ampio modello di funzionamento – secondo logiche di coordinamento ed interoperabilità – dei diversi strumenti ed iniziative di razionalizzazione disponibili a livello centrale e periferico. Infatti la Legge Finanziaria 2007 introduce 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 S.p.A. sono chiamate a costituire un "sistema a rete", i cui programmi sono approvati annualmente, nel quadro del patto di stabilità interna, dalla Conferenza Stato-Regioni. In generale può dirsi, pertanto, che la *ratio* del quadro normativo complessivamente risultante a seguito dell'intervento della Legge Finanziaria 2007 sembra essere quella di stimolare un utilizzo sempre maggiore delle tecniche di centralizzazione della spesa oltre che dei sistemi e strumenti di e-procurement e delle tecnologie connesse, con conseguente modernizzazione e semplificazione dei processi di acquisto e risparmio economico.

Occorre, infine, evidenziare che la legge Finanziaria 2007 affronta anche gli aspetti relativi alla sostenibilità ambientale. Ai **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, si prevede 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 Ministri dell'Economia e delle Finanze e dello Sviluppo Economico, d'intesa con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sottoposto all'approvazione dalla Consip S.p.A..

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con il Programma di razionalizzazione degli acquisti, sta partecipando attivamente alla predisposizione del Piano di azione nazionale e quindi al rispetto degli adempimenti previsti in ambito comunitario. In particolare il Ministero e quindi la Consip sono stati chiamati a partecipare attivamente nella definizione dei “criteri minimi ambientali” sulle categorie di acquisto oggetto del Piano di azione nazionale (PAN), vista la competenza in materia di acquisti nella pubblica amministrazione e l'esperienza già maturata nell'ambito degli acquisti verdi.

In ultimo, nel contesto del complessivo quadro di riferimento del Programma per la razionalizzazione della spesa per beni e servizi della Pubblica Amministrazione come sopra delineato, non si può prescindere dall'evidenziare l'entrata in vigore alla data del 1° luglio 2006 (e per alcuni istituti alla data del 1° agosto 2007) delle disposizioni del Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163) che, oltre a prevedere una complessiva e sistematica disciplina della materia degli appalti pubblici, prevede il ricorso a nuovi strumenti per la scelta del contraente quali, il dialogo competitivo, l'accordo quadro, il sistema dinamico di acquisizione e l'asta elettronica.

## **2 Missione e strategia**

Le modifiche normative volute dal legislatore degli anni '90 hanno visto una profonda trasformazione delle pubbliche amministrazioni, con l'obiettivo di ottenere un recupero di efficienza nell'ambito del settore pubblico.

Anche i processi di approvvigionamento sono stati oggetto di ripensamento e in particolare, partendo dall'esperienza delle multinazionali private, si è considerato l'e-

*procurement* come leva strategica per l'aumento dell'efficienza nell'ambito del settore pubblico.

Il Programma di razionalizzazione degli acquisti per beni e servizi della Pubblica Amministrazione ha lo scopo di semplificare notevolmente le procedure di acquisto, operando una mediazione tra la domanda della Pubblica Amministrazione, che nella realtà economica italiana costituisce una significativa quota del mercato nazionale, e l'offerta delle imprese che, nel nostro sistema economico è costituito per la maggior parte da un tessuto produttivo di operatori di dimensioni medio/piccole, nel rispetto dei principi di competitività e di trasparenza.

In sintesi, la missione del Programma è di rendere disponibili alle Amministrazioni modelli evoluti di acquisto per la riduzione della spesa e l'ottimizzazione dei processi, attraverso il Sistema delle Convenzioni quadro, che, favorendo l'aggregazione della domanda, permette di conseguire economie di scala e di ottenere, quindi, condizioni economiche di acquisto alquanto vantaggiose. Altro importante strumento è il Mercato Elettronico per la Pubblica Amministrazione, complementare rispetto al Sistema delle Convenzioni, e utilizzabile per acquisti sotto la soglia di rilievo comunitario. Infine, il Programma si propone di fornire attività di consulenza e di supporto alle Pubbliche Amministrazioni su tematiche inerenti la semplificazione dei processi, la razionalizzazione organizzativa e l'utilizzo degli strumenti telematici di acquisto.

### **3 Indirizzi strategici per l'anno 2006**

Le "Linee Guida Triennali 2006-2008", predisposte dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, confermano la strategicità del Programma di razionalizzazione quale strumento per il perseguimento degli obiettivi di semplificazione e di innovazione.

In particolare, le Linee Guida coniugano le esigenze di continuità delle azioni di *e-procurement*, con la necessità di favorire riduzioni significative e strutturali della spesa per acquisti di beni e servizi della Pubblica Amministrazione.

In tale ottica si pone, pertanto, la necessità di promuovere un utilizzo diffuso e generalizzato delle tecnologie e quindi degli strumenti del Programma al fine di favorire la riduzione strutturale della spesa per beni e servizi.

### **3.1 Convenzioni quadro e Negozi elettronici**

Il modello di funzionamento del 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, pertanto, possono 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 (soluzione di *e-procurement* sul Portale [www.acquistinretepa.it](http://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, alla Vetrina delle Convenzioni.

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

Come logica conseguenza della semplificazione dei processi si ottiene quindi una riduzione dei costi legata alla gestione del contenzioso, un aumento della trasparenza delle procedure di gara esclusivamente ad evidenza pubblica, la garanzia di un elevato

livello di competitività nei mercati, la compressione dei tempi di approvvigionamento, la disponibilità di un rilevante patrimonio informativo relativo ai consumi intermedi e infine un impulso all'innovazione grazie al sempre crescente utilizzo di procedure telematiche.

Da tale punto di vista è 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 monitoraggio si avvale di un articolato sistema di "datawarehouse", alimentato da flussi di dati messi a disposizione dai Fornitori, volti alla verifica dei livelli di utilizzo dei quantitativi e dei residui a disposizione per Convenzione.

### **3.2 Mercato Elettronico e gare telematiche**

Il **Mercato Elettronico** per la Pubblica Amministrazione (di seguito anche MEPA), rappresenta, oggi, una "best practice", non solo a livello nazionale ma anche europeo, di adozione 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:

- garantire la massima trasparenza delle procedure di acquisto;
- promuovere la competitività del mercato attraverso la più ampia accessibilità delle imprese alle procedure di acquisto della P.A., con particolare riferimento alla PMI ed alle esigenze dei singoli contesti territoriali;

- realizzare sostanziali efficienze organizzative, attraverso la semplificazione, la standardizzazione dei processi, la diffusione delle competenze e l'utilizzo di strumenti e professionalità altamente specialistici.

Il MEPA è un mercato virtuale disponibile attraverso la rete telematica, dove i compratori, scegliendo tra prodotti simili, offerti da una pluralità di venditori, acquistano quelli che meglio rispondono alle proprie esigenze.

Nel MEPA, utilizzabile solo per acquisti inferiori alla soglia comunitaria, le Amministrazioni - dal lato della domanda - 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 le richieste di offerta *ad hoc*. I fornitori - dal lato dell'offerta - possono pubblicare i propri cataloghi 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. E', infatti, rivolto agli acquisti di modesta entità e ricorrenti da parte 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.

Per le Pubbliche Amministrazioni i principali benefici 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.

Dal punto di vista delle aziende, la facilità di accesso allo strumento, in relazione ai requisiti tecnico-economici, consente una riduzione dei costi legati al processo di vendita, per effetto di una complessiva riduzione della catena di intermediazione, nonché l'utilizzo di nuovi canali di vendita e l'ampliamento del bacino di utenza, che

può permettere un recupero di competitività sui mercati locali per le piccole e medie imprese ed infine un aumento della visibilità, ampliando il *target* clienti e un accesso facilitato alla domanda pubblica.

Uno degli obiettivi del Programma, nel corso degli ultimi anni, è stato quello di mettere in atto una serie di azioni programmate al fine di ampliare il grado di informatizzazione degli utenti della Pubblica Amministrazione. 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 Mercato Elettronico nonché opportune campagne di fidelizzazione, promozione e diffusione dello strumento presso le Amministrazioni.

\* \* \*

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 che, fino all'approvazione del D.P.R., potevano invece essere aggiudicate solo attraverso una gara tradizionale.

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 sia superiori che 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 alla loro valutazione.

Tale sistema permette di conseguire obiettivi molto significativi, connessi allo stimolo della competitività e alla semplificazione dei processi di acquisto. Infatti, anche mediante l'utilizzo di questo strumento, si verifica 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, uno stimolo dei meccanismi competitivi che consentono la riduzione dei prezzi di acquisto.

A tali benefici derivanti dalla semplificazione dei processi, si aggiunge anche la possibilità di abilitare i fornitori su interi ambiti merceologici, la dematerializzazione dei documenti e degli atti della gara ed infine l'automazione delle attività di valutazione delle offerte.

### **3.3 Portale "Acquistinretepa"**

Il Portale [www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it) è il principale strumento di diffusione del Programma per la Razionalizzazione degli Acquisti della Pubblica Amministrazione e per l'utilizzo dei suoi strumenti informativi e transazionali. In tale ruolo, si è rivelato uno strumento estremamente efficace, come dimostra l'elevato numero di accessi registrato nel 2006.

Il Portale promuove l'evoluzione tecnologica in atto nella Pubblica Amministrazione. Esso consente alle Amministrazioni e alle Imprese di conoscere il Programma di razionalizzazione e di essere sempre al corrente delle sue evoluzioni. Il Portale contiene tutte le informazioni necessarie per utilizzare i Negozi Elettronici, per individuare le categorie di beni e servizi rese disponibili mediante il Sistema delle Convenzioni, per consultare i cataloghi virtuali del Mercato Elettronico, dove è possibile scegliere tra prodotti simili offerti da una pluralità di fornitori abilitati, che ne curano l'aggiornamento, e per usufruire dei sistemi di negoziazione telematica. Inoltre fornisce uno spazio di interazione in cui le Pubbliche Amministrazioni possono esprimere le proprie opinioni sul Programma e sulle iniziative realizzate, nonché offrire il proprio contributo per impostare al meglio le iniziative future.

Il Portale, come strumento di accesso alla piattaforma di *e-procurement*, ha quindi un ruolo chiave nella diffusione dell'innovazione, sia in termini tecnologici, a sostegno delle fasi operative dei processi di acquisto, sia in termini di supporto alle decisioni

sulle modalità di acquisto strategicamente più confacenti alle esigenze della Pubblica Amministrazione.

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 una 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 a gruppi riferiti alla Pubblica Amministrazione e alle Imprese, cui il portale propone contenuti specifici, fino al pubblico genericamente interessato agli approfondimenti sul tema degli acquisti.

Nell'ottica di fare del Portale Acquisti, oltre che uno strumento di ammodernamento della Pubblica Amministrazione, in quanto veicolo di promozione delle tecnologie informatiche e della rete nei processi di negoziazione e di acquisto, un luogo di diffusione delle competenze maturate e di stimolo del confronto aperto in tema di approvvigionamenti pubblici, si è realizzata, nel corso del 2006, la funzionalità dell'"Esperto Risponde" e si è perfezionata la modalità di divulgazione e utilizzo del "Giornale degli Acquisti" attraverso la realizzazione della notifica personalizzata dell'avvenuta pubblicazione del nuovo numero mensile. Tale ultima funzionalità si è realizzata anche relativamente alla pubblicazione dei bandi e all'aggiudicazione delle gare.

Il Portale si è pertanto caratterizzato come uno strumento in costante evoluzione e rappresenta il canale preferenziale di accesso alle informazioni sul Programma, assumendo rilievo come strumento di comunicazione istituzionale, oltre che un autorevole mezzo di trasmissione delle esperienze maturate e di crescita della consapevolezza nell'uso degli strumenti di *e-procurement* in linea con gli obiettivi strategici del Programma.

Le innovazioni allo strumento hanno riscosso il gradimento dell'utenza con un contabilizzato di ben 16.500 utenti unici, ovvero persone che accedono

sistematicamente al portale, registrando nell'arco dell'anno, oltre 6,8 milioni di accessi, per una media superiore alle 570mila visite al mese.

#### **4 Principali risultati e attività**

Con la legge finanziaria per l'anno 2006 (art. 1, comma 6) sono state ridotte, a decorrere dall'anno in corso, le dotazioni delle unità previsionali di base delle spese dei ministeri. Tale norma ha avuto un impatto sullo stanziamento dei capitoli che vengono utilizzati al fine di finanziare le attività relative al Programma di razionalizzazione degli acquisti. Nel quarto trimestre del 2006, a seguito dell'approvazione della legge di assestamento di Bilancio, è stato possibile allocare nuove disponibilità sui capitoli di spesa destinati al Programma, permettendo il raggiungimento degli obiettivi preposti in sede di pianificazione delle attività.

##### **4.1 Convenzioni quadro**

Il quadro su delineato, ha permesso il raggiungimento degli obiettivi stabiliti per il Sistema delle Convenzioni, i cui indicatori chiave, riconosciuti nella spesa affrontata<sup>1</sup>,

---

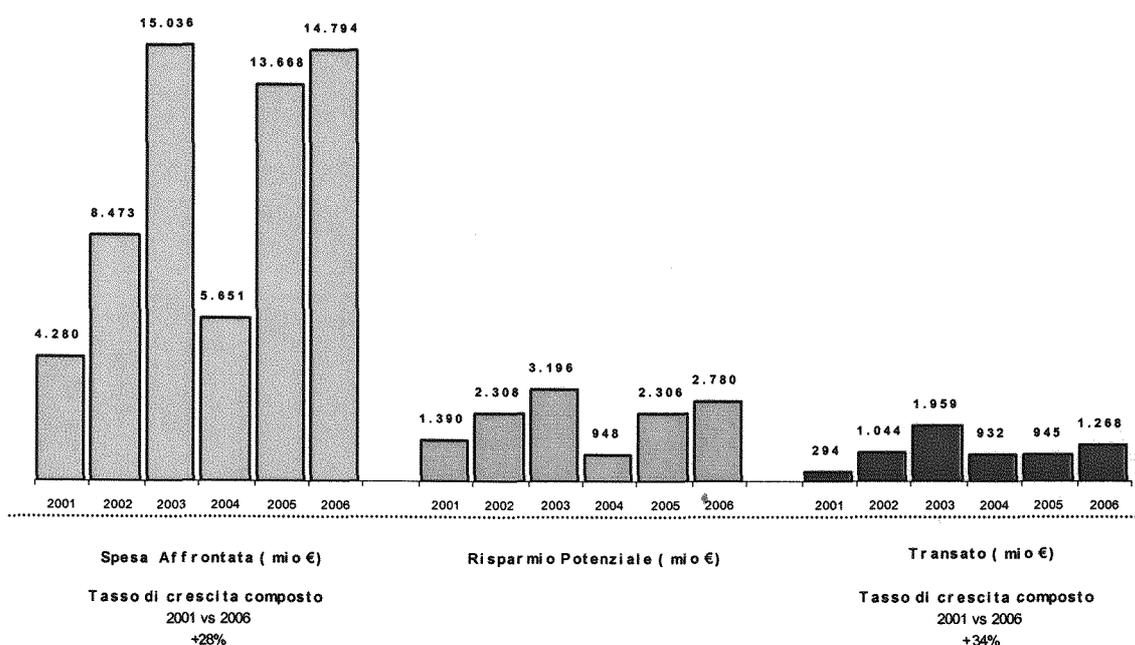
<sup>1</sup> Per spesa affrontata s'intende la spesa annua delle P.A. riconducibile ai servizi o ai beni oggetto delle iniziative di risparmio attivate.

Una categoria merceologica di beni/servizi può essere affrontata da più iniziative di risparmio, a fronte di una copertura della gamma offerta, con diverse modalità e tempistiche di gara.

La capacità di aumentare la spesa di riferimento per le categorie affrontate si basa sull'avvio di nuove iniziative di risparmio per ulteriori categorie merceologiche.

risparmio potenziale<sup>2</sup> e transato, hanno fatto registrare crescite significative rispetto ai valori del 2005.

Di seguito si evidenzia l'andamento generale di tali grandezze dal momento dell'avvio del Programma sino alla fine del 2006.



**Fig. 2: Trend principali indicatori di Programma**

Nel corso del 2006 sono state gestite 67 convenzioni attive relative ad un'ampia gamma di beni e servizi, di cui 47 attivate nell'anno. L'analisi delle principali grandezze

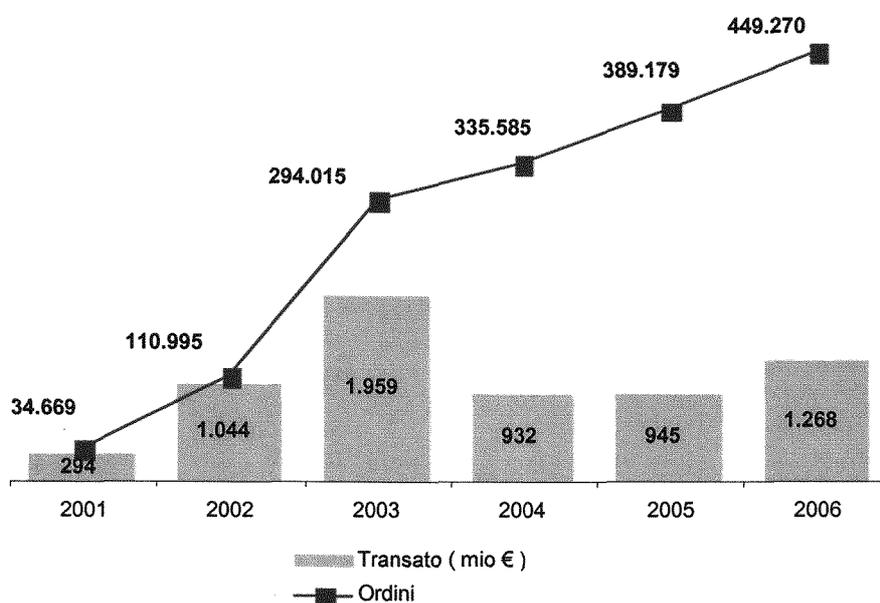
<sup>2</sup> La percentuale di riduzione dei costi unitari è lo sconto medio ottenuto, a valle della procedura di gara, con riferimento anche all'inflazione media e ai prezzi correntemente pagati dalle Amministrazioni per beni e servizi paragonabili a quelli convenzionati, in termini di qualità e di livello di servizio del fornitore. Un'indagine statistica, condotta in collaborazione con l'ISTAT, ha permesso di procedere ad una rilevazione puntuale dei prezzi medi P.A. su alcune categorie merceologiche, evidenziando, sostanzialmente, la corretta stima dei valori assunti in merito al risparmio potenziale.

Il risparmio potenziale complessivo considera anche l'effetto *benchmark*, per le P.A. che hanno facoltà di aderire alle convenzioni e che devono utilizzare i parametri di qualità e di prezzo per l'acquisto di beni comparabili.

del Sistema delle Convenzioni evidenzia così il conseguimento di un significativo volume complessivo di spesa affrontata che al 31/12/2006 risulta essere pari a 14.794 milioni di euro.

Dal punto di vista dell'utilizzo del Sistema, gli ordinativi emessi hanno fatto registrare un *trend* di crescita costante, sia in termini assoluti che in relazione ai volumi di transato, che conferma i risultati ottenuti dall'avvio del Programma sino ad oggi.

Di seguito viene indicato il trend degli ordini dal 2000 al 2006, con un tasso di crescita medio composto (CAGR<sup>3</sup>) sui valori cumulati del periodo 2001-2006 pari a +66,9%.

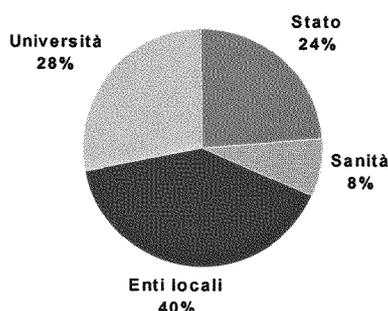


**Fig. 3:** Andamento degli ordini al Sistema delle Convenzioni, 2000 – 2006 in relazione al transato

<sup>3</sup> CAGR – *Compound Annual Growth Rate*, tasso di crescita annuale composto

Particolare attenzione merita il risultato<sup>4</sup> del valore complessivo delle transazioni, che si attesta al 31/12/2006 intorno a 1.268 milioni di euro, con un incremento rispetto al 2005 di oltre il 34%. Il processo di rilancio del sistema delle convenzioni ha reso infatti progressivamente disponibili una gamma più ampia di beni e servizi nel 2006, con un superamento (+ 10%) delle previsioni iniziali.

Di seguito viene indicata la distribuzione percentuale del transato per comparto.



*Fig. 4 : Distribuzione percentuale del transato per Comparto*

Un importante contributo al livello di innovazione nelle modalità di acquisto delle Amministrazioni è stato fornito, inoltre, dal processo di sviluppo dei negozi elettronici; nel 2006 è stato raggiunto un ambizioso traguardo relativo alla creazione dei negozi elettronici per il maggior numero possibile di convenzioni, salvo su quelle che affrontano merceologie che presentano particolari caratteristiche quali-quantitative (es. Derrate Alimentati, Ortofrutta, Noleggio Auto) o si connotano per particolari e complesse modalità di adesione (es. Servizio Luce, Reti fonia dati, etc). In particolare, nel corso dell'anno, 28 nuove iniziative sono state corredate dei relativi negozi, portando pertanto a 41 il numero complessivo di convenzioni a cui è associato un negozio elettronico.

<sup>4</sup> Dato provvisorio di preconsuntivo

Anche la variabile risparmio mostra un trend di crescita positivo. L'indagine annuale realizzata in collaborazione tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'ISTAT testimonia come, attraverso il Programma di razionalizzazione degli acquisti, le amministrazioni possono conseguire effettivi risparmi di spesa, che nel 2006 si attestano intorno al 18% sui prezzi medi di acquisto praticati alle Amministrazioni, ai quali si aggiungono i risparmi dovuti all'ottimizzazione dei processi di acquisto, e quindi la riduzione dei tempi e degli oneri amministrativi per la realizzazione delle gare. I risultati completi dell'indagine, dal quale si evidenziano gli interessanti risparmi ottenuti, sono consultabili nel sito [www.tesoro.it](http://www.tesoro.it) dove vengono pubblicati ogni anno.

Anche quest'anno sono state, inoltre, poste in atto delle azioni volte ad assicurare il rispetto dei criteri di trasparenza e accessibilità a tutela e garanzia delle Pubbliche Amministrazioni e dell'intero sistema di *procurement* pubblico. In tale ambito i rapporti con l'Autorità di controllo e di vigilanza si caratterizzano fattore imprescindibile ai fini della garanzia del pieno rispetto delle regole di mercato da parte di operatori pubblici e privati.

Infine, si evidenzia che nel corso dell'anno sono stati notificati 52 ricorsi dinanzi al Giudice Amministrativo: per 12 di essi, Consip non ha ritenuto di doversi costituire, in quanto coinvolta in giudizio solo in qualità di controinteressata, 9 sono stati definiti, con esito favorevole nel merito, 7 sono stati definiti in fase cautelare con esito favorevole, 2 non sono stati oggetto di ulteriori atti di impulso ad opera del ricorrente.

#### **4.2 Mercato Elettronico**

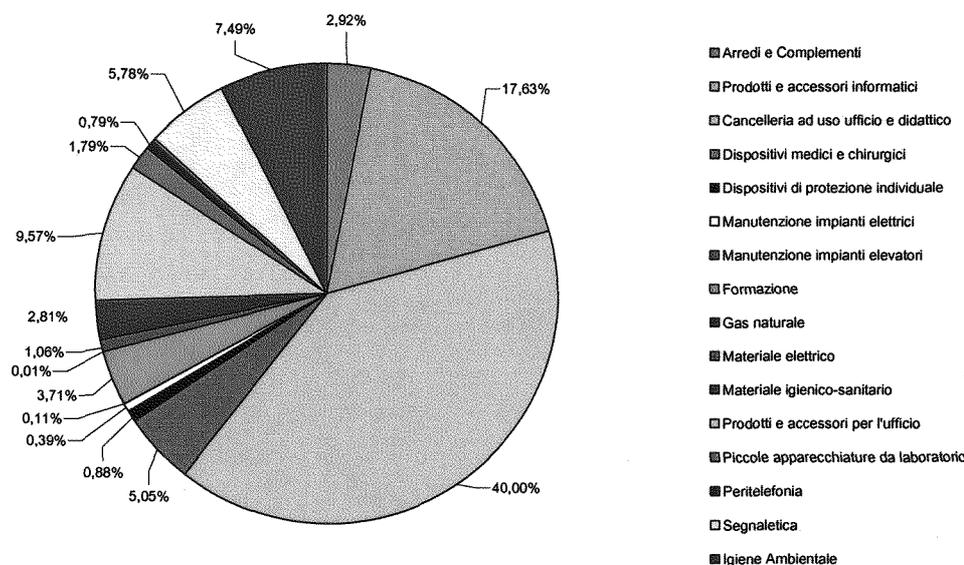
Al fine di consolidare lo strumento del Mercato elettronico presso le Pubbliche Amministrazioni si è focalizzata l'attenzione sull'incremento del livello di transato, dato dal valore e dal numero di transazioni commerciali (Ordini diretti e RdO) effettuate sul sistema, e sulla fidelizzazione dei Punti Ordinanti. La crescita del transato nel corso dell'anno è stata rilevante a conferma del consolidamento dello strumento all'interno

del processo di acquisto delle Pubbliche Amministrazioni. I fattori che hanno contribuito a tale risultato si possono identificare innanzitutto nel potenziamento dell'attività di accounting remoto per il supporto delle Amministrazioni che ha prodotto un incremento della frequenza di acquisto e conseguentemente della fidelizzazione. Parallelamente la ripresa delle attività di promozione, dopo una prima fase di contrazione dovuta alla riduzione delle risorse disponibili, ha impattato positivamente sull'estensione dei punti ordinanti attivi, dimostrando l'importanza delle attività di presidio territoriale, per l'avviamento all'utilizzo del sistema da parte di nuovi punti ordinanti, necessarie a sviluppare ulteriormente la crescita del Mercato Elettronico. La maggiore diffusione dello strumento, unitamente al passaggio da un utilizzo meno "sperimentale" ad uno più sistematico dello strumento, è stata poi seguita dall'aumento della dimensione relativa di acquisto da parte delle Amministrazioni consolidate sia in riferimento al valore medio degli Ordini diretti che in relazione al volume delle Richieste di Offerta.

Le azioni svolte nel 2006 sul mercato della fornitura, hanno puntato a razionalizzare la gamma dei prodotti offerti, incrementare gli articoli pubblicati, ampliare il numero dei fornitori abilitati e realizzare una bonifica dei cataloghi. Si è inoltre ampliata la copertura geografica ottenendo una presenza su oltre il 50% del territorio nazionale di almeno 5 fornitori per ciascun metaprodotto e si è rafforzata l'attività di *on-boarding factory*.

Dal lato della Pubblica Amministrazione si è provveduto ad intensificare l'attività di distribuzione dei kit di firma digitale, ad ampliare il numero dei punti ordinanti registrati e di quelli attivi, a favorire il corretto bilanciamento tra ordini diretti e richieste di acquisto e, infine, si è realizzata una campagna di *marketing* sul MEPA attraverso azioni mirate, eventi ed iniziative volte più in generale alla valorizzazione del Programma.

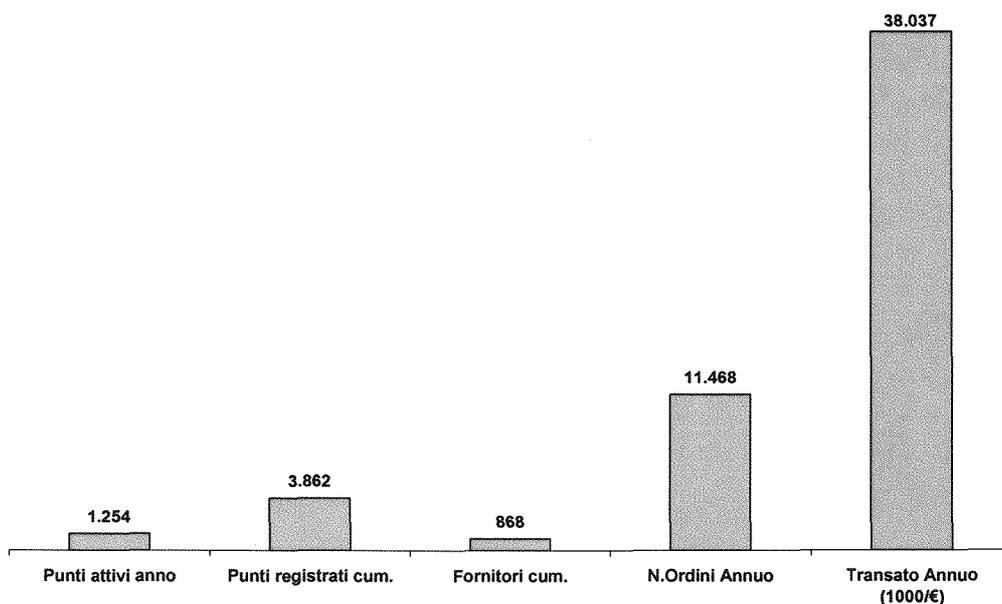
Di seguito si mostra la ripartizione degli articoli per categorie merceologiche al 31 dicembre 2006: a tale data sono stati pubblicati sul Mercato Elettronico complessivamente 226.748 articoli relativamente a 16 categorie merceologiche.



*Fig. 5: Distribuzione percentuale degli articoli del Mercato Elettronico per merceologia*

Alla stessa data risultano abilitati al sistema complessivamente 868 fornitori, di cui più della metà appartenenti a piccole e medie imprese. Sono state registrate complessivamente 3.862 Amministrazioni, di cui 1.254 hanno effettuato almeno un ordinativo di fornitura negli ultimi dodici mesi. Gli interventi posti in essere attraverso il piano di *marketing* hanno generato nel 2006 complessivamente 11.468 ordinativi, corrispondenti ad una spesa cumulata di oltre 38 milioni di euro. La composizione degli ordinativi vede 9.868 Ordini diretti contro 1.600 Richieste di Acquisto effettuate per un valore medio rispettivamente di 1,3 migliaia di euro e 15,7 migliaia di euro.

Di seguito le grandezze di riferimento del Mercato Elettronico.



*Fig. 6: Grandezze di riferimento del Mercato Elettronico*

#### **4.3 Progetti a supporto di specifiche esigenze delle P.P.A.A.**

Anche quest'anno è stato posto in essere il supporto consulenziale alle Pubbliche Amministrazioni, che ha portato allo sviluppo di 12 progetti inerenti le tematiche di semplificazione dei processi, di razionalizzazione organizzativa, di consulenza tecnico-merceologica e di utilizzo degli strumenti di e-Procurement, contribuendo a rafforzare le relazioni e a fidelizzare le Pubbliche Amministrazioni, dando in tal modo un contributo significativo allo sviluppo del Programma.

La selezione dei progetti è stata basata su parametri oggettivi legati ai temi dell'innovazione, costituendo il modo ottimale attraverso cui diffondere le migliori esperienze sul tema degli approvvigionamenti pubblici.

Tra le attività più importati ricordiamo quelle relative:

- al tema degli “acquisti verdi”, con la realizzazione di alcuni progetti volti a diminuire l’impatto ambientale degli approvvigionamenti delle Amministrazioni. Allo scopo sono stati realizzati studi di fattibilità potenzialmente riproducibili in altre realtà; si sono pertanto analizzati i possibili benefici derivanti dal ricondizionamento di apparecchiature elettroniche obsolete, mentre un altro studio è stato finalizzato alla verifica della possibile installazione di impianti fotovoltaici per la fornitura di energia elettrica, con la valutazione dei principali costi/benefici (es. abbattimento emissioni, riduzione dell’inquinamento, rilascio di eventuali “certificati bianchi”, ...), e con una sperimentazione che si effettuerà nel corso del 2007;
- all’avvio dell’attività di collaborazione con il Ministero dell’Ambiente, del Territorio e del Mare ai fini della realizzazione del Piano Nazionale d’Azione sul Green Public Procurement che sarà implementato nel corso del 2007;
- alla disponibilità della piattaforma di *e-procurement* per l’espletamento di procedure di gara telematica;
- al supporto per la riorganizzazione dei processi interni alle Amministrazioni;
- all’espletamento delle funzioni di stazione appaltante per le Amministrazioni.

I progetti, sviluppati nel corso del 2006, hanno interessato tutti i comparti; in particolare per il comparto Stato il Ministero della Giustizia, il Ministero della Difesa, il Ministero dell’Interno, l’Agenzia delle Entrate e la UnionCamere; per gli Enti Territoriali, la Regione Emilia Romagna e il Comune di Roma; per la Sanità, la Regione Friuli Venezia Giulia e per il comparto Università, le Università ed Enti di Ricerca e le Università Lombarde.

#### **4.4 Ulteriori iniziative**

Le iniziative progettuali trasversali di natura direzionale hanno avuto come obiettivo sia la realizzazione di progetti di ampia visibilità per il Programma sia iniziative innovative connesse al miglioramento dei processi interni e dei servizi offerti alle amministrazioni. Di seguito si riporta una sintesi delle principali iniziative condotte nel corso del 2006.

##### **4.4.1 Collaborazioni con i sistemi confederali imprenditoriali: gli Sportelli**

###### ***Imprese***

E' proseguita la collaborazione con le Organizzazioni di rappresentanza imprenditoriale finalizzata al coinvolgimento delle PMI nel Programma per la razionalizzazione degli acquisti nella P.A.

Tale iniziativa ha portato, tra l'altro, all'attivazione di sportelli di supporto alle imprese presso le Associazioni presenti sul territorio italiano, in grado di offrire informazioni e formazione per l'utilizzo degli strumenti del Programma (Mercato Elettronico della P.A., Gare telematiche, Convenzioni).

Al 31 dicembre 2006 gli Sportelli imprese erano circa 120 con una copertura quasi totale del territorio italiano. Gli sportelli hanno offerto il loro supporto operativo alle PMI attraverso seminari ad hoc, appuntamenti in loco, supporto telefonico e secondo le modalità che le Associazioni, tenuto conto dei propri modelli organizzativi, hanno ritenuto più idonee.

Al di là della significativa estensione territoriale che testimonia il forte interesse suscitato dall'iniziativa presso i Sistemi Confederati, il risultato di gran lunga più rilevante a due anni dall'avvio dell'iniziativa, è il coinvolgimento sempre più intenso delle Associazioni di categoria nel Programma di razionalizzazione della Spesa e la crescente percezione da parte delle PMI del Programma come una concreta opportunità di business, secondo principi di trasparenza e competitività.

Nella stessa direzione va inoltre il Protocollo di Intesa, sottoscritto con Unioncamere nel giugno 2006, che prevede l'avvio di una collaborazione articolata su diverse linee di intervento.

Le iniziative di promozione che vedono coinvolta la rete camerale nella diffusione del Programma presso le imprese locali, permetteranno di rafforzare la rete di sportelli attivata con le Organizzazioni di categoria, amplificandone l'efficacia.

#### ***4.4.2 Collaborazioni internazionali – EU public procurement learning lab e Twinnig Project***

Alla fine del 2003, il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio in collaborazione con il MEF e la Consip – ha avviato un'iniziativa di collaborazione internazionale finalizzata a diffondere e condividere le conoscenze sul tema del *public procurement* e dei relativi modelli operativi tra le principali Istituzioni del Public Procurement dell'Unione Europea.

Tale iniziativa, denominata "EU Public Procurement Learning Lab", sotto il coordinamento di Consip, ha registrato nel corso degli anni un crescente successo, ed oggi coinvolge stabilmente 35 istituzioni rappresentanti di 27 Paesi, 24 partner dell'Unione Europea più Romania, Serbia e Turchia.

Nel 2004, l'EU Lab ha sviluppato e presentato con successo gli studi "Piccole e medie imprese", "Aspetti tecnici nelle procedure di acquisti pubblici" e "Disegno d'asta e aspetti competitivi".

Nel 2005 le attività di ricerca e *networking* hanno consentito di approfondire due principali aspetti: (1) gli acquisti pubblici su tre specifiche categorie merceologiche (carta per stampanti, servizi di telefonia fissa, personal computer) e (2) il coinvolgimento delle Piccole e Medie Imprese nel public procurement.

Le principali attività svolte nel 2006 – presentate nel meeting annuale tenutosi a Vienna lo scorso novembre - si riferiscono, invece, ad approfondimenti in merito a: Gestione dei portali di eProcurement presso le principali Centrali in Europa (Consip), Analisi economica della nuova Direttiva Appalti (Consip), Modalità di utilizzo della piattaforme di eProcurement (Consip), oltre ad una serie di esperienze internazionali sull'utilizzo degli strumenti telematici di acquisto (Belgio, Austria, Germania, Irlanda, Romania, Portogallo).

Tutti gli studi ad oggi realizzati, sono pubblicati e consultabili sul sito web [www.consip.it](http://www.consip.it).

Per entrare a far parte dell'Unione Europea, i paesi candidati all'ingresso devono soddisfare molteplici condizioni politiche ed economiche, espressione degli standard europei (c.d. *acquis communautaire*), note come "criteri di Copenhagen".

In tale ambito di azione, i Gemellaggi Amministrativi (c.d. *Twinning Project*) costituiscono uno dei principali strumenti di assistenza pre-adesione dei Paesi candidati, in termini di adeguamento normativo ed istituzionale delle pubbliche amministrazioni dei suddetti Paesi agli standard dell'Unione.

Lo strumento si basa su una stretta collaborazione fra Paesi candidati, Paesi membri e Istituzioni comunitarie, in primo luogo la Commissione, e si articolano in progetti che prevedono essenzialmente il trasferimento temporaneo di pubblici

funzionari dei Paesi membri presso le pubbliche amministrazioni dei Candidati, relativamente a specifici settori di volta in volta individuati.

Fin dal 2003 sono stati avviati – in collaborazione con altri Dipartimenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze e con la Consip – in risposta a specifici bandi di gara comunitari, iniziative progettuali volte a sostenere l'allineamento operativo e normativo della disciplina del *procurement* per i Paesi nuovi entranti nella UE, come testimoniano le esperienze concluse del Twinning Cipro (marzo-luglio 2004) ed il Twinning Turchia (gennaio 2005-luglio 2006).

Nel corso del 2006, è stato avviato un nuovo progetto di gemellaggio con la Bulgaria, in materia di *public procurement*. A gestire l'iniziativa sarà un Consorzio formato dal Dipartimento del Tesoro e dall'Agenzia per gli appalti pubblici della Polonia (c.d. Junior Partner), che si avvarrà del supporto della Consip (c.d. Mandated Body) e dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (c.d. Mandated Body).

#### **4.4.3 Indagine MEF/Istat**

Dall'inizio del 2003 è stata avviata una collaborazione tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'ISTAT, con l'obiettivo di realizzare un monitoraggio, per mezzo di una indagine statistica, del mondo degli acquisti della Pubblica Amministrazione.

Le prime due edizioni delle indagini, svoltesi nel 2003 e nel 2004, hanno rappresentato una fase di sperimentazione conclusasi con successo. Infatti, in entrambe le edizioni, l'adesione all'iniziativa da parte delle Pubbliche Amministrazioni, è stata superiore al 60% ed è stato possibile fornire indicazioni su prezzi e comportamento di acquisto relativamente a ben 28 categorie merceologiche.

La III edizione (2005) è stata affinata sia per la metodologia sia per gli strumenti ed è entrata a far parte del “Piano Statistico Nazionale”.

Con l’indagine 2006 (IV edizione) prosegue il processo di rilevazione dei comportamenti di acquisto della P.A., ampliando il numero di categorie merceologiche analizzate arrivate cumulativamente a 48 (31 categorie “non ripetute”).

L’indagine del 2006 è stata condotta su un campione di rilevazione identificato dall’ISTAT, composto da 499 Amministrazioni scelte in base alla rilevanza della spesa per consumi intermedi, pari a circa il 61% della spesa della Pubblica Amministrazione, e alla rappresentatività in termini di copertura delle varie categorie di Amministrazioni.

Gli esiti dell’indagine del 2006 sono stati più che soddisfacenti; hanno infatti risposto il 66% delle Amministrazioni interpellate, con un valore intercettato pari all’84% della spesa totale del campione. Le evidenze complessive hanno evidenziato che nel 2006 è stato conseguito un risparmio medio di circa il 18% sui prezzi medi di acquisto praticati alle Amministrazioni.

L’analisi ha, infine, ulteriormente evidenziato il rilevante ruolo svolto sul mercato dal Sistema delle Convenzioni, sia in termini di “risparmi diretti” (rispetto ai prezzi ottenuti dalle P.P.A.A.) sia in termini di “risparmi indiretti” (effetto “benchmark”, vale a dire la convergenza dei prezzi di beni e servizi verso i valori delle convenzioni che hanno costituito un parametro di riferimento per tutto il mercato).

#### ***4.4.4 Monitoraggio delle forniture***

Nel corso del 2006, nonostante la riduzione delle risorse disponibili, sono proseguite le iniziative volte a realizzare un monitoraggio del livello qualitativo del servizio erogato dai Fornitori aggiudicatari delle Convenzioni, con riferimento ai precisi adempimenti contrattuali stabiliti nelle Convenzioni.

In particolare l’obiettivo dell’attività è quello di verificare, attraverso opportuni strumenti di monitoraggio, che i livelli di servizio erogati dai Fornitori siano conformi a

quanto previsto nei capitolati tecnici e quindi nei contratti di fornitura che vengono stipulati dalle Amministrazioni che aderiscono al Sistema delle Convenzioni; contemporaneamente viene rilevato il livello di soddisfazione delle stesse Pubbliche Amministrazioni. Il rigore nell'esigere il puntuale rispetto delle obbligazioni contrattuali consente di premiare le offerte realmente più vantaggiose, prevenendo, in tal modo, atteggiamenti eccessivamente aggressivi nelle offerte economiche, non seguiti da soddisfacenti prestazioni dei fornitori da un punto di vista qualitativo.

Nel 2006 sono state svolte 5.828 verifiche ispettive sulle convenzioni, tramite un Organismo di Ispezione selezionato con apposita procedura di gara, e sono state erogate verso le Amministrazioni 17 indagini telefoniche per valutare le prestazioni dei fornitori.

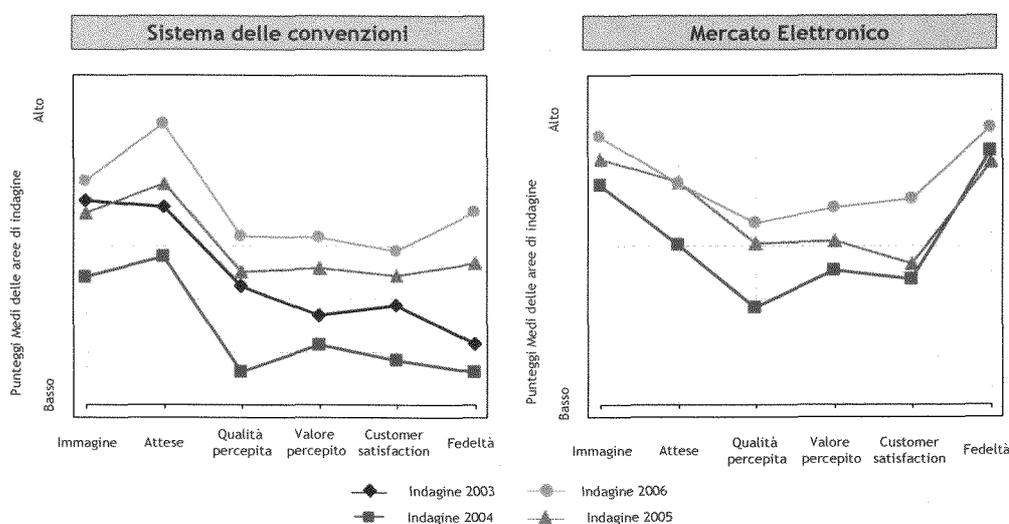
#### ***4.4.5 Customer Satisfaction***

Le indagini di Customer Satisfaction rappresentano un'importante modalità di analisi e verifica di come il Programma sia percepito da parte dei soggetti (Amministrazioni ed Imprese) che a diverso titolo risultano coinvolti nel Programma.

Le indagini riguardano diverse classi di utenti, per ciascuna delle quali viene selezionato un campione cui viene somministrato un questionario differenziato, per rispondere ad esigenze informative diverse, utilizzando la tecnica CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing). I risultati analizzati, secondo opportuni modelli statistici, forniscono significative informazioni in merito ai possibili ambiti di intervento per migliorare la percezione del Programma. In particolare vengono anche effettuate indagini di tipo "quali/quantitativo" al fine di comprendere i motivi del mancato utilizzo degli strumenti del Programma.

Nella prima indagine, svolta nel 2003 relativamente alle Convenzioni, i risultati ottenuti sono stati molto significativi, in quanto più del 50% degli utenti intervistati si dichiarava molto soddisfatto. Nel 2004 i risultati hanno delineato un quadro di moderata soddisfazione, dovuta principalmente alla sospensione delle Convenzioni, che non ha

reso possibile garantire un set di offerta completo ai fruitori del Programma. A seguito della prima fase di sperimentazione del Mercato Elettronico, l'indagine ha evidenziato un quadro di buona soddisfazione complessiva, anche a fronte dell'innovatività dello strumento. Nel 2005 l'indagine ha rilevato un miglioramento dell'indice di soddisfazione con particolare riferimento al Sistema delle Convenzioni. Gli utenti di entrambi gli strumenti d'acquisto hanno dichiarato di aver beneficiato di un'offerta più qualificata e rispondente ai reali bisogni della Pubblica Amministrazione esprimendo, almeno per il Sistema delle Convenzioni, un più elevato livello di fidelizzazione.



**Fig. 7:** Trend di valori della customer satisfaction 2003-2006

L'indagine del 2006 ha interessato un campione di 800 Amministrazioni utenti sia del Sistema delle Convenzioni che del Mercato Elettronico. I risultati dell'analisi sono stati analizzati con il supporto dell'Università "Federico II" di Napoli mediante un particolare modello statistico in grado di evidenziare il sistema di relazioni "causa-effetto" tra percezioni e livelli di soddisfazione

L'approccio metodologico utilizzato ha privilegiato la logica di continuità nell'analisi delle variabili considerate introducendo, tuttavia, alcuni elementi di novità,

necessari per approfondire la percezione degli utenti sia rispetto al loro “status” (attivi/diventati inattivi), sia rispetto a specifici ambiti di operatività del Programma (utilizzo del negozio elettronico, analisi sulle modalità di supporto richiesto prima dell’acquisto, analisi sui fattori discriminanti la scelta tra convenzioni e mercato elettronico oggetto dell’indagine). Sono state riproposte, inoltre, le elaborazioni volte a evidenziare le differenze nei livelli di soddisfazione alla luce del Comparto di appartenenza (Enti Locali, Sanità, Istruzione, Stato).

In generale è da segnalare l’aumento dell’indice complessivo di soddisfazione rispetto all’indagine precedente, sia degli utenti del Sistema delle Convenzioni (+2%) che del Mercato Elettronico (+6%).

Il Sistema delle Convenzioni, viene fortemente riconosciuto come uno strumento in grado di portare benefici diretti e indiretti alla funzione acquisti delle Pubbliche Amministrazioni, sia in termini di innovazione del processo di acquisto che di generazione di risparmio combinato con un elevato livello della qualità delle forniture di beni e servizi. Ciò determina una crescita di fiducia nel sistema anche in termini di percentuale di coloro che acquisterebbero altri prodotti attualmente non in convenzione o che consiglierebbero ad altri di utilizzare lo strumento.

Anche il Mercato Elettronico della PA ottiene giudizi sostanzialmente positivi. Gli utenti dichiarano di trarre dall’uso del MEPA benefici in termini generali. Tra gli elementi più interessanti, la possibilità di confronto tra gli articoli presenti sui cataloghi elettronici continua ad essere uno degli aspetti percepiti più positivamente. Resta ancora da migliorare la naturale diffidenza verso uno strumento profondamente diverso dai processi usuali.

#### **4.4.6 Attività di studio e ricerca**

Nel corso del 2006 è continuato l'impegno nelle attività di studio e ricerca a valenza scientifica su tematiche inerenti le implicazioni di carattere economico del Programma di razionalizzazione degli acquisti.

In particolare, in aggiunta a quanto sopra brevemente esposto, attraverso le attività dell'Ufficio Studi e Progetti Speciali si sono erogati servizi di:

- consulenza interna relativa alle strategie di gara (tipologia d'asta, formule di aggiudicazione, suddivisione in lotti, etc.)
- formazione/informazione (auction lunch, seminari esterni, didattica interna)
- supporto scientifico in genere (simulazione di formule di aggiudicazione, risoluzione di problemi matematici complessi, analisi econometriche)

A conferma di tale impegno sulle attività di ricerca e studio, nel corso del 2006 l'Ufficio Studi ha inoltre curato la pubblicazione di 8 numeri dei "Quaderni Consip" sul tema dell'e-Procurement, oltre al "Handbook of Procurement" (edito da CUP - Cambridge University Press).

## **5 Conclusioni**

Il 2006 è stato per il Programma di razionalizzazione degli acquisti l'anno di consolidamento dei risultati in parte già conseguiti nei periodi precedenti. Dopo una fase prima di sospensione e poi di ripresa delle attività nel biennio 2004-05, nell'anno appena trascorso il Programma ha visto il pieno sviluppo delle varie linee di attività che caratterizzano i suoi ambiti di intervento.

I risultati raggiunti hanno superato le previsioni sia con riferimento al Sistema delle Convenzioni, sia con riferimento al Mercato Elettronico e ai Progetti a supporto della P.A., apportando un importante valore aggiunto non solo ai processi di approvvigionamento delle Pubbliche Amministrazioni ma, parallelamente, all'intero percorso di rinnovamento del settore pubblico.

Le linee guida del MEF indicavano tre principali ambiti di intervento: **sostenibilità dello sviluppo del Programma, innovazione e ampliamento della gamma di servizi offerti**. Tali indirizzi strategici hanno caratterizzato l'insieme delle attività sviluppate nel corso del 2006..

In particolare, al fine di promuovere la **sostenibilità dello sviluppo del Programma**, si è voluto avvicinare il mercato della fornitura al Programma, offrendo la possibilità di un reale, stabile ed accessibile mercato della domanda. Tale obiettivo è stato perseguito attraverso lo svolgimento di una serie di iniziative finalizzate ad agevolare l'accesso delle imprese alla domanda della PA, fidelizzando le Pubbliche Amministrazioni in modo reale e concreto attraverso l'erogazione di un servizio a valore aggiunto rispondente alle reali esigenze in termini di beni e servizi offerti.

Ciò ha generato, per il Sistema delle Convenzioni, un incremento del volume di transato, un miglioramento dell'indice di gradimento, misurato attraverso il tasso di erosione del massimale, una maggiore continuità del servizio, cioè della copertura nel tempo della disponibilità ed ampiezza dei beni e servizi gestiti dal Programma. In particolare, l'attenzione alla continuità dell'offerta rappresenta un elemento che caratterizzerà sempre più le attività relative alle convenzioni. Non ultimo si segnala una sempre crescente fidelizzazione delle Pubbliche Amministrazioni, con particolare riferimento al comparto delle Amministrazioni Statali.

Anche per il Mercato Elettronico si è avuto un incremento del valore complessivo delle transazioni al di là delle aspettative, con un riequilibrio del rapporto tra le due tipologie di ordinazione (richiesta di offerta ed ordine di acquisto), un aumento del livello di fidelizzazione dei punti ordinanti, attraverso un incremento del numero medio

di transazioni annue, anche in ottica di complementarità con il sistema delle convenzioni.

Relativamente alla linea di indirizzo **innovazione**, l'obiettivo perseguito è stato quello di utilizzare tale leva al fine di semplificare i processi di acquisto per coinvolgere e fidelizzare le Amministrazioni e le imprese fornitrici. A tal fine è stata seguita una strategia volta all'integrazione tra la piattaforma di gestione dei negozi elettronici e i sistemi transazionali delle amministrazioni per sfruttare al massimo le potenzialità di semplificazione dei processi (a favore sia della domanda che dell'offerta). In termini concreti ciò ha significato un incremento dell'utilizzo delle gare telematiche e del numero di negozi elettronici, lo sviluppo di progetti pilota di integrazione della piattaforma di *e-procurement* con il MEF (con la previsione altresì di un piano di estensione alle altre amministrazioni) e la definizione di uno studio di fattibilità per lo sviluppo di nuovi strumenti di negoziazione da normativa UE.

Infine, l'obiettivo relativo all'ultimo aspetto, ossia **ampliamento della gamma di servizi offerti**, è stato quello di promuovere il Programma di razionalizzazione nel suo complesso. La leva dell'ampliamento della gamma di servizi ha rappresentato lo strumento cardine per la scelta e la prioritizzazione delle iniziative di collaborazione con le Amministrazioni, in ottica anche di incentivazione dello sviluppo di iniziative autonome da parte delle stesse in un sistema integrato, che valorizzi il Programma anche come patrimonio informativo di riferimento per l'analisi, la gestione ed il controllo dei dati di spesa e consumo. In tale prospettiva, il prossimo passo sarà lo sviluppo di un sistema di coordinamento con i futuri centri territoriali di acquisto, con riferimento sia all'interoperabilità dei sistemi, ma soprattutto alla gestione della spesa ed al confronto sulle iniziative merceologiche, attraverso lo sviluppo di uno studio di fattibilità per l'identificazione di servizi a valore aggiunto.