

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

**Doc. CLXV**

**n. 3**

## RELAZIONE

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

(Anno 2014)

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

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

(PADOAN)

---

**Comunicata alla Presidenza il 30 marzo 2015**

---



**INDICE**

1. QUADRO NORMATIVO. . . . .	Pag. 5
2. MISSIONE E STRATEGIA . . . . .	12
2.1. <i>Convenzioni quadro e cataloghi elettronici</i> . . . . .	13
2.2. <i>Mercato Elettronico</i> . . . . .	14
2.3. <i>Accordi Quadro</i> . . . . .	16
2.4. <i>Sistema Dinamico di Acquisizione per la Pubblica Amministrazione</i>	18
2.5. <i>Portale «Acquistinretepa.it»</i> . . . . .	19
3. LINEE D'INDIRIZZO . . . . .	20
4. PRINCIPALI RISULTATI E ATTIVITÀ. . . . .	24
4.1 <i>Convenzioni quadro</i> . . . . .	24
4.2 <i>Mercato Elettronico</i> . . . . .	29
4.3 <i>Nuovi strumenti di acquisto. Accordi Quadro e Sistema Dinamico di</i>	
<i>Acquisizione</i> . . . . .	30
4.4 <i>Progetti a supporto di specifiche esigenze delle Pubbliche Ammini-</i>	
<i>strazioni</i> . . . . .	32
4.5 <i>Ulteriori iniziative</i> . . . . .	34
4.5.1 <i>Fatturazione Elettronica per le imprese MePA</i> . . . . .	34
4.5.2 <i>Green Public Procurement (GPP)</i> . . . . .	35
4.5.3 <i>Protocollo di intesa Equitalia</i> . . . . .	36
4.5.4 <i>Collaborazioni con i sistemi confederali imprenditoriali</i> . . . . .	37
4.5.5 <i>Relazioni con le Amministrazioni Territoriali e Sistema a Rete</i> .	38
4.5.6 <i>Collaborazioni internazionali</i> . . . . .	39
4.5.7 <i>Indagine MEF/Istat</i> . . . . .	39
4.5.8 <i>Monitoraggio delle forniture</i> . . . . .	40
4.5.9 <i>Analisi del grado di soddisfazione da parte delle Amministrazioni</i>	41
5. CONCLUSIONI. . . . .	42



## 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 d'interazione con la Pubblica Amministrazione.

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

L'evoluzione normativa che ha interessato il Programma, di cui nel seguito si ripercorrono i passaggi principali, conferma la centralità dell'articolo 26 della Legge Finanziaria per il 2000 che - nel dare il via al Programma e al complessivo sistema di ottimizzazione e razionalizzazione degli acquisti pubblici - ha assegnato al Ministero dell'economia e delle finanze il compito di stipulare Convenzioni quadro per l'approvvigionamento di beni e servizi, attraverso l'espletamento di procedure a evidenza pubblica, avvalendosi di una società che il Ministero ha individuato, con D.M. 24 febbraio 2000, nella Consip. Il medesimo articolo stabilisce che le Amministrazioni Pubbliche possano ricorrere alle Convenzioni-quadro, ovvero ne utilizzino i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse.

Ulteriore sviluppo fondamentale del Programma di razionalizzazione si è avuto con l'introduzione nell'ordinamento della disciplina del Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione per gli acquisti di importo inferiore alla soglia comunitaria, ad opera del D.P.R. 4 aprile 2002, n. 101, oggi sostituita dal D.P.R. n. 207 del 2010 che disciplina il Mercato elettronico e il Sistema dinamico di acquisizione gestiti da Consip per conto del Ministero dell'economia e delle finanze.

Altro passaggio fondamentale nello sviluppo della normativa di riferimento del Programma è rappresentato dalla Legge Finanziaria per il 2007, in particolare dall'art. 1, commi 449-450, che prevede obblighi di ricorso alle Convenzioni quadro da parte delle Amministrazioni statali centrali e periferiche, nonché l'obbligo, per le medesime Amministrazioni, di acquistare beni e servizi per importi inferiori alla soglia di rilievo comunitario facendo ricorso al Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione. Detta disciplina è stata successivamente integrata dal D.L. 52 del 2012 e dalla L. 228 del 2012 nonché, da ultimo dal D.L. n. 90 del 2014. Il comma 449, come risultante dalle modifiche, impone infatti alle Amministrazioni statali, ivi comprese le scuole e le università, l'obbligo di ricorso a tutte le Convenzioni stipulate da Consip; il comma 450 prevede inoltre che, per le Amministrazioni diverse da quelle statali nonché per le Amministrazioni indipendenti, vi sia l'obbligo di ricorrere al Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione ovvero ad altri mercati elettronici o sistemi telematici di negoziazione messi a disposizione dalla centrale regionale di riferimento per gli acquisti di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria. Obblighi specifici rilevano con riferimento agli enti del Servizio sanitario regionale: con il D.L. 52/2012 è stato modificato il comma 449 sopracitato, contemplando che gli enti del Servizio sanitario nazionale siano in ogni caso tenuti ad approvvigionarsi utilizzando le Convenzioni stipulate dalle centrali regionali ovvero, in assenza, le Convenzioni quadro stipulate da Consip. E' infine previsto dal D.L. 95/2012 l'obbligo per gli stessi di utilizzare, per l'acquisto di beni e servizi relativi alle categorie merceologiche presenti nella piattaforma del Programma, gli strumenti di acquisto e negoziazione telematici messi a disposizione o, se disponibili, dalle Centrali di committenza regionali di riferimento.

Sempre nella finanziaria per il 2007 è inoltre stabilito che le Centrali di Committenza regionali e Consip S.p.A. costituiscano un Sistema a Rete al fine di perseguire l'armonizzazione dei piani di razionalizzazione della spesa e realizzare sinergie nell'utilizzo degli strumenti informatici per l'acquisto di beni e servizi.

Si segnala, inoltre, che con DM del Ministero dell'economia e delle finanze del 23 novembre 2012 è stata data attuazione a quanto previsto dall'art. 1, comma 453, della l. 296/2006 (legge finanziaria 2007), in tema di meccanismi di remunerazione sugli acquisti, prevedendo il versamento di una commissione percentuale al fatturato da parte dell'aggiudicatario delle Convenzioni Quadro, delle Gare su delega, nonché degli

Appalti Specifici basati su Accordi Quadro; la previsione di tale commissione nonché l'entità della stessa, sono definite annualmente dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi, a seguito di proposta motivata da parte di Consip S.p.A..

La Legge Finanziaria per il 2008 (Legge 24 dicembre 2007, n. 244), oltre ad ampliare l'ambito dei soggetti che possono ricorrere alle Convenzioni stipulate da Consip, attribuendo tale facoltà a tutte le Amministrazioni aggiudicatrici, ha previsto che, al fine di garantire un'effettiva applicazione delle disposizioni relative all'utilizzo dei parametri di prezzo-qualità delle Convenzioni, il Ministero dell'economia e delle finanze attraverso Consip, predisponga e metta a disposizione delle Amministrazioni pubbliche, in caso di acquisti autonomi, strumenti di supporto per la valutazione della comparabilità del bene e servizio, e per l'utilizzo dei parametri qualità-prezzo.

La Legge Finanziaria per il 2010 (Legge 23 dicembre 2009, n. 191 ) ha introdotto importanti novità per il Programma con specifico riferimento alla disciplina degli Accordi Quadro conclusi da Consip a cui le Amministrazioni Pubbliche, nonché le Amministrazioni aggiudicatrici, possono fare ricorso per l'acquisto di beni e di servizi, salvo, in caso di acquisto autonomo di beni e servizi comparabili, l'adozione di parametri di qualità e di prezzo rapportati a quelli degli Accordi Quadro stipulati. Il legislatore è nuovamente intervenuto sulla disciplina del Programma di razionalizzazione con l'art. 11 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98 recante "*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*", che disciplina l'avvio, nell'ambito del Programma, di un Piano volto all'ampliamento della quota di spesa per gli acquisti di beni e servizi gestita attraverso gli strumenti di centralizzazione, con pubblicazione sul sito [www.acquistiretepa.it](http://www.acquistiretepa.it), con cadenza trimestrale, delle merceologie per le quali detto Piano viene attuato.

Nel corso dell'anno 2012 sono state introdotte sostanziali modifiche al Programma di razionalizzazione a opera degli interventi legislativi in tema di *spending review*: il D.L. 52/2012, convertito con modificazioni dalla L. 94/2012 ed il D.L. 95/2012 convertito, con modificazioni, dalla L. 135/2012.

Il primo decreto sulla *spending review* (d.l. 52/2012), oltre al già menzionato ampliamento degli obblighi di ricorso alle Convenzioni e al Mercato Elettronico, ha

esteso la possibilità anche alle ONLUS ed alle organizzazioni di volontariato di ricorrere a tali strumenti, ed ha previsto, inoltre, la possibilità per le Amministrazioni che ricorrono alle Convenzioni Consip e al MePA, di utilizzare, per pagare il relativo corrispettivo, erogazioni liberali rese in loro favore in forma diretta o indiretta. Anche ai fini delle attività strumentali al Programma di razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione, è disposto inoltre che l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture trasmetta, con cadenza semestrale, al Ministero dell'economia e delle finanze e a Consip S.p.A. nonché, per l'ambito territoriale di riferimento, alle Regioni/CAT i dati e le informazioni comunicati dalle stazioni appaltanti relativamente ai contratti stipulati.

Tra le novità introdotte dal secondo decreto sulla *spending review*, (D.L. 95/2012) assume particolare rilievo la previsione di nullità per i contratti stipulati in violazione degli obblighi, di cui al comma 7 dell'art. 1, di rispetto del benchmark delle Convenzioni stipulate da Consip e degli obblighi di approvvigionamento attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da quest'ultima, con la specificazione però che le Centrali di acquisto regionali, pur tenendo conto dei parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip, non sono soggette all'applicazione dell'articolo 26, comma 3, della legge 23 dicembre 1999, n. 488. A seguito delle modifiche introdotte dalla L. 228 del 2012, il medesimo comma prevede, altresì, una deroga alla nullità del contratto nel caso in cui lo stesso sia stato stipulato ad un prezzo più basso di quello derivante dal rispetto dei parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip e a condizione che tra l'Amministrazione interessata e l'Impresa non siano insorte contestazioni sull'esecuzione di eventuali contratti stipulati in precedenza.

Una disciplina specifica è stata posta con riferimento agli approvvigionamenti di alcune merceologie (energia elettrica, gas, carburanti rete ed extrarete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e mobile): fermi restando gli obblighi di ricorso agli strumenti Consip previsti dalla normativa vigente, le Amministrazioni pubbliche e le Società a totale partecipazione pubblica inserite nel conto consolidato della Pubblica Amministrazione hanno l'obbligo, a pena di nullità, di approvvigionarsi attraverso le Convenzioni o gli Accordi Quadro, ovvero di esperire proprie autonome procedure utilizzando i sistemi telematici di negoziazione messi a disposizione da Consip o dalle



Centrali di committenza regionali di riferimento. Residua, comunque, la possibilità di procedere ad affidamenti diversi a condizione che gli stessi prevedano corrispettivi inferiori a quelli indicati nelle Convenzioni e Accordi quadro messi a disposizione da Consip e dalle Centrali regionali. Il Legislatore è altresì intervenuto sulla disciplina dell'utilizzo della piattaforma di *e-Procurement*, il cui sviluppo e gestione sono curati dal Ministero dell'economia e della finanze per il tramite della Consip S.p.A. Da un lato, è stata posta una specifica disciplina con riferimento al Mercato elettronico, prevedendo la possibilità di istituire, previa stipulazione di appositi accordi con il Ministero dell'economia e delle finanze e Consip nell'ambito del MePA, specifiche sezioni ad uso delle Amministrazioni pubbliche; dall'altro, è previsto che, sulla base di apposite convenzioni con il MEF, Consip possa disporre della piattaforma di *e-Procurement* per attività di centrale di committenza e per le ulteriori attività che essa svolge a favore delle Pubbliche Amministrazioni; infine, previa stipulazione di intese con le Amministrazioni interessate, il Ministero dell'economia e delle finanze concede alle Amministrazioni pubbliche la piattaforma di *e-Procurement* per le procedure per le quali viene utilizzata Consip in qualità di centrale di committenza.

In tema di disciplina delle Convenzioni, oltre alla facoltà di recesso delle Amministrazioni dai contratti autonomamente stipulati al sopraggiungere di Convenzioni Consip con parametri migliorativi, nonché la possibilità, per le medesime Amministrazioni, di stipulare "contratti ponte" sottoposti a condizione risolutiva nel caso di merceologie oggetto di obbligo di ricorso a Convenzioni ove Consip non le abbia ancora rese disponibili, la normativa intervenuta ha previsto che l'aggiudicatario di una Convenzione possa offrire a Consip una riduzione delle condizioni economiche previste nella convenzione.

La L. 228/2012 (Legge di stabilità 2013), oltre ad intervenire, come sopra ricordato, sugli obblighi di ricorso alle Convenzioni ed al Mercato Elettronico, contempla la possibilità, ove indicato dal bando di gara, che le Convenzioni Quadro possano essere stipulate con una o più Imprese alle stesse condizioni contrattuali proposte dal miglior offerente, nonché la facoltà di stipulare, nell'ambito del Programma di razionalizzazione, Accordi Quadro per l'aggiudicazione di concessioni di servizi cui facoltativamente possono aderire le Amministrazioni pubbliche. Inoltre, tale legge prevede che, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, vengano

individuare le categorie di beni e di servizi, nonché la soglia al superamento della quale, le amministrazioni pubbliche statali, centrali e periferiche, procedono alle relative acquisizioni attraverso strumenti di acquisto informatici propri, ovvero, messi a disposizione dal Ministero dell'economia e delle finanze. Con Decreto Ministeriale del 23 maggio 2013, è stata data attuazione a tale disposizione, mediante l'individuazione delle categorie di beni e servizi per i quali le pubbliche amministrazioni statali sono tenute a procedere alle relative acquisizioni attraverso strumenti di acquisto informatici. Da ultimo, nell'ambito della disciplina del Programma di razionalizzazione rileva il D.L. 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni dalla legge del 23 giugno 2014, n. 89, che contiene misure volte a favorire la centralizzazione degli acquisti delle amministrazioni pubbliche centrali e periferiche.

L'art. 9 predispose, a tal fine, un sistema di acquisizione di beni e servizi mediante soggetti aggregatori. Più in dettaglio, è prevista l'istituzione, nell'ambito dell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti, di un elenco dei soggetti aggregatori, di cui fanno parte *ex lege* Consip ed una centrale di committenza per ciascuna regione, qualora costituita ai sensi dell'art. 1, comma 455, della l. 296/2006, nonché altri soggetti che svolgono attività di centrale di committenza, ai sensi dell'art. 33 del d.lgs. 163/2006, e che richiedono l'iscrizione al relativo elenco; iscrizione condizionata al possesso dei requisiti che verranno stabiliti con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. In ogni caso il numero complessivo dei soggetti aggregatori presenti sul territorio nazionale non può essere superiore a 35.

I soggetti aggregatori iscritti all'elenco parteciperanno al Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori, coordinato dal Ministero dell'economia e delle finanze, che verrà istituito con Decreto del presidente del Consiglio dei Ministri, che ne definirà anche compiti, attività e modalità operative.

L'articolo 9 del D.L. 66/2014 prevede che, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, saranno individuate categorie di beni e servizi e le relative soglie superate le quali le Pubbliche Amministrazioni elencate all'articolo 9 medesimo, saranno tenute a rivolgersi per la realizzazione delle relative procedure di acquisto a Consip, ovvero, ad altri soggetti aggregatori. La violazione di tale obbligo comporterà l'impossibilità per l'AVCP (oggi ANAC - Autorità nazionale anticorruzione- alla quale

sono stati trasferiti i compiti e le funzioni svolti dall'AVCP, per effetto dell'art. 19 del decreto legge n. 90/2014) di rilasciare il CIG (Codice Identificativo di Gara) alla stazione appaltante.

Per il finanziamento delle attività di aggregazione di cui al comma 3, dell'articolo 9 svolte dai soggetti aggregatori, è istituito il Fondo per l'aggregazione degli acquisti di beni e servizi, la cui ripartizione avverrà secondo criteri stabiliti con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze.

La suddetta normativa pone poi l'obbligo per le Regioni di costituire o designare, entro il 31 dicembre 2014, ove non esistente, un soggetto aggregatore; in alternativa a tale obbligo, ferma restando la possibilità di costituire centrali di committenza anche unitamente ad altre regioni, ai sensi dell'art. 1, comma 445, della legge 296/2006, le Regioni, previa stipula di apposita convenzione con il MEF, possono avvalersi di Consip per lo svolgimento di attività di centrale di committenza a favore degli enti del territorio regionale, ai sensi e per gli effetti del citato comma 455.

Il successivo articolo 10 del D.L. 66/2014 introduce poi una disciplina dei controlli dei contratti in essere stipulati autonomamente dalle pubbliche amministrazioni, che saranno svolti dall'Autorità nazionale anticorruzione anche sulla base del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 15 settembre 2014, emanato ai sensi del comma 3 del medesimo articolo 10, con il quale sono state individuate le prestazioni principali in relazione alle caratteristiche essenziali dei beni e dei servizi oggetto delle convenzioni stipulate da Consip, cui è stato possibile ricorrere tra il 1° gennaio 2013 e il 24 aprile 2014, in relazione alle quali il Ministro ha pubblicato sul proprio sito i prezzi relativi alle prestazioni individuate.

Da ultimo è intervenuto il sopra citato D.L. n. 90 del 24 giugno 2014, convertito con modificazioni nella legge n. 114/2014, che all'art. 2, comma 8, ha modificato l'art. 1 della legge 296/2006 (finanziaria 2007) ai commi 449 e 450, nel senso di esplicitare la facoltà di ricorso alle convenzioni Consip ovvero, per gli acquisti d'importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria, l'obbligo di ricorso al mercato elettronico la pubblica amministrazione ovvero ad altri mercati elettronici.

## 2 Missione e strategia

In corrispondenza della dinamica dell'attività economica in Italia che nel 2014 ha mostrato segnali di lieve ripresa, è proseguita l'azione finalizzata a mettere in campo misure efficaci per la razionalizzazione della spesa pubblica. In particolare, la finalità di riduzione della spesa per consumi intermedi della pubblica amministrazione è stata perseguita adottando misure volte ad incrementare i processi di aggregazione e razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi della pubblica amministrazione, per la realizzazione di economie di scala funzionali al perseguimento di detti obiettivi di finanza pubblica.

Valorizzare ulteriormente la centralizzazione e l'azione dei soggetti aggregatori costituiscono passaggi necessari per procedere alla corretta individuazione dei fabbisogni standard delle pubbliche amministrazioni e, di conseguenza, alla definizione di un livello di spesa uniforme, per voci di costo, per tali acquisti. Inoltre, gli interventi di *spending review* sembrano indicare che dalla previsione di una consistente azione volta alla aggregazione della domanda, possono derivare effetti positivi sotto il profilo economico e sotto il profilo tecnico/qualitativo degli acquisti.

Da anni il Programma di razionalizzazione si pone come strumento per l'ottimizzazione della spesa pubblica nel settore dei contratti per l'acquisizione di beni/servizi, attraverso il ricorso al metodo dell'aggregazione della domanda e la messa a disposizione per le pubbliche amministrazioni e per i fornitori del Portale [www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it) per lo svolgimento di procedure telematiche d'acquisto.

Accanto agli strumenti tradizionali e consolidati quali il Sistema delle Convenzioni, che persegue economie di scala con derivanti migliori condizioni economiche di acquisto, e il Mercato Elettronico per la Pubblica Amministrazione, strumento complementare e utilizzabile per acquisti *on line* sotto la soglia di rilievo comunitario, vi sono le Gare su Delega e in *Application Service Provider* (ASP). Con l'obiettivo di rendere sempre più rispondenti alle esigenze della P.A. gli strumenti di *e-Procurement* realizzati dal Programma e di ampliare il volume di spesa affrontata anche in ambiti critici come quello sanitario, è stato utilizzato in maniera crescente lo strumento dell'Accordo Quadro, che consente di gestire gli acquisti di valore superiore alla soglia comunitaria fornendo alla P.A. la possibilità di esprimere bisogni sempre più

complessi e personalizzati, e il Sistema Dinamico di Acquisizione per la Pubblica Amministrazione, strumento che si presta ad una maggiore possibilità di partecipazione a fornitori e dall'altra parte alla P.A. facilita e semplifica l'intero processo di acquisizione.

Il Programma è inoltre promotore della condivisione di modelli virtuosi nel più ampio contesto del Sistema Nazionale di *e-Procurement*, tramite il Sistema a Rete, un modello collaborativo tra le Centrali di Committenza nazionale e regionali istituito formalmente dalla Finanziaria 2007 per il perseguimento della armonizzazione dei piani di razionalizzazione della spesa pubblica e per la realizzazione di sinergie nell'utilizzo di strumenti informatici per l'acquisto di beni e servizi. In tale ambito si è lavorato al fine di realizzare la piena cooperazione fra le amministrazioni sfruttando le tecnologie di collaborazione ed integrazione di processi e la condivisione degli archivi e delle informazioni, anche a sostegno degli interventi di programmazione della domanda, nonché al fine di migliorare la trasparenza e l'efficacia della spesa pubblica.

In conformità alle indicazioni della Commissione Europa in materia di *Green Public Procurement*, il Programma si evolve dando sempre maggiore enfasi all'approccio in base al quale i criteri ambientali sono integrati in tutte le fasi del processo di acquisto, incoraggiando la diffusione di tecnologie e l'utilizzo di soluzioni che abbiano il minore impatto possibile sull'ambiente lungo l'intero ciclo di vita. Le iniziative verdi interessano tutti gli strumenti del Programma, nella costante ricerca di nuove aree d'innovazione ed efficienza all'interno di settori di acquisto a rilevante impatto ambientale e sociale così da introdurre criteri ambientali nella documentazione di gara, e promuovere buone pratiche *environmental friendly*.

### ***2.1. Convenzioni quadro e cataloghi elettronici***

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

Le Pubbliche Amministrazioni possono così emettere ordinativi di fornitura direttamente nei confronti delle Imprese aggiudicatrici, con le quali intrattengono rapporti contrattuali autonomi.

Al fine di accelerare il processo di adozione dell'*e-Procurement* in ambito pubblico, da maggio 2014 gli ordinativi possono essere emessi solo in modalità elettronica, attraverso i cataloghi elettronici sul Portale [www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it). L'elenco dei prodotti e dei servizi disponibili, così come tutte le informazioni tecniche, le condizioni di fornitura e le indicazioni sui prezzi, possono essere consultati tramite il Portale medesimo.

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*, e Portale di *business Intelligence* realizzato ed implementato sin dalle origini del Programma di razionalizzazione e volto alla verifica dei livelli di utilizzo, dei quantitativi, e dei residui a disposizione per Convenzione, nonché al monitoraggio degli altri strumenti di acquisto. Il sistema nel suo complesso si basa sulle informazioni provenienti dal Sistema di *Customer Relationship Management*, dal flusso fornitori, i dai dati provenienti dal piattaforma di *e-Procurement*.

## **2.2. Mercato Elettronico**

Il Mercato Elettronico per la Pubblica Amministrazione (di seguito anche MePA), rappresenta 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 concreta 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 delle amministrazioni, con particolare riferimento alla PMI e alle esigenze dei singoli contesti territoriali;
- realizzare efficienze nel processo di acquisto attraverso la semplificazione, la standardizzazione e la diffusione delle competenze.

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

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 e servizi, ricevere ordini di acquisto emessi dalle amministrazioni e rispondere alle richieste di offerta.

Il MePA si pone come uno strumento complementare al Sistema delle Convenzioni, per 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.

Infine, l'utilizzo dello strumento consente di mettere in atto una serie di azioni programmate al fine di ampliare il grado d'informatizzazione degli utenti delle

amministrazioni, attraverso campagne di fidelizzazione, promozione e diffusione dello strumento presso le amministrazioni.

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

### **2.3. Accordi Quadro**

L'Accordo Quadro 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 in un dato periodo (max 4 anni), in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste.

E' possibile distinguere le seguenti quattro 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 e non tutte le condizioni fissate: gli Appalti Specifici sono aggiudicati sulla base delle condizioni fissate nell'Accordo Quadro in combinazione con le ulteriori condizioni indicate dall'operatore a completamento della sua offerta.

3. Accordo con più fornitori con tutte le condizioni fissate: gli appalti specifici sono aggiudicati applicando le condizioni stabilite nell'Accordo Quadro senza un nuovo confronto competitivo.

4. Accordo con più fornitori e non tutte le condizioni fissate: gli appalti specifici sono aggiudicati attraverso il rilancio del confronto competitivo fra le parti in base alle medesime condizioni dell'Accordo Quadro (se necessario precisandole) e, se del caso, ad altre condizioni indicate nel capitolato d'oneri.

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



- la struttura del mercato di riferimento in termini di concentrazione e o frammentazione dell’offerta;
- le caratteristiche del prodotto, ad esempio l’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 dipendono dalla tipologia di accordo. In particolare, nel caso di più fornitori i vantaggi sono:

- per le Amministrazioni: il rilancio del confronto competitivo offre il valore aggiunto di poter “personalizzare” l’acquisto, di allargare l’offerta presente, di tenere aggiornata la qualità dei beni acquistati anche per accordi quadro di lunga durata e di avere maggiori 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 i vantaggi procedurali: la singola Pubblica Amministrazione beneficia di una considerevole diminuzione dei tempi di approvvigionamento, ridotti alle sole attività di individuazione del fabbisogno specifico e di rilancio della competizione tra i fornitori selezionati. Le attività di negoziazione dell’appalto specifico, se espletate con procedura telematica, possono richiedere anche una sola breve seduta della commissione di gara. A questo si aggiunge una semplificazione delle attività di configurazione e redazione della richiesta di offerta e della lettera di invito unitamente al risparmio sui costi di pubblicazione.

Come accennato nelle pagine precedenti la Legge finanziaria per il 2010 (L. n. 191 del 2009) ha introdotto la possibilità per Consip S.p.A. di:

- concludere Accordi Quadro a beneficio di tutte le Pubbliche Amministrazioni (e non dunque delle sole Pubbliche Amministrazioni che hanno conferito specifica delega a Consip);

- stipulare Convenzioni in sede di aggiudicazione di Appalti Specifici basati su Accordi Quadro.

Un'attenta analisi delle caratteristiche della domanda e dell'offerta rispetto alle diverse merceologie affrontate all'interno del Programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi, orienta di volta in volta verso i due differenti scenari.

#### ***2.4 Sistema Dinamico di Acquisizione per la Pubblica Amministrazione***

Il Sistema Dinamico di Acquisizione rappresenta, dal punto di vista teorico, un'evoluzione più sofisticata del Mercato Elettronico, in quanto presuppone un sistema aperto e flessibile. In particolare, lo strumento 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 non ancora ammessi potranno presentare domanda di ammissione al fine della partecipazione all'appalto specifico;
- 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.

Pertanto, mutuando la definizione del Sistema Dinamico di Acquisizione contenuta nella direttiva comunitaria, lo stesso è definibile come “un processo di acquisizione interamente elettronico, per acquisti di uso corrente, le cui caratteristiche generalmente disponibili sul mercato soddisfano le esigenze dell'Amministrazione aggiudicatrice, limitato nel tempo e aperto per tutta la sua durata a qualsivoglia operatore economico, che soddisfi i criteri di selezione e che abbia presentato un'offerta conforme al capitolato d'onori”.

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 (pre qualificati) 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 nel giugno 2011 del "Regolamento di esecuzione ed attuazione del D.Lgs 12 aprile 2006, n.163", ha consentito, al Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito del programma di razionalizzazione degli acquisti della P.A. di realizzare e gestire, tramite Consip, Sistemi Dinamici di Acquisizione per le stazioni appaltanti, predisponendo gli strumenti organizzativi ed amministrativi, elettronici e telematici necessari alla sua realizzazione.

### **2.5 Portale "Acquistinretepa.it"**

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, oltre che punto di accesso alla piattaforma per l'utilizzo degli strumenti transazionali nonché informativi.

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

In risposta anche alle istanze di adeguamento del Portale pervenute dagli utenti a seguito dell'evoluzione e dello sviluppo delle attività del Programma di razionalizzazione, e al fine di dare attuazione alle disposizioni collegate all'utilizzo dei nuovi strumenti di acquisto, nel 2011 è stato realizzato un nuovo "Sistema di *e-procurement*" integrato e flessibile. Nel corso del 2014 sono continuati gli interventi volti a migliorare e semplificare le funzionalità a disposizione degli utenti, In particolare, con l'obiettivo di potenziare il supporto agli utenti in tutte le fasi del processo di approvvigionamento (anche in considerazione dall'estensione del perimetro di obbligatorietà del Programma), sono state avviate attività di revisione degli strumenti disponibili (guide, approfondimenti, help, filmati, FAQ). E' stato inoltre intensificato il piano della formazione *on line* per P.A. e Imprese .

### **3 Linee d'indirizzo**

In continuità con gli anni precedenti, le Linee Guida Triennali 2014-2016 (d'ora in poi denominate LGT) predisposte dall'Ufficio per la razionalizzazione degli acquisti nella P.A. del Ministero dell'economia e delle finanze, hanno declinato le indicazioni programmatiche alle quali Consip deve attenersi nello svolgimento delle attività, affermando il ruolo centrale che il Programma di razionalizzazione degli acquisti dovrebbe assumere nell'ambito più generale del *public procurement* in Italia e nel contesto *di spending review*, come quello attuale.

Nell'evidenziare che il quadro normativo di riferimento del Programma, è stato caratterizzato, nel corso degli ultimi anni, da diversi elementi di novità, rilevando l'orientamento del Legislatore volto a consolidare il complesso processo di riqualificazione della spesa pubblica, nelle LGT 2014-2016 si fa riferimento in particolare alle novità introdotte in tema di revisione della spesa con il D.L. 52/2012 (Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica) convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L.6 luglio 2012, n.94; ed al D.L. 95/2012 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle Imprese del settore bancario) convertito in legge, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, L. 7 agosto 2012, n. 135; ed infine con la Legge 24 dicembre 2012 n. 228 (Legge di stabilità per il 2013).

Nello specifico, tali prescrizioni e indicazioni mirano all'ampliamento dell'ambito oggettivo e soggettivo del Programma, così da derivare una riduzione e una razionalizzazione della spesa da parte delle Pubbliche Amministrazioni, oltre ad un incremento della trasparenza e della tracciabilità delle procedure d'acquisto tramite:

- l'ampliamento della quota di spesa per gli acquisti di beni e servizi gestita attraverso gli strumenti del Programma;
- l'ampliamento del numero di categorie merceologiche oggetto di obbligatorietà per le Pubbliche Amministrazioni Centrali, affrontate mediante la stipula di Convenzioni e accordi quadro; l'estensione, relativamente ad alcune tipologie merceologiche, sempre affrontate mediante Convenzioni e Accordi Quadro, dell'obbligatorietà a tutte le pubbliche amministrazioni; il possibile successivo ampliamento di tali categorie oggetto di obbligatorietà, da disciplinare con DM del Ministero economia e finanze, sentita la conferenza Stato-Regioni.
- il rafforzamento, sia pure in forma indiretta, del vincolo di continuità delle Convezioni con la previsione, che, in assenza di Convezioni disponibili, i contratti derivanti da procedure autonome, realizzate da parte delle amministrazioni, debbano avere durata minima ed essere sottoposti a condizione risolutiva nel casi di disponibilità della convenzione, eventualità da cui deriverebbe un inutile aggravio di costi a carico delle amministrazioni medesime, nonché dei fornitori.
- l'ampliamento dell'obbligatorietà di utilizzo del MePA per acquisti sotto soglia rivolto ora a tutte le amministrazioni pubbliche con la previsione, in parallelo, dell'istituzione di sezioni specializzate del MePA;
- il rafforzamento delle previsioni inerenti sanzioni per la mancata osservanza degli obblighi di *benchmark*;
- un aumento dell'attenzione rivolta al contenimento della spesa sanitaria con la previsione dell'obbligo di ricorso al Sistema delle Convenzioni qualora non siano disponibili Convenzioni stipulate dalle relative Centrali di Acquisto Territoriale, nonché, indirettamente, mediante l'effetto *benchmark* (d.l. 98/2011, art 17, comma 1, lettera a);

- il rafforzamento dell'importanza e del ruolo del Sistema a Rete;
- l'ampliamento dell'ambito soggettivo del Programma con la possibilità di utilizzo degli strumenti del Programma anche per le organizzazioni di volontariato e per le organizzazioni non lucrative.

Da quanto sopra esposto, le LGT 2014-2016, hanno confermato che il contenimento e la razionalizzazione della spesa dovranno essere perseguiti attraverso il consolidamento degli strumenti "tradizionali", quali Convenzioni e MePA, e lo sviluppo degli strumenti di acquisto di più recente introduzione, quali Accordi Quadro e Sistema Dinamico di Acquisizione. Nelle linee programmatiche si è previsto che l'ampliamento dell'ambito oggettivo e soggettivo del Programma abbia effetti diretti sugli aspetti di natura quantitativa (con riferimento ai massimali delle iniziative) sia sugli aspetti qualitativi ( in termini di rispondenza alle esigenze della P.A. e di qualità delle forniture).

In particolare con riferimento alle Convenzioni, le azioni dovranno essere finalizzate al raggiungimento di migliori *performance* principalmente tramite l'ampliamento della spesa presidiata, anche relativamente al settore sanitario, sulla base delle risultanze dell'analisi dei fabbisogni di spesa della P.A. anche ai fini della individuazione di ulteriori categorie merceologiche da inserire nel perimetro di "obbligatorietà" di cui all'art. 1. comma 7 del D.L. 95/2012; l'ottimizzazione nella quantificazione dei massimali delle iniziative; l'incremento del livello di continuità delle iniziative, attuata con particolare riferimento alle merceologie di cui al suddetto art. 1 comma 7 del D.L. 95/2012; il miglioramento della attenzione rivolta alla qualità delle forniture, anche nella fase di predisposizione della documentazione di gara; il potenziamento dell'adozione, laddove tecnicamente possibile, dei Criteri Ambientali Minimi previsti dalla normativa in materia sostenibilità ambientale e sociale;

Per il MePA a fronte della rinnovata centralità dello strumento, le azioni saranno volte a razionalizzare l'offerta, attraverso l'accorpamento dei bandi di abilitazione e l'attivazione di bandi in nuovi ambiti merceologici, la realizzazione di specifiche sezioni finalizzate alla personalizzazione e all'ampliamento dell'offerta nei confronti di specifici *cluster* di utenti.

Per il Sistema Dinamico di Acquisizione dovranno essere individuate ulteriori merceologie da affrontate attraverso tale innovativo strumento di acquisto; per gli Accordi Quadro, si prevede di proseguire nella realizzazione di iniziative finalizzate alla stipula di Convenzioni ex art. 26 e di intraprendere azioni volte a coinvolgere le Amministrazioni nell'espletamento di Appalti Specifici nell'ambito degli Accordi Quadro aperti alle PA.

Oltre agli interventi finalizzati ad accrescere l'offerta del Programma, nelle linee programmatiche si ribadisce l'importanza della relazione con gli utenti finali, parte integrante del "ciclo di business" e *stakeholders* del Programma che devono essere supportati in tutte le fasi del processo di approvvigionamento mediante opportuno utilizzo del *Customer Relationship Management* (CRM) così da semplificare il processo di acquisto; tali le indicazioni anche in prospettiva di ulteriori e nuovi servizi che possano essere attivati nel tempo come la messa a disposizione dei servizi a supporto delle PMI per la fatturazione elettronica.

Inoltre, nel sottolineare che la rilevanza dell'azione di razionalizzazione degli acquisti del Programma è attuata anche mediante la valutazione che si effettua tramite il *benchmarking*, si sostiene la necessità di potenziare il servizio proposto dalla piattaforma di *e-Procurement*, così da rendere effettiva la comparabilità dei beni e servizi offerti attraverso Convenzioni e gli Accordi Quadro, con gli acquisti in autonomia.

Per quanto riguarda il Sistema a Rete, si ritiene necessario procedere con il consolidamento delle attività già intraprese, quali l'armonizzazione dei piani di razionalizzazione della spesa e la definizione di possibili ambiti di intervento sinergici riguardo allo sviluppo degli strumenti di acquisto innovativi, e la messa a disposizione del sistema informatico di negoziazione in riuso nonché in modalità ASP.

Nelle LGT 2014-2016, si ribadisce infine la necessità di garantire al Dipartimento tutto il supporto necessario per l'espletamento di attività in ambito di *spending review* volte ad aumentare i volumi di spesa presidiata tramite sistemi di centralizzazione, con particolare riferimento alla sanità.

#### 4 Principali risultati e attività

Nel corso del 2014 le principali dimensioni del Programma hanno evidenziato un trend complessivo di crescita dei risultati raggiunti, in un contesto di continuo efficientamento dei costi ed in corrispondenza di un sensibile aumento delle attività e delle gare svolte in qualità di Centrale di Committenza.

##### 4.1 Convenzioni quadro

Il Sistema delle Convenzioni ha confermato la propria centralità nell'ambito complessivo del Programma di razionalizzazione degli Acquisti della Pubblica Amministrazione. Qui di seguito sono riportati i principali indicatori quantitativi di tale trend.

Il grafico seguente mostra l'andamento della Spesa Presidiata<sup>1</sup> e del Risparmio Potenziale<sup>2</sup> relativo alle Convenzioni quadro.

---

<sup>1</sup> Per **Spesa Presidiata** s'intende la stima della spesa annua della Pubblica Amministrazione, per merceologia / aggregato di merceologie, rispetto alla quale nel periodo di riferimento è stato attivo almeno un contratto, stipulato attraverso uno qualunque degli strumenti di acquisto del Programma.

<sup>2</sup> La percentuale di riduzione dei prezzi unitari è lo sconto medio ottenuto (tenuto conto di un tasso di inflazione medio), a valle della procedura di gara, rispetto ai prezzi correntemente pagati dalle Amministrazioni per beni e servizi paragonabili a quelli convenzionati in termini di qualità e di livelli di servizio richiesti. L'indagine statistica condotta dal MEF e dall'ISTAT attraverso la rilevazione puntuale dei prezzi medi pagati dalle P.A. sulle merceologie presidiate tramite Convenzioni, nonché la conoscenza merceologica del mercato, hanno consentito la corretta stima della percentuale di riduzione dei prezzi unitari ottenuta a valle delle procedure di gara. Il **Risparmio Potenziale** è calcolato quindi applicando, per ciascuna merceologia, la percentuale di riduzione dei prezzi unitari al valore della Spesa Presidiata. Il Risparmio Potenziale è composto dal risparmio "**diretto**", derivante dall'utilizzo delle Convenzioni, e dal risparmio "**indiretto**", imputabile all'effetto "benchmark" sulla spesa delle P.A. che hanno facoltà di aderire alle Convenzioni o sono vincolate al rispetto dei parametri di qualità e di prezzo per l'acquisto di beni comparabili.



**Fig. 1:** Trend principali indicatori del Programma (Spesa Presidiata e Risparmio Potenziale Convenzioni)

Nota bene: i valori di Spesa Presidiata negli anni antecedenti al 2013 non tengono conto delle iniziative non attive, ma con contratti in corso di validità.

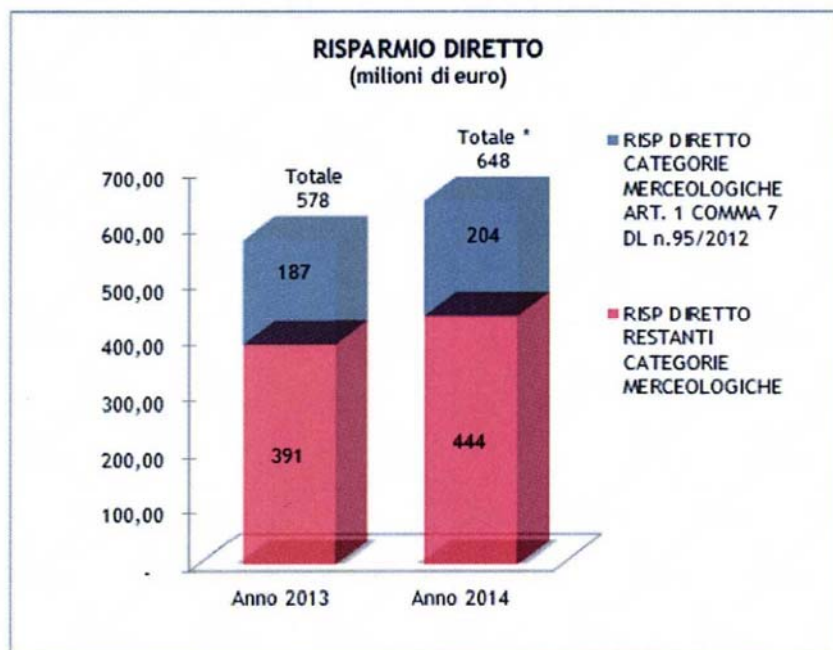
Nel 2014 sono state gestite 102 Convenzioni (pubblicate, aggiudicate, attive, non attive con contratti in corso di validità), per un valore complessivo di Spesa Presidiata di circa 21.122 milioni di euro. Dal raffronto con il valore di circa 20.436 milioni di euro riguardante l'anno 2013, si evidenzia un incremento corrispondente al 3% circa.

Il valore preconsuntivo del Risparmio Potenziale nel 2014 è stato pari a 4.591 milioni di euro, facendo registrare un lieve riduzione rispetto al 2013 (l'1% circa). Il risparmio diretto, calcolato sul parametro Erogato<sup>3</sup>, nel 2014 è risultato pari a 648 milioni di euro (valore preconsuntivo) con un aumento di circa il 12% rispetto al dato 2013; quest'ultimo risultato è dovuto in prevalenza alle iniziative relative alle merceologie Servizio Pulizia Scuole, Facility Management Uffici e Telefonia Fissa.

Il grafico seguente mostra l'incremento del valore del Risparmio diretto del 2014 rispetto al 2013.

<sup>3</sup> L'Erogato è il valore complessivo (effettivo o stimato) delle forniture e dei servizi erogati nel periodo di riferimento dai fornitori di beni e dai prestatori di servizi in relazione a contratti attivi stipulati nel periodo di riferimento o in periodi precedenti.

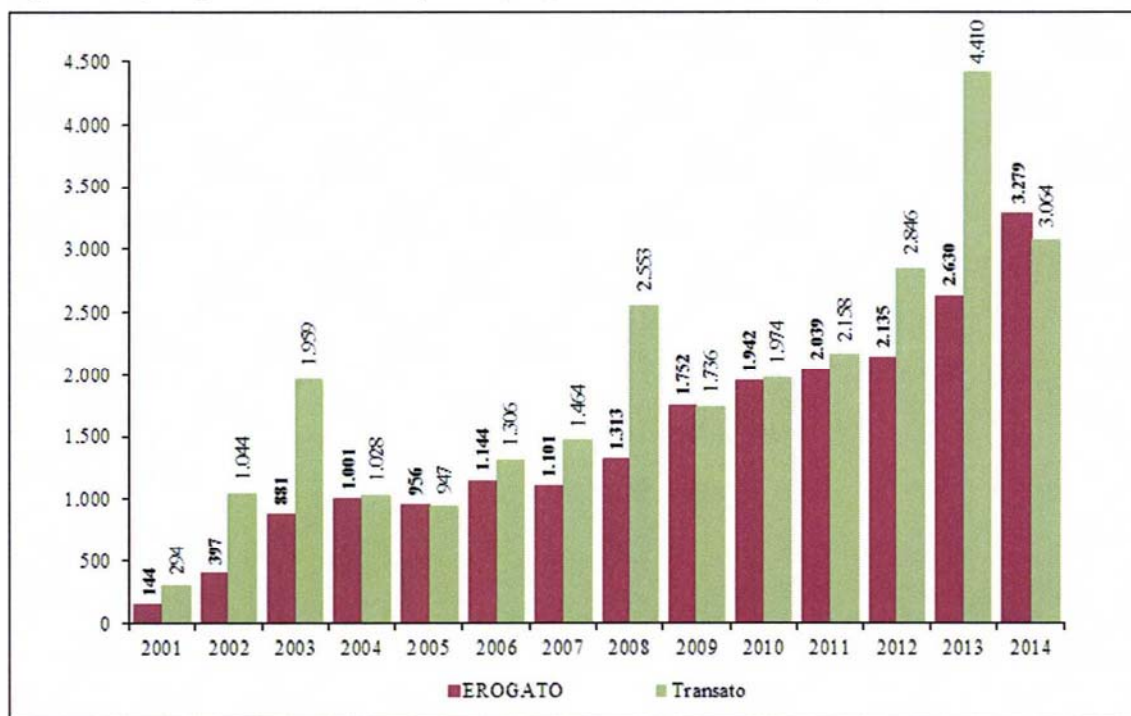
Fig. 2: Risparmio diretto, valori 2013 - 2014



\* valori 2014 di preconsuntivo

Il grafico seguente mostra l'andamento – dal 2001 al 2014 – dell'Erogato e del Transato<sup>4</sup> relativo alle Convenzioni quadro:

Fig. 3: Trend principali indicatori del Programma (Erogato e Transato Convenzioni)



Nota bene: valori 2014 di preconsuntivo

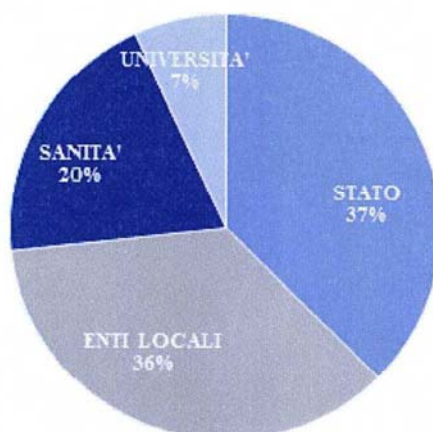
<sup>4</sup> **Transato**: valore dei consumi, degli acquisti e degli ordini stipulati attraverso le convenzioni Consip.

Stante il nuovo regime definito dal D.L. n. 52 del 2012, che attraverso la modifica del comma 449, dell'art. 1 della L. 296/2007 ha reso obbligatorio, per le Amministrazioni statali, il ricorso a tutte le Convenzioni Consip e fermo restando il comma 7 art. 1 del D.L. 95 del 2012, che prevede l'obbligo per le Amministrazioni pubbliche e le Società a totale partecipazione pubblica di approvvigionarsi tramite le Convenzioni Consip con riferimento ad alcune specifiche merceologie, l'Erogato in Convenzione ha raggiunto un valore preconsuntivo di 3.279 milioni di euro, con un aumento del 25% circa rispetto al valore consuntivo del 2013.

In termini di Transato, il volume preconsuntivo generato nell'anno corrisponde a circa 3.064 milioni di euro, con un decremento del 31% rispetto al valore consuntivo del 2013, anno nel quale sono stati incrementati gli importi massimi delle convenzioni ancora attive per disposizione dell' art. 1, comma 15, D.L. n. 95/2012, convertito nella L. n. 135/2012.

Nel 2014 si è registrata una distribuzione percentuale dell'Erogato in cui il comparto Stato ha fatto registrare la percentuale maggiore (circa il 37%), di poco superiore a quella rilevata per il comparto Enti locali (circa il 36% del totale).

*Fig. 4: Distribuzione percentuale dell'Erogato 2014 per Comparto*

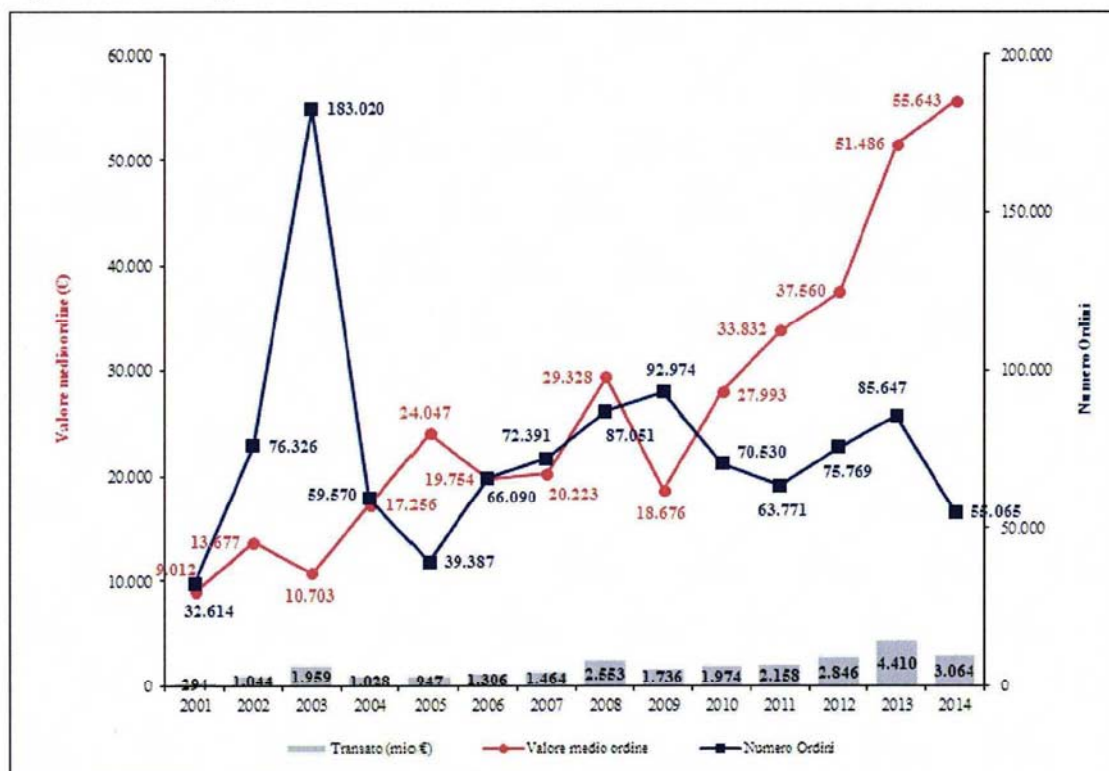


*Nota bene: valori di preconsuntivo.*

Di seguito la visione di insieme del *trend* degli ordini dal 2001 al 2014:



Fig. 5: Andamento degli ordini del Sistema delle convenzioni in relazione al Transato



Nota bene: valori 2014 di preconsuntivo

Rispetto al 2013, gli ordinativi di fornitura emessi hanno fatto registrare un decremento in termini di numerosità (-36%) ma un incremento (+8%) del loro valore medio.

Anche dal punto di vista della disponibilità del servizio, ovvero assicurare alle Pubbliche Amministrazioni la possibilità di usufruire in modo continuativo delle Convenzioni Consip, sono stati raggiunti risultati di interesse, con l'attestazione dell'indice di continuità ponderata<sup>5</sup> ad un valore pari al 98,47% per le iniziative di cui al comma 7, art. 1 del D.L. 95/2012, e pari al 59,12% per le restanti merceologie.

Al fine di incrementare l'utilizzo degli strumenti telematici di acquisto, sono stati implementati cataloghi elettronici su tutte le Convenzioni attivate nell'anno ed è stata prevista la sola modalità telematica per concludere le transazioni sul sistema.

<sup>5</sup> La disponibilità del bene/servizio in convenzione viene determinata mediante l'indice di continuità ponderato, calcolato per le singole iniziative nell'anno di riferimento (rispettivamente, per iniziative relative alle categorie merceologiche di cui al comma 7, art. 1 del D.L. 95/2012, e per iniziative afferenti alle restanti merceologie) come percentuale di giorni di disponibilità del bene/servizio su base annua e per singolo lotto (considerando quindi anche eventuali esaurimenti anticipati di massimale), precisando che l'indicatore deriva dalla media aritmetica dei giorni di disponibilità dei singoli lotti, pesata con la Spesa Presidiata della relativa categoria merceologica.

#### **4.2 Mercato Elettronico**

Il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (di seguito MePA), nel corso del 2014, ha rafforzato ulteriormente la propria valenza complementare al Sistema delle Convenzioni e agli altri strumenti di approvvigionamento messi a disposizione dal Programma.

Con la pubblicazione ed attivazione di ulteriori 6 bandi nel corso del mese di dicembre si sono ulteriormente ampliati gli ambiti merceologici indirizzati dallo strumento risultando complessivamente 24 i bandi gestiti nel corso dell'anno. Risultano altresì pubblicati ed *on line* 47.726 cataloghi (+68% vs 2013), relativi a 31.363 fornitori abilitati al 31 dicembre 2014, con ampia partecipazione delle piccole e micro Imprese (il 97% delle Imprese abilitate ha meno di 50 dipendenti) distribuite su tutto il territorio nazionale.

Con 5.442.561 (+81% vs 2013) articoli disponibili il MePA si conferma come il più grande mercato elettronico europeo dedicato alla Pubblica Amministrazione.

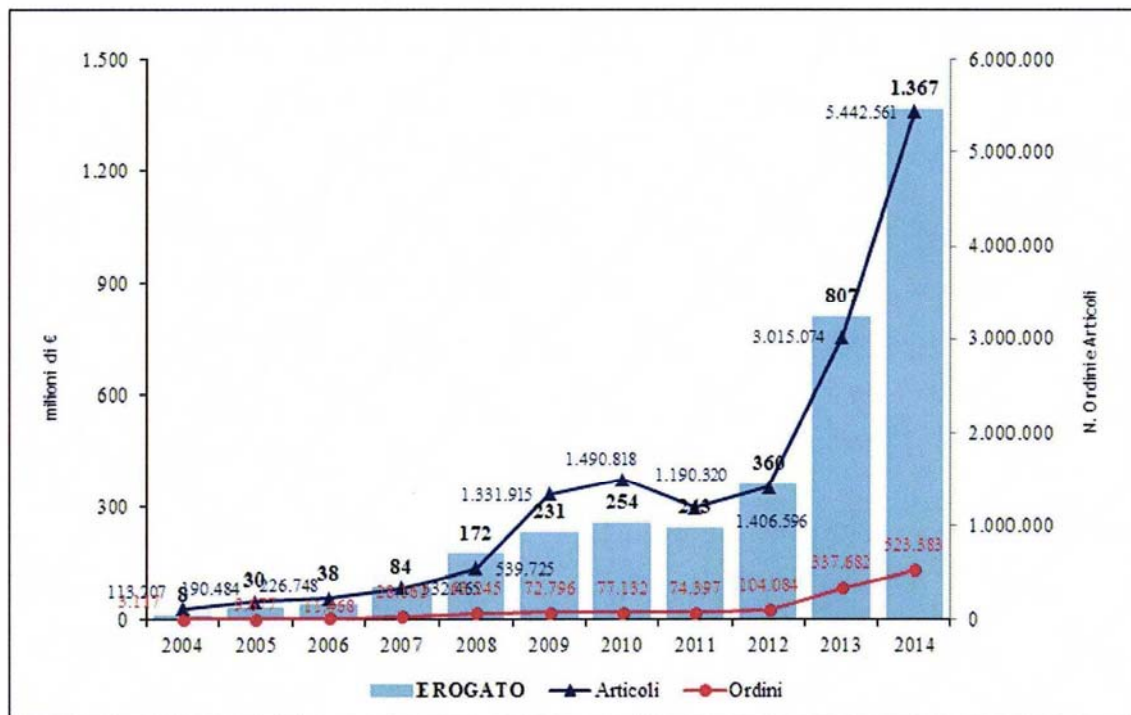
La crescita però più significativa è da ricondursi all'erogato generato nel 2014 e corrispondente a circa 1.367 milioni di euro (+69% rispetto al 2013). Sia in termini assoluti, sia in termini relativi, l'incremento maggiore si registra per gli Enti locali (+240 mln/€ rispetto al 2013; +96%).

Sono stati perfezionati complessivamente quasi 523.383 ordinativi di cui 386.893 (pari al 74% del totale) costituito da Ordini Diretti di Acquisto, e 136.490 (il 26%) costituito da Richieste di Offerta, per un valore medio di ordinato corrispondente a circa 1.300 euro per ODA e 7.000 euro per RdO. Rispetto al 2013, l'incremento complessivo del numero di transazioni nel 2014 è pari al 55%.

I punti ordinanti attivi (amministrazioni che hanno effettuato almeno un ordinativo di fornitura nell'anno) sono stati 32.834 (+35% vs 2013) mentre i fornitori abilitati nell'anno risultano essere 36.051 (+69% vs 2013).

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

Fig. 6: Andamento del MePA 2004-2014



I risultati del MePA confermano la significativa crescita già registrata negli ultimi anni in termini di valore di Erogato, punti ordinanti attivi, fornitori abilitati, contratti stipulati, gare effettuate. Detto incremento è da un lato riconducibile agli interventi normativi che, dal 2012, hanno ampliato l'ambito soggettivo delle Amministrazioni tenute all'utilizzo del MePA, mentre dall'altro è frutto del definitivo affermarsi del suo utilizzo da parte dei operatori economici interessati ad accedere alla domanda pubblica.

Il consolidamento della rete degli "sportelli 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 registrati.

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

L'opportunità di ricorrere allo strumento dell'Accordo Quadro (AQ) è stata valutata nell'ambito delle categorie merceologiche oggetto di iniziativa Consip

nell'ottica di estendere per le Amministrazioni il perimetro di spesa presidiata dal Programma, nonché con la finalità di far derivare più Convenzioni da uno stesso AQ (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 delle seguenti iniziative:

- AQ aperti alle P.A.
  - *Trasferte di lavoro 1*: AQ attivato nel 2011 e terminato a maggio 2014; 14 Appalti Specifici pubblicati nell'anno;
  - *Contact Center 1*: AQ pubblicato nel 2013 e attivato a febbraio 2014; 3 Appalti Specifici pubblicati nel nell'anno;
  - *Desktop outsourcing 2*: AQ pubblicato nel 2013 e attivato a novembre 2014;
  - *Open source 1*: AQ pubblicato nel 2013 e attivato a luglio 2014; 2 Appalti Specifici pubblicati nell'anno;
  - *Print & Copy Management 1*: AQ pubblicato nel 2013 e attivato a dicembre 2014;
  - *Server blade 3*: AQ pubblicato nel 2013 e attivato a settembre 2014;
  - *Trasferte di lavoro 2*: AQ pubblicato nel 2013 e aggiudicato a settembre 2014;
  - *Service dialisi 1*: AQ pubblicato nel 2013, attivato (ed esaurito) a dicembre 2014; 121 Appalti Specifici pubblicati nell'anno;
  - *Servizi applicativi 1*: AQ pubblicato 2013 e aggiudicato a settembre 2014;
  - *Apparecchiature radiologiche multifunzione 1*: AQ AQ per Convenzioni Consip ex art. 26
  - *Fotocopiatrici Multifunzione 1*: AQ attivato nel 2012 e terminato a giugno 2014; 1 Appalto Specifico (Convenzione ex art. 26) attivato nel 2014; Fotocopiatrici 23 (fascia alta);



- *PC Desktop 1*: AQ attivato nel 2012 e terminato a giugno 2014; 1 Appalto Specifico (Convenzione ex art. 26) pubblicato e attivato nel 2014; PC Desktop 13.
- *PC Desktop 2*: AQ pubblicato e attivato nel 2014.

Lo SDAPA, strumento utilizzato nell'ottica di estendere il perimetro di spesa presidiata dal Programma, ha trovato applicazione attraverso la realizzazione e gestione delle seguenti iniziative:

- SDAPA Farmaci: Bando Istitutivo attivato nel 2012; 10 Bandi Semplificati pubblicati nell'anno;
- SDAPA ICT: Bando Istitutivo attivato nel 2013, 1 Bando Semplificato pubblicato nell'anno;
- SDAPA Antisettici, Aghi e Siringhe, Medicazioni: Bando Istitutivo attivato nel 2013, 1 Bando Semplificato pubblicato nell'anno;
- SDAPA Derrate Alimentari: Bando Istitutivo attivato nel 2013, 8 Bandi Semplificati pubblicati nell'anno;
- SDAPA Ausili tecnici per persone disabili: Bando Istitutivo attivato a giugno 2014; 1 Bando Semplificato pubblicato nell'anno;
- SDAPA Schede elettorali: Bando Istitutivo attivato a dicembre 2014;
- SDAPA Servizi assicurativi: Bando Istitutivo attivato a dicembre 2014.

#### ***4.4 Progetti a supporto di specifiche esigenze delle Pubbliche Amministrazioni***

Il supporto alla Pubblica Amministrazione nel corso del 2014 è stato erogato attraverso attività di comunicazione e formazione relativamente all'utilizzo della nuova piattaforma e dei nuovi strumenti messi a disposizione nell'ambito del Programma, alla diffusione del *know-how* maturato su aspetti di natura normativa, sul *Green Public Procurement*, sull'analisi dei fabbisogni, nonché in generale in ordine alla ottimizzazione dei processi di approvvigionamento e alla razionalizzazione organizzativa delle strutture ad essi preposte.

Si segnalano nello specifico, attività di collaborazione nel corso del 2014 con grandi Amministrazioni Centrali, nello svolgimento di Gare su Delega. In particolare, a



beneficio del Ministero dell'Economia e delle Finanze, è stata aggiudicata la gara per il Servizio integrato di gestione Carta Acquisti; a beneficio del Ministero dell'Interno, è stata effettuata la pubblicazione e l'aggiudicazione della gara per la fornitura di Carburante Avio; a beneficio del Ministero della Salute, è stata effettuata la pubblicazione e l'aggiudicazione della gara per i Servizi di gestione documentale e di gestione dell'archivio; a beneficio delle seguenti Amministrazioni dello Stato deleganti è stata effettuata la pubblicazione e aggiudicazione della gara RC Auto: Avvocatura Generale dello Stato, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero della Giustizia, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, Comando Generale della Guardia di Finanza, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dell'Interno, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica, Ministero della Difesa, Ministero dello Sviluppo Economico; per la Consob è stata aggiudicata la Gara su delega per la Gestione in outsourcing dei sistemi informativi.

Da citare, inoltre, l'attività di collaborazione con l'UNICAM (Unione Comuni dell'Alta Murgia) per la pubblicazione della Gara su Delega per la Raccolta e trasporto rifiuti solidi urbani.

Il supporto alla Pubblica Amministrazione nel corso del 2014 si è inoltre concretizzato nelle seguenti attività:

- nell'ambito del Protocollo d'Intesa tra MEF-Consip e Agenzia delle Entrate per l'uso a titolo gratuito del sistema informatico di negoziazione in modalità ASP (*Application Service Provider*) sono state pubblicate tre gare: servizi di riscossione tributi e trasporto valori; servizi di facchinaggio, trasporto e trasloco; servizi di pulizia per immobili;
- nell'ambito del Protocollo d'Intesa tra MEF-Consip e Ministero della Difesa per l'uso a titolo gratuito del sistema informatico di negoziazione di modalità ASP (*Application Service Provider*) sono state pubblicate tre gare: servizi di manovalanza; servizi di trasporto e spedizione ferroviari; servizi di linee di trasporto collettive;

- è stato stipulato il Protocollo d'intesa tra MEF-Consip e Regione Liguria per l'uso a titolo gratuito del sistema informatico di negoziazione in modalità ASP nell'ambito del Programma.

#### **4.5 Ulteriori iniziative**

In conformità con le linee guida elaborate dal Ministero dell'economia e delle finanze, nel 2014 sono state avviate e realizzate una serie di iniziative trasversali di natura direzionale con l'obiettivo di contribuire alla visibilità del Programma in ambito nazionale ed internazionale, nonché di introdurre ulteriori elementi di innovazione nei processi interni e nei servizi offerti alle Amministrazioni. Di seguito si riporta una sintesi delle principali iniziative condotte.

##### **4.5.1 Fatturazione Elettronica per le imprese MePA**

Il Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 3 aprile 2013, n. 55 recante il Regolamento in materia di emissione, trasmissione e ricevimento della fattura elettronica da applicarsi alle Amministrazioni Pubbliche ai sensi dell'articolo 1, commi da 209 a 213, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, introduce, all'art. 4, comma 1, misure di supporto per le piccole e medie imprese. In particolare dispone che il Ministero dell'economia e delle finanze, nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti, rende disponibile in via non onerosa sul proprio Portale [www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it), alle piccole e medie imprese abilitate al Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA) e che forniscono beni e servizi alle amministrazioni, i servizi e gli strumenti di supporto di natura informatica in tema di generazione delle fatture nel formato previsto dal Sistema di interscambio e di conservazione, nonché i servizi di comunicazione con il detto Sistema.

A fronte di tale disposizione normativa nel corso del 2013 si è operato per dotare il sistema di *e-Procurement* di funzionalità a supporto dei Fornitori già operanti sul Mercato Elettronico della PA, che faranno esplicita richiesta, per la generazione della fattura elettronica in formato standard ai fini della comunicazione con il Sistema di Interscambio.

A fronte della pubblicazione del DM n.55, nel 2014 sono state realizzate le funzioni specifiche per permettere ai Fornitori del Mercato Elettronico della PA, previa richiesta di adesione al servizio, di generare le fatture elettroniche, secondo le specifiche

definite dalla normativa, acquisendo le informazioni necessarie sia dalla base dati del Sistema di *e-Procurement*, sia attraverso imputazione diretta o caricamento da file strutturato da parte degli stessi Fornitori, per ordinativi di fornitura della P.A. non transitati attraverso la piattaforma di *e-Procurement*. Sono state inoltre realizzate tutte le funzioni di comunicazione con il Sistema di Interscambio (SDI), nonché le integrazioni con i sistemi terzi per la ricerca del codice univoco di fatturazione e per la conservazione a norma delle fatture inviate.

#### **4.5.2 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, a elaborare un Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della P.A., cui il Ministero dell'economia e delle finanze e la Consip hanno collaborato su richiesta dello stesso Ministero dell'Ambiente.

Coerentemente a quanto delineato nel quadro normativo vigente (DPEF 2008-2011, leggi finanziarie, leggi di recepimento di direttive europee), il Programma ha favorito la diffusione di modelli di consumo e acquisto sostenibili, che puntano a razionalizzare e qualificare la spesa pubblica attraverso l'analisi del ciclo di vita del prodotto o servizio in termini di costo, di impatti ambientali e sociali, stimolando gli investimenti delle Imprese sul fronte dell'innovazione e della crescita orientata allo sviluppo di soluzioni eco-compatibili. Il Ministero dell'economia e delle finanze e la Consip svolgono un ruolo strategico nell'ambito del Comitato di Gestione per l'Attuazione del Piano di azione nazionale per la sostenibilità dei consumi nella P.A. (ex art. 1, comma 1126 della L. 296/2006) coordinato dal Ministero dell'Ambiente e finalizzato anche alla redazione dei Criteri Ambientali Minimi sulle categorie oggetto di definizione di criteri ambientali.

Nel corso del 2014 sono stati inseriti i Criteri Ambientali in circa il 91% delle convenzioni attive e nel 100% degli Accordi Quadro, sono proseguite le attività di introduzione di tali criteri in tutti i bandi del Mercato Elettronico per i quali sono esistenti criteri ambientali minimi.

Sono state effettuate sessioni di comunicazione, informazione e formazione presso le Pubbliche Amministrazioni centrali e locali, associazioni di categoria dei fornitori assicurando supporto tecnico e metodologico all'introduzione di criteri ambientali minimi negli appalti pubblici.

In particolare, nel corso del 2014 sono state effettuate attività di supporto all'implementazione di tre progetti europei (BUY Smart+, GPP2020 e ProcA). Tale attività ha comportato un proficuo scambio di esperienze e *know how* con istituzioni europee e con altre realtà leader a livello europeo in materia di *procurement* sostenibile. Nell'ambito del progetto sono state realizzate numerose attività di sensibilizzazione e informazione/formazione così da formare circa 800 buyers pubblici e privati, e attraverso newsletter dedicate al *procurement* sostenibile sono stati raggiunti circa 60.000 utenti con informazioni mirate.

#### **4.5.3 Protocollo di intesa Equitalia**

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

Nel successivo mese di marzo il Ministero dell'Economia e delle finanze, Consip S.p.A. ed Equitalia S.p.A hanno stipulato una Convenzione per regolamentare un rapporto di collaborazione che ha avuto come oggetto la realizzazione da parte di Consip di servizi informatici e di *Contact Center* a supporto del servizio di verifica degli adempimenti.

Le attività svolte nel 2014 per detto servizio, attivo dal 29 marzo 2008, hanno riguardato in particolare:

- l'assistenza alla registrazione *on line* degli ispettori di verifica, effettuata tramite il Portale [www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it);
- l'erogazione del servizio di *Contact Center*, già attivo per il Programma, per fornire informazioni ed assistenza di primo livello alle amministrazioni nella fase di registrazione e abilitazione al Servizio di verifica inadempimenti.

Dall'avvio del servizio sono stati registrati oltre 63.478 utenti e gestite circa 128.273 richieste tramite il *Contact Center*. Nel 2014 si sono registrati al servizio 2.534 utenti e sono state gestite 2.746 richieste al *Contact Center*.

#### **4.5.4 Collaborazioni con i sistemi confederali imprenditoriali**

Il livello di adozione da parte delle PMI, degli strumenti di *e-Procurement*, e del Mercato Elettronico in particolare, è come detto, in crescita. Parallelamente si assiste ad un incremento dell'interesse manifestato verso il Progetto Sportelli in Rete sia da parte di Associazioni di categoria la cui collaborazione è ormai consolidata (Cna, Confindustria, Confcommercio, Confartigianato, Confcooperative, ecc.), sia da parte di nuove Associazioni (Coldiretti, Confesercenti, Legacoop, ecc.), che, anche in corrispondenza dell'estensione dell'offerta sul MePA, trovano in questo strumento una nuova, importante opportunità di business per le PMI che rappresentano.

Il Progetto Sportelli in Rete consiste nell'attivazione di centri di competenza all'interno delle Associazioni locali in grado di aiutare le Imprese nell'accesso e nell'utilizzo degli strumenti di *e-Procurement*. I referenti degli Sportelli vengono adeguatamente formati e ricevono assistenza e aggiornamento costanti che sono poi in grado di riproporre alle Imprese, con un virtuoso effetto moltiplicatore sul territorio. La formazione agli sportelli viene erogata quasi esclusivamente *on line*.

Al 31 dicembre 2014 risultano attivi circa 240 sportelli, con un incremento di 37 nuove strutture attivate nel corso del 2014, distribuite su tutte le regioni italiane. Strategico allo sviluppo dell'iniziativa è anche il ruolo delle Camere di Commercio da sempre coinvolte in maniera funzionale alla diffusione della conoscenza dell'*e-Procurement* attraverso seminari e convegni sul territorio. Nel corso del 2014 Associazioni e Camere di Commercio hanno collaborato alla realizzazione di circa 50 eventi sul territorio a vantaggio di P.A. e Imprese.

Il crescente interesse verso l'iniziativa testimonia la validità del modello, in quanto si fonda sulla valorizzazione di risorse già disponibili all'interno delle Associazioni che rappresentano un punto di riferimento riconosciuto dal tessuto imprenditoriale locale.

#### **4.5.5 Relazioni con le Amministrazioni Territoriali e Sistema a Rete**

Con l'obiettivo di favorire lo sviluppo, la diffusione e l'utilizzo delle iniziative di razionalizzazione degli acquisti presso le P.A. e le Imprese, sono state erogate numerose sessioni di formazione.

In particolare, oltre le consuete attività svolte sul tema della Comunicazione realizzate mediante la gestione del Portale, la realizzazione delle *Newsletter* e la pubblicazione delle altre specifiche comunicazioni, sono inoltre stati organizzati circa 240 eventi di formazione su tutto il territorio nazionale. A questi si aggiungono 98 sessioni di formazione a distanza, di cui 34 per PA, 36 per le Imprese e 28 per addetti agli "Sportelli in rete".

In considerazione dell'evoluzione normativa riguardante il Programma, che, con l'emanazione del D.L. 24 aprile 2014, n. 66 convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, ha dato, di fatto, nuovo impulso alla cooperazione nell'ambito del sistema delle centrali di committenza nazionale e territoriali, delineato già dal comma 457 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, nel corso del 2014 si sono consolidate le attività già avviate nel corso dei precedenti anni con le Amministrazioni regionali e con le Centrali di committenza regionali, in vista dei decreti attuativi del citato decreto legge.

Nell'ambito del Tavolo Tecnico Nazionale, nel corso dell'anno sono stati effettuati, infatti, 7 incontri ai quali hanno partecipato quasi tutte le realtà regionali che effettuano aggregazione degli acquisti, nello specifico, oltre a MEF-DAG e Consip: Azienda Ospedaliera San Carlo e Società Energetica Lucana (Basilicata), SUA (Calabria), SoReSa (Campania), IntercenterER (Emilia Romagna), Direzione Regionale Centrale Acquisti (Lazio), CRAS (Liguria), ARCA (Lombardia), SUAM (Marche), SCR (Piemonte), Empulia e InnoVaPuglia (Puglia), CAT (Sardegna), DG Organizzazione e Contratti e ESTAV Centro (Toscana), APAC (Trento), Umbria Salute (Umbria), CRAS (Veneto), ASL Unica (Valle d'Aosta). In occasione di tali incontri si sono sviluppate attività in ordine alla analisi della spesa pubblica di beni e servizi della P.A., allo scambio di informazioni maggiormente strutturato tra le Centrali nazionale e territoriale, al riutilizzo, anche in modalità ASP della piattaforma di negoziazione, nonché al coordinamento delle attività in linea con gli obiettivi di *spending review*

#### **4.5.6 Collaborazioni internazionali**

Per quanto attiene alle attività internazionali, nel corso del 2014 sono state ospitate numerose delegazioni governative straniere che hanno effettuato visite di studio finalizzate ad approfondire la conoscenza del sistema italiano di public *e-Procurement*.

In ambito europeo è proseguito il supporto al gruppo di lavoro nazionale coordinato dal Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie, in stretta collaborazione con la Direzione Generale Mercato Interno e Servizi della Commissione Europea, per la modernizzazione e l'applicazione delle nuove direttive europee sugli appalti pubblici e ad altri tavoli europei sull'*e-Procurement* (fatturazione elettronica).

E' stata inoltre garantita la partecipazione agli incontri del tavolo OCSE "*Leading Practitioners on Public Procurement*" e al gruppo di lavoro sugli indicatori di *performance* dei sistemi di *public procurement*.

Infine, si è contribuito attivamente sia all'associazione "*OpenPEPPOL*", prosecuzione del progetto europeo Peppol per favorire l'interoperabilità dell'*e-Procurement* a livello europeo, attraverso la guida e il coordinamento della Community relativa al *Pre-award*, e si è proseguita la partecipazione al progetto europeo di *eGovernment eSENS*: progetto della Commissione Europeo che ha l'obiettivo di realizzare una infrastruttura a livello europeo per supportare i servizi condivisi *cross-border* nei settori *e-Health*, *e-Justice*, *e-Business* e *e-Procurement*.

#### **4.5.7 Indagine MEF/Istat**

Nell'ambito delle proprie attività di rilevazione dei comportamenti della Pubblica Amministrazione, anche nel 2014 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.

La rilevazione ha inizio nei primi mesi di ogni anno e raccoglie i dati sui prezzi di acquisto relativi all'anno precedente; i risultati sono resi disponibili in un documento pubblicati sul sito <http://www.dag.mef.gov.it>, nei primi mesi dell'anno successivo a quello della rilevazione.

Nel 2014 si è giunti alla XII edizione. La rilevazione 2014 si è basata sull'analisi di 24 merceologiche e un campione statistico di Amministrazioni coinvolte pari a 1.403, scelte secondo criteri di rappresentatività dei diversi comparti della P.A. utilizzando uno schema di campionamento stratificato.

La rilevazione ha registrato un tasso di *redemption* pari al'91,14%, con 128.864 questionari raccolti. Il numero totale degli utenti registrati delle diverse amministrazioni coinvolte è stato di 6.205.

I risultati complessivi della rilevazione hanno confermato le stime di risparmio effettuate, evidenziando un risparmio medio di circa il 21,00% sui prezzi medi di acquisto ottenuti dalle amministrazioni.

I risultati dell'indagine sono pubblicati, come ogni anno, sul sito dedicato al Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi, del Ministero dell'economia e delle finanze.

#### **4.5.8 Monitoraggio delle forniture**

Nel corso dell'anno di interesse sono proseguite le attività di monitoraggio della qualità delle forniture effettuate dai fornitori aggiudicatari delle Convenzioni e degli Accordi Quadro stipulati nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti, consistenti nella verifica del rispetto dei livelli di servizio e delle obbligazioni previste nei singoli contratti stipulati dalle Pubbliche Amministrazioni.

Il monitoraggio del livello qualitativo delle forniture erogate è stato effettuato attraverso l'utilizzo degli strumenti di controllo delle verifiche ispettive e dell'analisi dei reclami.

Al fine di monitorare efficacemente l'eventuale mancato rispetto degli obblighi contrattuali da parte del Fornitore aggiudicatario, è stato rimodulato l'approccio metodologico alla pianificazione delle iniziative da sottoporre a verifica ispettiva. Dal mero incremento del numero di verifiche da compiersi, il focus della fase di pianificazione di dette verifiche è stato spostato sugli elementi di criticità nei livelli di servizio erogati o potenziali espressi nella fase di esecuzione delle Convenzioni e degli Accordi Quadro attivi e sull'analisi costante dei reclami pervenuti dalle Amministrazioni. Una pianificazione più flessibile nell'anno, ha permesso di intervenire



in modo mirato sulle iniziative, cui ha fatto seguito un graduale ma significativo incremento della percentuale di Fornitori investiti da procedimenti di contestazione e applicazione di penali, in particolare nel secondo semestre dell'anno. In parallelo con la gestione della chiusura del contratto con l'Organismo di Ispezione uscente SGS Italia S.p.A., è stato curato il subentro del nuovo Organismo Bureau Veritas Italia S.p.A..

A consuntivo 2014, sono state gestite circa 3.400 verifiche ispettive presso le sedi delle Pubbliche Amministrazioni aderenti al Programma, o presso quelle dei Fornitori aggiudicatari.

Per ciò che concerne invece il Monitoraggio dei Fornitori del MePA, le attività di verifica in ordine alla sussistenza e alla permanenza dei requisiti dichiarati dai Fornitori all'atto della domanda di abilitazione hanno interessato nel 2014 un campione di circa 80 Imprese, nei confronti delle quali, ove necessario, sono stati assunti i necessari provvedimenti per il perfezionamento, l'integrazione o la revoca/diniego dell'abilitazione.

In pari tempo, nel corso dell'esercizio sono stati avviati circa 100 procedimenti di accertamento di violazione ex art. 55 "*Violazione delle Regole e dei Documenti del Mercato Elettronico*" delle "Regole del Sistema di *e-Procurement* della PA" disponibili sul Portale [www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it), conclusi con irrogazione della relativa sanzione, archiviazione o richiesta di chiarimenti.

L'analisi dei dati raccolti attraverso i diversi strumenti di monitoraggio conferma anche per il 2014 un sostanziale rispetto, da parte dei fornitori aggiudicatari, dei livelli di servizio contrattualmente previsti.

#### ***4.5.9 Analisi del grado di soddisfazione da parte delle Amministrazioni***

Il monitoraggio dell'andamento delle lamentele delle P.A. relative alle iniziative del Programma di razionalizzazione degli acquisti per beni e servizi della Pubblica Amministrazione costituiscono un interessante strumento di analisi e verifica della percezione da parte delle amministrazioni su gli strumenti di acquisto messi a disposizione dal Programma. I risultati di queste analisi contribuiscono ad individuare eventuali elementi di correzione da introdurre nelle strategie e nelle azioni da adottare, al fine di promuovere un sempre maggiore apprezzamento da parte delle amministrazioni sulle iniziative, conseguentemente, un loro più esteso utilizzo.

Nel corso del 2014, è stata monitorata l'incidenza percentuale delle lamentele per tutti i tipi di canali, sia quelli gestiti tramite il *Contact Center* (telefonate, e-mail) sia quelli gestiti direttamente da Consip (corrispondenza).

Dal monitoraggio puntuale si è potuto rilevare che rispetto a tutte le richieste gestite dal *Contact Center* relative alle P.A. solo lo 0,15% è stato classificato come lamentela, invece in ambito corrispondenza l'incidenza è stata del 22,54%.

A novembre è stata avviata l'indagine di rilevazione della soddisfazione. L'indagine, erogata via web tramite il Portale *www.acquistinretepa.it*, è stata aperta a tutti gli utenti del Programma abilitati (PP.AA. e Imprese).

A valle dell'analisi è stato possibile inoltre individuare azioni di sensibilizzazione da porre in essere nei confronti dei fornitori sulle cui iniziative, anche a causa della grande adesione da parte delle Amministrazioni, risultava concentrarsi il maggior numero di lamentele.

## **5 Conclusioni**

Il succedersi di numerosi interventi normativi in tema di *spending review* ha contribuito a rafforzare il ruolo ed i compiti del Programma di razionalizzazione degli acquisti nella P.A. quale elemento strategico nel perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, orientato al compimento del complesso processo di riqualificazione della spesa pubblica.

In particolare alle già citate norme in materia di controllo della spesa quali il D.L. 52/2012, convertito con modificazioni dalla L. 94/2012, e il D.L. 95 del 2012 convertito, con modificazioni, dalla L. 135/2012, si sono aggiunte importanti misure quali il D.L. 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni dalla legge del 23 giugno 2014, n. 89, che contiene disposizioni volte a favorire la centralizzazione degli acquisti delle amministrazioni pubbliche centrali e periferiche.

Si evidenzia che l'obiettivo del Legislatore, nel definire il complesso degli interventi riguardanti il Programma, sia quello di derivare una riduzione e una razionalizzazione della spesa da parte delle Pubbliche Amministrazioni attraverso l'ampliamento della quota di spesa per gli acquisti di beni e servizi gestita attraverso gli strumenti del Programma, l'estensione del numero di categorie merceologiche oggetto d'obbligatorietà per le Amministrazioni centrali dello Stato, nonché, relativamente ad

alcune tipologie merceologiche, sempre affrontate mediante Convenzioni e Accordi Quadro, dell'obbligatorietà rivolta a tutta la Pubblica Amministrazione, ed ancora, stabilendo l'utilizzo esclusivo della modalità telematica lungo tutto il processo di acquisto, in risposta all'esigenza di aumento della trasparenza nell'utilizzo delle risorse da parte della Pubblica amministrazione e nella direzione della dematerializzazione e della conoscenza dei comportamenti di acquisto. Tali disposizioni riguardano anche gli acquisti sotto soglia, per i quali vi è l'obbligo di utilizzo del MePA rivolto ora a tutte la Amministrazioni Pubbliche con la previsione, in parallelo, dell'istituzione di sezioni specializzate del MePA.

Da ultimo il D.L. 66/2014 che, nel quadro di una generale richiesta di efficientamento della spesa per beni e servizi rivolta a tutte le Pubbliche Amministrazioni, con le specifiche indicazioni di cui all'articolo 8, orienta il sistema degli approvvigionamenti pubblici verso l'incremento dell'attività di aggregazione della domanda e di centralizzazione della stessa grazie ad un numero limitato di soggetti aggregatori. Tali obiettivi sono favoriti da un lato mediante l'istituzione di un apposito fondo per gli anni 2015 e 2016, e dall'altro, con la previsione di un ulteriore sistema di vincoli, rispetto a quello già in essere con la normativa previgente, in riferimento agli approvvigionamenti di specifiche categorie merceologie e soglie, annualmente individuate da apposito DPCM ( articolo 9, comma 3) sulla base delle analisi compiute dai soggetti aggregatori stessi. L'importanza strategica della aggregazione della domanda si evince inoltre, in riferimento alle regioni, province autonome, province e città metropolitane e comuni, in base alle indicazioni circa la modifica degli importi e dei criteri per la determinazione del relativo contributo alla riduzione della spesa pubblica, nel caso di ricorso agli acquisti centralizzati (rispettivamente art. 46, comma 4 e art. 47, comma 3).

Il concorso del Programma al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica si è concretizzato nel corso del 2014 mediante il potenziamento degli strumenti di acquisto tradizionali (Convenzioni quadro, Mercato Elettronico della P.A.) accanto all'ulteriore sviluppo degli strumenti più innovativi (Accordi Quadro, Sistema Dinamico di Acquisizione). Parallelamente si è operato offendo supporto alle Pubbliche Amministrazioni richiedenti, in ordine all'utilizzo in modalità ASP (*Application Service Provider*) del sistema informatico di negoziazione, nonché, in generale, all'ottimale

impiego degli strumenti telematici offerti dal Programma, e quelli finalizzati alla razionalizzazione dei processi di acquisto (*benchmark*). Tale ultimo aspetto ricopre una funzione essenziale che va oltre l'area di diretta influenza del Programma e che rende lo stesso elemento fondamentale al fine del miglioramento complessivo della qualità della spesa della Pubblica Amministrazione.

In virtù dell'ampliamento dell'ambito oggettivo e soggettivo del Programma, l'attenzione è stata rivolta in particolare agli aspetti di natura quantitativa, con riferimento ai massimali delle iniziative, dedicando al riguardo specifica attenzione agli aspetti di tutela del mercato e della concorrenza, all'erogato, alla continuità delle iniziative poste in essere, e, in termini qualitativi, alla rispondenza alle esigenze delle P.A. anche in termini di qualità delle forniture.

Dall'analisi dei risultati raggiunti nell'anno 2014, come illustrato nei paragrafi precedenti, emerge l'idoneità del Programma di razionalizzazione a rispondere ai fabbisogni delle Pubbliche Amministrazioni sia in termini di volumi, sia di caratteristiche essenziali dei beni e servizi offerti.

Le Convenzioni hanno registrato complessivamente, rispetto all'anno precedente, un lieve aumento del valore complessivo di Spesa Presidiata pari a circa 21.122 milioni di euro (+3% rispetto all'anno precedente) ed un significativo incremento dei valori di Erogato (+25 % vs 2013).

Il MePA ha registrato una ulteriore significativa crescita nel corso dell'anno, soprattutto in termini di volume di erogato, numero articoli a catalogo, numero ordini e di nuovi fornitori abilitati. Con 5.442.561 (+81% vs 2013) articoli disponibili il MePA si conferma come il più grande mercato elettronico europeo dedicato alla Pubblica Amministrazione.

Tale incremento conferma il trend registrato nel corso del 2013 e collegato agli effetti prodotti dagli interventi normativi che dal 2012 hanno ampliato il perimetro di obbligatorietà del Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione. Nel corso del 2014 sono stati inoltre attivati sei nuovi bandi di abilitazione, ampliando il numero di categorie merceologiche presenti sul Mercato Elettronico. La crescita però più significativa è da ricondursi all'erogato generato nel 2014 e corrispondente a circa 1.367 milioni di euro (+69% rispetto al 2013).

Nel corso dell'anno è stato attuato un incremento del livello di presidio della spesa della Pubblica Amministrazione attraverso lo strumento degli Accordi Quadro. Tale risultato è da ricondursi all'attivazione di iniziative di prima edizione orientate ad affrontare nuove aree merceologiche precedentemente non presidiate e che non si prestano ad una completa standardizzazione delle condizioni di acquisto, dunque all'utilizzo dello strumento della convenzione quadro.

Per quanto concerne il Sistema Dinamico di Acquisizione (SDAPA), nel corso del 2014 si è ulteriormente consolidato l'utilizzo dello strumento, in considerazione della caratteristiche di flessibilità ed adattabilità riscontrate. In particolare sono stati attivati tre nuovi bandi istitutivi SDAPA ed ampliata l'offerta dei bandi già attivi (con particolare riferimento a quelli in ambito sanitario), incrementando il perimetro merceologico presidiato attraverso questo innovativo strumento di acquisto.

Inoltre, nell'ambito degli accordi sottoscritti tra MEF, Consip, e Amministrazioni, sono state realizzate le Gare su Delega in favore dei soggetti richiedenti (es. Consob e Ministero della Salute). Inoltre è stata avviata la fase di realizzazione dell'iniziativa in ambito "raccolta e trasporto rifiuti" in collaborazione con l'Unione dei Comuni dell'Alta Murgia. E' proseguito infine il supporto alle diverse Amministrazioni per l'espletamento di Gare in modalità *Application Service Provider* (ASP). Si sottolinea che l'utilizzo di sistemi telematici di altre Amministrazioni in modalità ASP rappresenta una misura di efficienza ed efficacia amministrativa in un'ottica di ottimizzazione e risparmio di risorse pubbliche nonché un'occasione di condivisione di conoscenze acquisite nell'ambito della collaborazione tra soggetti pubblici.

Trasversalmente ai diversi strumenti di acquisto, si è mantenuta alta l'attenzione sulla diffusione presso la Pubblica Amministrazione del *Green Public Procurement* mediante la realizzazione di attività di consulenza e sensibilizzazione nonché proseguendo con l'adozione dei parametri di sostenibilità ambientale, ove possibile, nelle iniziative poste in essere dal Programma, attesa l'importanza del tema per le ricadute sociali e per gli impatti diretti sulla qualità della spesa pubblica soprattutto riguardo all'efficienza energetica.

Nell'ambito delle attività dell'erogazione del servizio di *benchmarking* e in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 10, comma 3 del D.L. 24 aprile 2014 n.66, è stato emanato il DM del 15 settembre 2014 contenente le prestazioni principali in

relazione alle caratteristiche essenziali dei beni e servizi oggetto delle convenzioni attive tra il primo gennaio 2013 e la data di entrata in vigore del citato decreto; tali informazioni, corredate dei relativi prezzi, sono state pubblicate sul sito del Ministero. Tali informazioni saranno utilizzate per l'esercizio di vigilanza sulle attività finalizzate all'acquisizione di beni e servizi attribuita all'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, ora Autorità nazionale anticorruzione, previste all'articolo 10, D.L. 66/2014.

La capacità del Programma di razionalizzazione di dare risposta alle esigenze di incremento di utilizzo degli strumenti di acquisto, si fonda anche sull'attenzione rivolta alla realizzazione e al potenziamento degli strumenti informatici abilitanti quali la piattaforma *e-Procurement*, il sistema di *Datawarehouse*, il Portale di *business Intelligence*, i Servizi di *Contact Center*, ed in generale sul continuo miglioramento dei servizi erogati alla Pubblica Amministrazione e alle Imprese. Tra questi le attività di comunicazione hanno rappresentato un'ulteriore attività strategica utile a massimizzare il ruolo del Programma, soprattutto a seguito del significativo incremento dell'utenza registrato nel corso degli ultimi anni.

Per il futuro, in coerenza con quanto previsto dalla normativa in materia, il Programma si propone di confermare e ulteriormente rafforzare il proprio ruolo nell'ambito della razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi. Accanto al potenziamento degli strumenti di acquisto attualmente in essere, rivestiranno un importante ruolo le attività orientate al coordinamento tra i soggetti e pubblici aggregatori della domanda finalizzato alla armonizzazione dei processi di acquisto della Pubblica Amministrazione nel suo complesso, alla condivisione di buone pratiche e alla promozione dell'innovazione e della trasparenza. Al riguardo il Legislatore ha fornito con il D.L. 66/2014 e con i relativi decreti attuativi, un importantissimo e valido strumento, affidandone l'attività di coordinamento al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento dell'amministrazioni generale, del personale, orientato a sancire definitivamente la collaborazione tra i soggetti responsabili degli approvvigionamenti pubblici ai vari livelli di governo.



