

RELAZIONE
CONCERNENTE I RISULTATI OTTENUTI
IN MATERIA DI RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA
PER L'ACQUISTO DI BENI E SERVIZI PER LE
PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI
(Anno 2005)

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

Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze
(PADOA SCHIOPPA)

Comunicata alla Presidenza il 5 giugno 2006

INTRODUZIONE

Nell'anno 2005 non ci sono stati interventi normativi che hanno avuto impatto sulla attività del programma di razionalizzazione degli acquisti della Pubblica Amministrazione. Risulta comunque utile ricordare l'emanazione del DPCM n. 325 del 11 novembre 2004 (pubblicato sulla G.U. n. 29 del 25.1.2005) che da un lato detta i principi generali a cui devono essere improntate le gare indette da Consip, dall'altro regola le procedure di gara non concluse bandite dalla Consip.

La rilevazione delle informazioni ha interessato i responsabili degli acquisti sia degli uffici centrali che di quelli periferici.

La raccolta delle informazioni è stata effettuata utilizzando per i beni apposite estrazioni dal sistema utilizzato dai consegnatari, per i servizi i dati rilevati con il sistema per il controllo di gestione. Tali informazioni sono relative a quanto è stato acquistato sulla base delle fatture di competenza dell'anno 2005 anche se non liquidate; gli acquisti sono stati rilevati per categoria merceologica e per tipologia di bene e sono stati messi in relazione con le categorie merceologiche utilizzate da Consip per la stipula delle convenzioni.

E' necessario premettere che:

- Con riferimento ai noleggi degli autoveicoli è stato rilevato l'ammontare dei canoni annui, anche se il contratto di noleggio è stato stipulato in anni precedenti utilizzando la relativa convenzione
- Per le utenze sono stati considerati i consumi dell'anno 2005, indipendentemente dalla data di pagamento della fattura. Per tali spese, gestite in maniera unificata dal Dipartimento dell'Amministrazione Generale, per l'immobile di Via XX Settembre è stata effettuata una ripartizione tra i Dipartimenti presenti nell'immobile ed è stata riportata la quota di competenza.
- Per i servizi di Global Service (manutenzione impianti, facchinaggio, servizio di pulizia, disinfestazione, raccolta e smaltimento rifiuti, giardinaggio) è stato considerato il valore di competenza dell'anno per il Dipartimento dell'Amministrazione Generale.

RELAZIONE

Il Dipartimento dell'Amministrazione Generale ha effettuato nell'anno 2005 acquisti pari a 22,3 milioni di Euro riepilogati nella Tabella 1, in cui sono distinte quattro categorie: gli acquisti effettuati in convenzione, i beni e servizi non disponibili in convenzione, gli acquisti effettuati sul market-place e quelli effettuati fuori convenzione, per questi ultimi sono state rilevate le relative motivazioni.

Circa il 71% degli acquisti è stato effettuato utilizzando le convenzioni attive nell'anno (grafico 1). Questo risultato va letto anche alla luce delle attività portate a termine per rafforzare la razionalizzazione degli acquisti della PA: attivazione di nuove convenzioni, con una spesa affrontata nel corso dell'anno 2005 pari a 13.668 milioni di euro, incremento del numero dei punti ordinanti registrati al mercato elettronico (risultati di uno degli obiettivi della Direttiva 2005), iniziative volte ad un maggiore utilizzo del marketplace. Ciò ha portato al superamento di quelle condizioni normative che, a partire dagli effetti della Legge n. 212 del 1 agosto 2003, avevano portato alla sospensione delle attività relative alla stipula delle convenzioni quadro. Infatti,

- Si è incrementata, rispetto al 2004, la percentuale degli acquisti effettuati utilizzando le convenzioni (dal 65% del 2004 al 71% del 2005) (grafico 2)
- Il mercato elettronico, sia pure in forma lieve (3% degli acquisti 2005), comincia ad essere utilizzato

Dall'analisi degli acquisti effettuati fuori convenzione risulta che (tabella 1 e grafico 3)

- la variabile prezzo ha indotto ad acquistare fuori convenzione per circa 0,4 milioni di Euro pari al 67% degli acquisti fuori convenzione;
- l'esaurimento delle convenzioni rappresenta la seconda causa di acquisto fuori convenzione (25%)

E', inoltre, interessante notare che tre categorie di beni (cancelleria, Global Service, mobili per ufficio) rappresentano il 76% degli acquisti di beni per i quali non era disponibile una convenzione e circa il 20% degli acquisti complessivi.

Se si considera la *collocazione territoriale*, il 58 % del totale degli acquisti è stato effettuato dagli **uffici centrali** (grafico 4), utilizzando per il 69% le convenzioni attive (grafico 5). Degli acquisti in convenzione, il 57% è stato effettuato dagli uffici centrali (grafico 4).

Analizzando gli acquisti degli **uffici periferici**, la percentuale di quelli effettuati in convenzione (73%) è allineata a quella degli uffici centrali, così come quella sugli acquisti di beni e servizi non disponibili in convenzione (21%) (grafico 5).

RISPARMI PRESUNTI CONSEGUITI

Al fine del calcolo del risparmio presunto derivante dagli acquisti effettuati utilizzando le convenzioni, sono state utilizzate le percentuali medie di risparmio per categoria merceologica fornite da Consip.

In relazione agli acquisti che il Dipartimento dell'Amministrazione Generale ha effettuato utilizzando le convenzioni (15,8 mil. Euro), il risparmio presunto conseguito risulta di 4,1 milioni di Euro (Tabella 2) pari, in termini percentuali, al 20,6% della spesa affrontata calcolata a costo pieno.

Circa il 76% di questi risparmi è dovuto agli acquisti relativi a buoni pasto, global service e telefonia fissa.

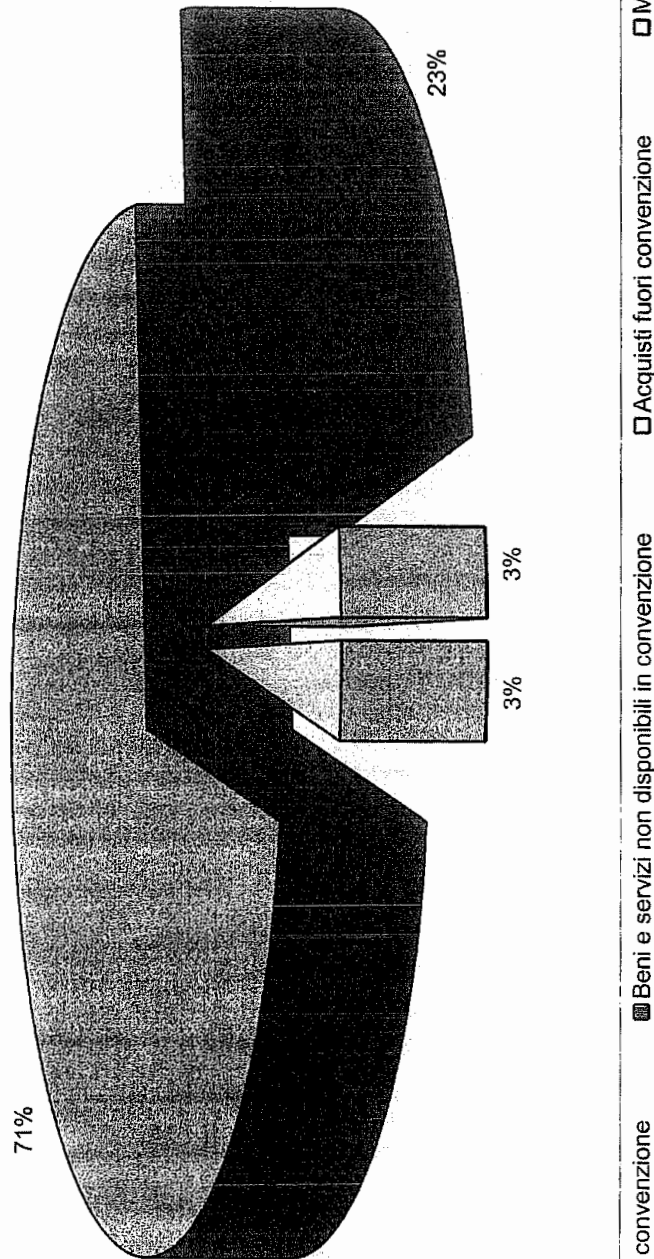
Tabella 2

**CALCOLO DEL RISPARMIO PRESUNTO SUGLI
ACQUISTI IN CONVENZIONE 2005**

CATEGORIE DI BENI	ACQUISTI IN CONVENZIONE (valori in €uro)	% media di risparmio	Costo pieno (valori in €uro)	Risparmio medio presunto (valori in €uro)
Autoveicoli	171.235	8,00%	186.125	14.890
Buoni pasto	5.065.696	6,00%	5.389.038	323.342
Carburante	126.061	3,00%	129.960	3.899
Carta in risme	24.750	12,75%	28.366	3.617
Centrali telefoniche	104.487	53,00%	222.312	117.825
Combustibile per riscaldamento	1.221.797	11,45%	1.379.782	157.985
Energia elettrica	3.121.134	4,30%	3.261.373	140.239
Fax	1.261	23,00%	1.638	377
Fotocopiatrici	73.777	38,52%	120.001	46.224
Global Service Uffici	3.441.866	16,00%	4.097.460	655.594
Mobili e arredi	72.605	36,00%	113.445	40.840
Pc desktop	12.278	37,80%	19.740	7.462
Reti locali	168.512	47,00%	317.947	149.435
Software	812.812	13,00%	934.266	121.455
Stampanti	1.575	35,71%	2.450	875
Telefonia fissa	1.302.037	62,00%	3.426.413	2.124.376
Telefonia mobile	40.000	82,00%	222.222	182.222
Totale complessivo	15.761.881	20,61%	19.852.538	4.090.656

Grafico 1

ACQUISTI DEL DIPARTIMENTO PER CATEGORIA - 2005



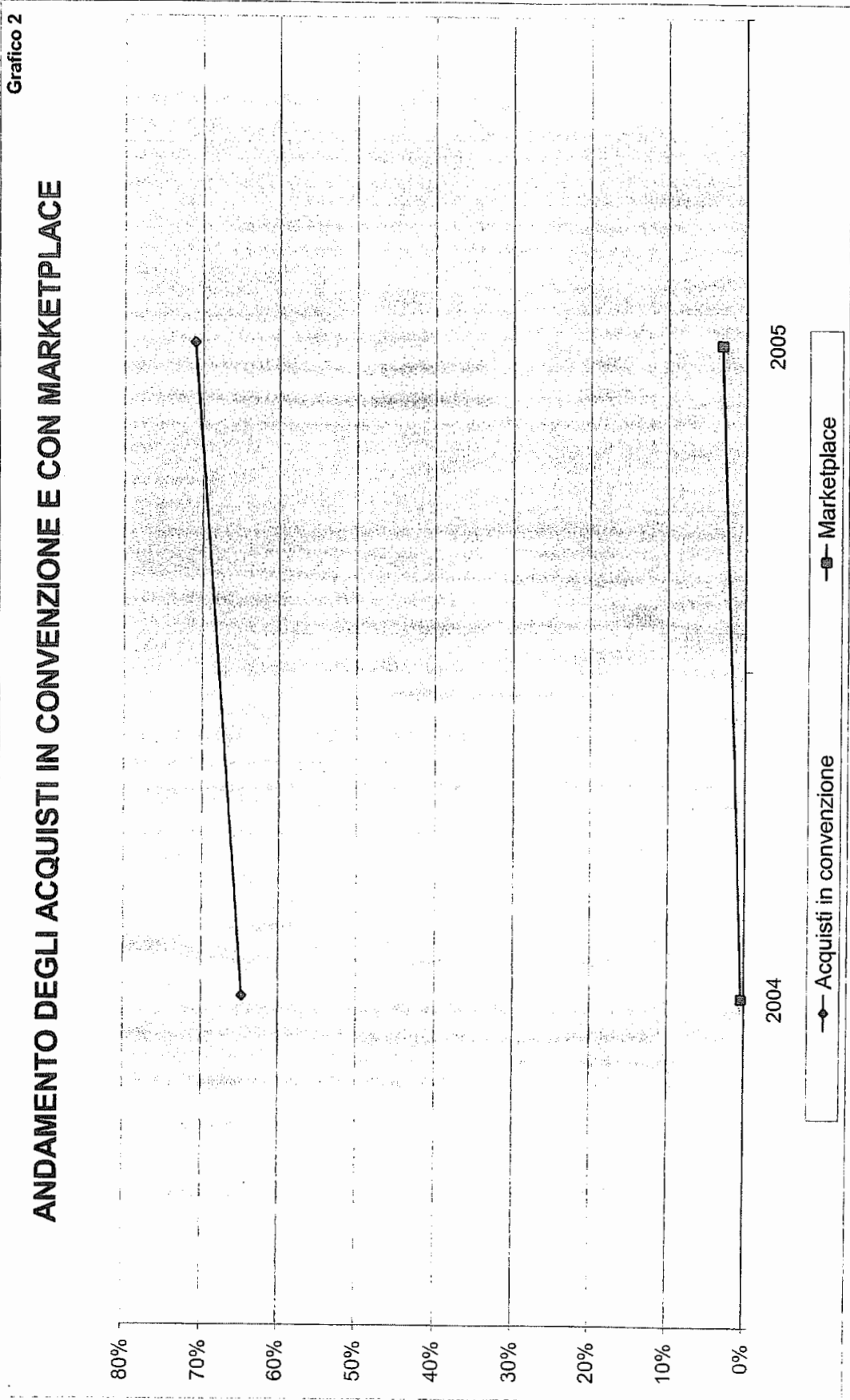
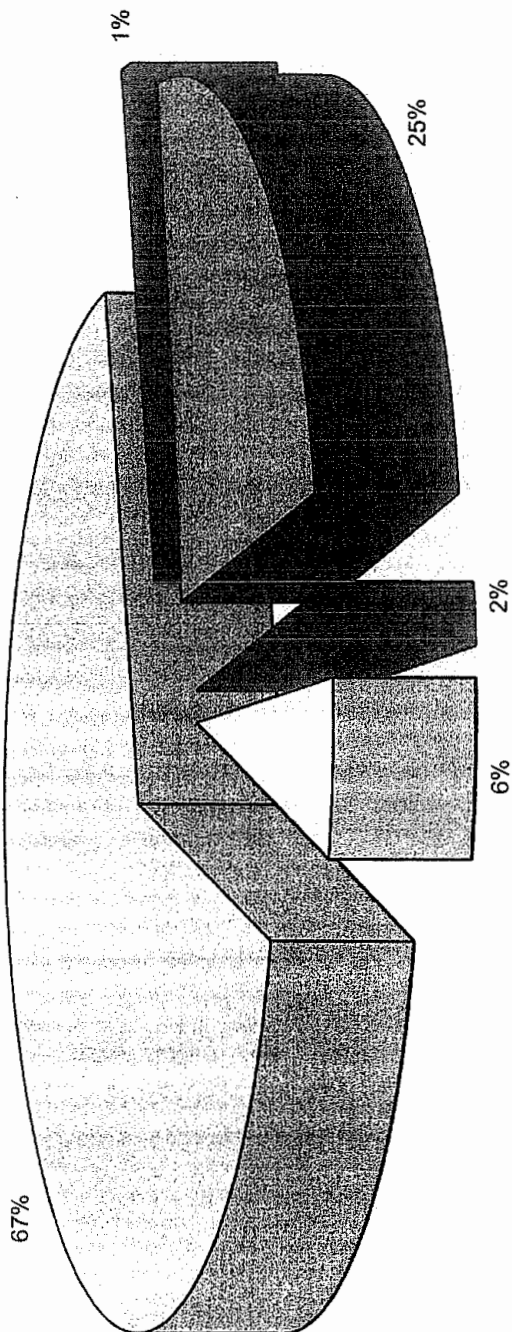


Grafico 3

MOTIVAZIONI ACQUISTI 2005 FUORI CONVENZIONE



- Convenzione esaurita
- Il bene non presenta le caratteristiche specifiche richieste
- Qualità del prodotto in convenzione non concorrente
- Convenzione in fase di attivazione
- Il prezzo è inferiore o uguale rispetto alla convenzione

Grafico 4

DISTRIBUZIONE ACQUISTI PER CATEGORIA E SEDE TERRITORIALE - ANNO 2005
 (Valori in milioni di €uro)

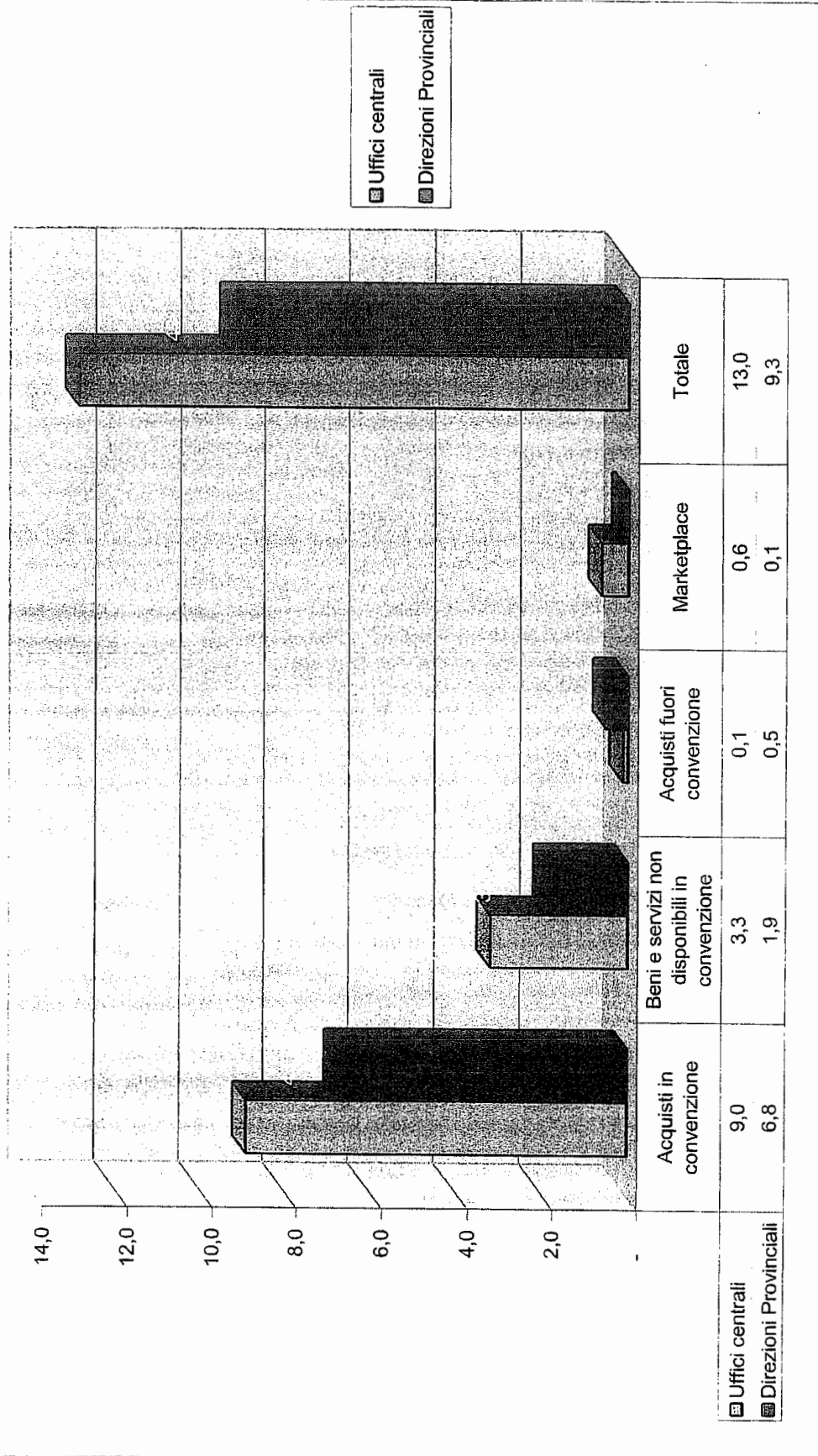
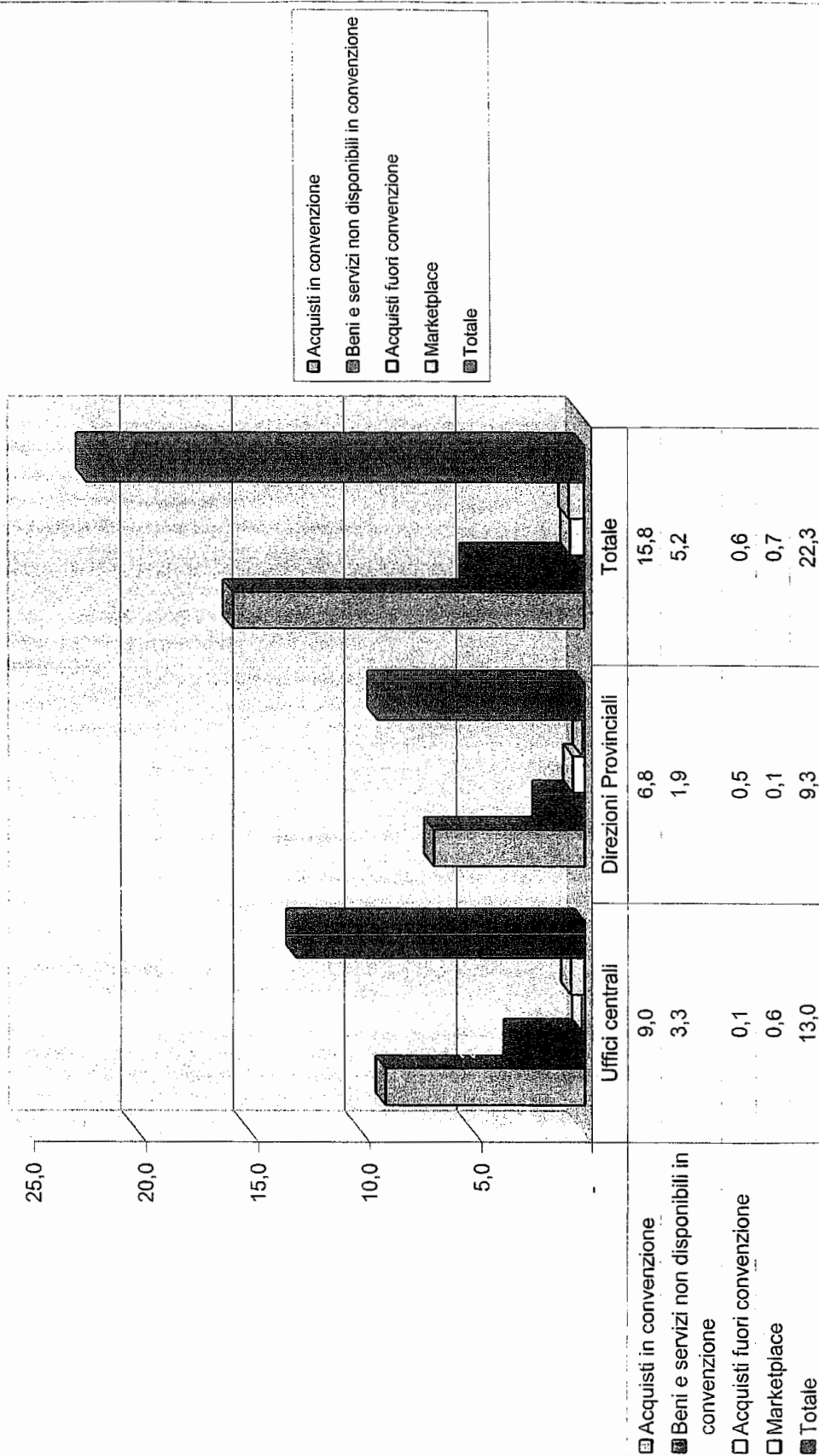


Grafico 5

DISTRIBUZIONE ACQUISTI PER SEDE TERRITORIALE E CATEGORIA - ANNO 2005

(Valori in milioni di euro)





MINISTERO DELL'ECONOMIA
E DELLE FINANZE

**Programma di Razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi
per le Pubbliche Amministrazioni**

Relazione al Parlamento per l'anno 2005

Roma, marzo 2006

Indice

1 Quadro normativo

1.1 LA CONVENZIONE MEF – CONSIP S.P.A.

2 Missione e strategia

3 Strumenti e attività del Programma

3.1 CONVENZIONI QUADRO E NEGOZI ELETTRONICI

3.2 MERCATO ELETTRONICO E GARE TELEMATICHE

3.3 PORTALE "ACQUISTINRETEPA"

4 Principali risultati e attività

4.1 CONVENZIONI QUADRO

4.2 MERCATO ELETTRONICO

*4.3 PROGETTI A SUPPORTO DI SPECIFICHE ESIGENZE
DELLE P.P.A.A.*

4.4 ULTERIORI INIZIATIVE

**4.4.1 Collaborazioni con i sistemi confederali imprenditoriali –
Sportello Imprese**

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

4.4.3 Indagine MEF/Istat

4.4.4 Progetto ISAE

4.4.5 Monitoraggio delle forniture

4.4.6 Customer Satisfaction

4.4.7 Attività di studio e ricerca

Conclusioni

1 Quadro normativo

Com'è noto, il Programma per la razionalizzazione degli acquisti nella Pubblica Amministrazione prende il via con la *Legge Finanziaria 2000*, che all'articolo 26 ne definisce gli ambiti di intervento e assegna al Ministero dell'Economia e delle Finanze il compito di stipulare Convenzioni quadro per l'approvvigionamento di beni e servizi per la Pubblica Amministrazione, attraverso l'espletamento di procedure ad evidenza pubblica, avvalendosi di una società che il Ministero individua (con D.M. 24 febbraio 2000) nella Consip S.p.A.

Con la *Legge Finanziaria 2001* (articoli 58-61), il Programma si arricchisce dell'attività di promozione delle aggregazioni di enti decentrati di spesa (enti locali, università, a.s.l.), finalizzate a elaborare strategie comuni di acquisto ed eventualmente stipulare Convenzioni valide su parte del territorio nazionale, anch'essa attribuita alla Consip S.p.A. (D.M. 2 maggio 2001), insieme con l'incarico di realizzare il sistema telematico per il *Mercato Elettronico* della Pubblica Amministrazione, poi regolamentato con d.p.r. 4 aprile 2002, n. 101. I due modelli ivi previsti per lo svolgimento delle procedure telematiche di acquisto, gare telematiche e *Mercato Elettronico*, collaudati nel corso del 2002, consentono alle Amministrazioni di effettuare approvvigionamenti di beni e servizi attraverso sistemi automatizzati di scelta del contraente, nel rispetto dei principi di trasparenza e di semplificazione delle procedure.

I numerosi e successivi interventi del Legislatore hanno modificato l'ambito oggettivo e soggettivo di riferimento del Sistema delle Convenzioni.

In particolare, con la *Legge Finanziaria 2003*, si sono introdotti meccanismi ancora più stringenti rispetto alla normativa previgente, per quanto concerne il tema dell'obbligatorietà, abrogati dopo qualche mese con la legge n.

212/2003, che limitava l'obbligo di adesione ai soli servizi ad alta qualità e bassa intensità di lavoro da individuarsi mediante apposito D.M., e poi (*Legge Finanziaria 2004*) a quelli a rilevanza nazionale, da individuarsi con D.P.C.M., contenente altresì le linee guida generali per assicurare la massima trasparenza nelle procedure di gara.

La *Legge Finanziaria 2004* ha successivamente mutato il panorama complessivo prevedendo che a decorrere dal 1° gennaio 2004 tutte le Amministrazioni Pubbliche possono fare ricorso alle Convenzioni, ovvero utilizzarne i parametri di prezzo-qualità per l'acquisto di beni e servizi comparabili con quelli oggetto di convenzione, e possono inoltre decidere se continuare a utilizzare le Convenzioni in essere ovvero recederne.

La Consip S.p.A., attraverso proprie articolazioni territoriali, potrà fornire, su specifica richiesta, supporto e consulenza per le esigenze di approvvigionamento di beni e servizi da parte di enti locali o dei loro consorzi assicurando la partecipazione anche alle piccole e medie imprese locali nel rispetto dei principi di concorrenza.

Il *decreto-legge n. 168/2004*, convertito in *Legge 30 luglio 2004, n. 191*, ha confermato tale orientamento del Legislatore, sopprimendo tuttavia ogni differenziazione delle tipologie di servizi (non esiste più dunque il riferimento alla "rilevanza nazionale" dei servizi oggetto di convenzione previsto dalla *Legge Finanziaria 2004*), e introducendo disposizioni che rafforzano la verifica da parte degli uffici preposti al controllo interno delle Amministrazioni, del rispetto dei parametri di qualità e prezzo.

Nelle more dell'emanazione dei citati D.M., prima, e D.P.C.M., poi, a partire dall'ultimo trimestre del 2003 le attività della Consip S.p.A relative alla stipulazione delle Convenzioni quadro sono state sospese, in attesa della ridefinizione dell'ambito di operatività del Programma.

Il previsto D.P.C.M. è stato emanato nel novembre 2004 e pubblicato nella G.U. del 25 gennaio 2005, con il seguente contenuto:

- principi generali da rispettare nell'espletamento delle procedure di gara (ad esempio parità di trattamento in fase di aggiudicazione, garanzia di massima trasparenza e pubblicità delle iniziative);
- disposizioni in materia di servizi accessori per le forniture di beni, prevedendo l'inserimento nei bandi di gara di servizi accessori a pagamento, con quotazione separata;
- disposizioni sulla composizione delle commissioni di gara (selezione dei componenti tra magistrati ordinari, amministrativi e contabili in quiescenza, dirigenti del MEF, della PCM, etc.).

E' stato inoltre previsto un rafforzamento del concetto di maggiore aderenza ai fabbisogni delle Amministrazioni, attraverso la predisposizione di appositi formulari volti ad acquisire informazioni sull'aspetto qualitativo e quantitativo dei beni e servizi, rispondenti alle esigenze manifeste.

Infine è stata rimessa alla Consip S.p.A. la verifica della possibilità di proseguire utilmente le procedure di gara sospese, proprio alla luce delle disposizioni contenute nello stesso D.P.C.M..

Pertanto, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha dato disposizioni perché le attività della Consip S.p.A. connesse col Sistema delle Convenzioni riprendessero il loro corso normale.

Sulla base di quanto prima esplicitato, si evidenzia una sostanziale evoluzione del sistema che passa da una logica di obbligatorietà a un regime di libera scelta della Pubblica Amministrazione.

La *Legge Finanziaria 2005* ha ulteriormente rafforzato la volontà del Governo di riduzione, contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica, al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica fissati in

sede comunitaria e indicati nel D.P.E.F., per il triennio 2005-2007; in particolare la legge finanziaria ha stabilito che la spesa complessiva delle Pubbliche Amministrazioni non deve superare il limite del 2% rispetto alle previsioni del precedente anno.

La *Legge Finanziaria 2006* rafforza infine la posizione del Programma di Razionalizzazione per il contenimento della spesa pubblica e il rispetto del patto di stabilità fatta salva la facoltà delle Amministrazioni di aderire al Sistema delle Convenzioni. In particolare, (art. 1 comma 22) dal secondo bimestre del 2006, qualora, a seguito del monitoraggio della spesa per beni e servizi, emerga il superamento degli obiettivi del patto di stabilità, le Pubbliche Amministrazioni centrali avranno l'obbligo di aderire alle convenzioni, ovvero di utilizzare i relativi benchmark con un ulteriore ribasso del 20%. Al fine di contenere la spesa complessiva, le quantità acquistate tramite convenzioni non potranno superare la media dell'ultimo triennio.

Anche, in questo caso il Legislatore ha previsto lo strumento del DPCM, su proposta del Ministero dell'Economia e delle Finanze, per la regolamentazione del nuovo scenario.

Ai fini del concorso delle Amministrazioni locali al rispetto del patto di stabilità interno e alla realizzazione degli obiettivi di contenimento e di razionalizzazione della spesa pubblica (art. 1 commi 158-161) è previsto che le aggregazioni di enti locali o di enti decentrati di spesa, promosse anche ai sensi dell'articolo 59 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, espletino le funzioni di centrali di committenza in favore delle amministrazioni ed enti regionali o locali aventi sede nel medesimo ambito territoriale. Le centrali di committenza valuteranno l'opportunità di utilizzo delle convenzioni stipulate o degli acquisti effettuati ai fini del rispetto dei parametri di qualità-prezzo delle convenzioni ex art. 26 legge 488/99. Allo scopo di conseguire l'armonizzazione dei sistemi, gli enti locali e gli enti decentrati di spesa potranno avvalersi della consulenza e del supporto della Consip S.p.A., anche nelle sue articolazioni territoriali.

E' opportuno ricordare, infine, il prossimo recepimento della Direttiva europea in materia di appalti pubblici relativamente ai beni, servizi e lavori, che potrà costituire un importante volano per l'intero Programma.

1.1 La Convenzione MEF – Consip S.p.A.

La regolamentazione dei rapporti tra la Consip S.p.A. e il Dipartimento dell'Amministrazione Generale del Personale e dei Servizi del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze per la realizzazione del Programma di Razionalizzazione della spesa per beni e servizi è attuata attraverso una nuova Convenzione che disciplina una nuova modalità di gestione dei rapporti mutui.

Le funzioni di indirizzo e controllo proprie del Dipartimento come peraltro previsto dal Legislatore - vengono esercitate attraverso un'apposita e snella struttura interna, che garantisce contestualmente un'adeguata autonomia operativa alla Consip S.p.A., escludendo interazioni istituzionali che non forniscono valore aggiunto alle attività relative al Programma.

Gli ambiti di disciplina della Convenzione riguardano l'insieme di rapporti che intercorrono tra il Dipartimento e la Consip nello svolgimento delle attività connesse alla progettazione, realizzazione, sviluppo e gestione sia del Sistema delle Convenzioni per l'approvvigionamento di beni e servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni, sia di un sistema di acquisti elettronici (e-procurement), con particolare riferimento alla realizzazione dei cataloghi elettronici, delle gare telematiche e del mercato elettronico delle Pubbliche Amministrazioni. Altro ambito importante è quello relativo alla consulenza specialistica a supporto delle Pubbliche Amministrazioni per le esigenze di acquisto di beni e servizi nonché la promozione dell'aggregazione degli enti decentrati di spesa finalizzata alla stipulazione di convenzioni di specifico interesse degli enti stessi. Infine l'ultimo aspetto è quello connesso alla

comunicazione alle pubbliche amministrazioni finalizzata all'illustrazione e alla compiuta comprensione del Programma dal punto di vista strategico e alla piena conoscenza dei servizi e degli strumenti offerti dalla Consip alle Amministrazioni stesse.

2 Missione e strategia

Nell'ambito del processo di modernizzazione della Pubblica Amministrazione e del Paese, un ruolo sempre più importante è rivestito dal tema dell'e-government, ovvero quell'insieme di iniziative che consente di rispondere più adeguatamente, efficientemente e tempestivamente alla domanda di governo da parte di cittadini e imprese.

Quest'esigenza trova una risposta fattiva nell'attività del Ministero dell'economia e delle finanze che attraverso la Consip S.p.A. gestisce l'informatizzazione dei processi amministrativi, conoscitivi e decisionali del Ministero dell'Economia e delle Finanze (Area Tesoro) e la razionalizzazione degli acquisti della Pubblica Amministrazione per mezzo di tecnologie informatiche (e-procurement).

Quest'ultimo compito (e-procurement) si riallaccia all'esperienza delle grandi imprese multinazionali dove il tema dell'ottimizzazione degli approvvigionamenti assume un ruolo fondamentale come strumento di recupero di competitività sui mercati.

Il Programma di razionalizzazione degli acquisti per beni e servizi della Pubblica Amministrazione ha lo scopo quindi di semplificare notevolmente le procedure di acquisto, operando una mediazione tra la domanda della Pubblica

Amministrazione, che nella realtà economica italiana costituisce una significativa quota del mercato nazionale, e l'offerta delle imprese che, nel nostro sistema economico è costituito per la maggior parte da un tessuto produttivo di operatori di dimensioni medio/piccole, nel rispetto dei principi di competitività e di trasparenza.

In sintesi la missione del Programma è di rendere disponibili alle Amministrazioni modelli evoluti di acquisto per la riduzione della spesa e l'ottimizzazione dei processi. A tal fine la strategia attuata nel corso degli anni, ha previsto l'introduzione di nuovi modelli organizzativi per gli acquisti nonché la creazione e il costante sviluppo di strumenti a supporto del modello.

Il disegno strategico del modello si incentra sul Sistema delle Convenzioni quadro, definito dall'art. 26 della legge 488/99, per coprire i fabbisogni standardizzabili di beni e servizi delle amministrazioni; il sistema, favorendo l'aggregazione della domanda, permette di conseguire delle economie di scala che consentono di ottenere condizioni economiche di acquisto alquanto vantaggiose. Altro importante strumento è il Mercato Elettronico per la Pubblica Amministrazione, che si pone in ottica complementare rispetto al Sistema delle Convenzioni, ed è utilizzabile per acquisti sotto la soglia di rilievo comunitario. Un altro aspetto particolarmente significativo è rappresentato inoltre dall'attività di consulenza e di supporto alle Pubbliche Amministrazioni su tematiche inerenti la semplificazione dei processi, la razionalizzazione organizzativa, l'utilizzo degli strumenti telematici di acquisto.

Sia per la stipula di convenzioni quadro ex art. 26, sia per gli approvvigionamenti specifici a supporto delle Amministrazioni è possibile avvalersi delle procedure di gara telematica.

Gli strumenti descritti, considerati nel complesso, mutano fortemente l'ottica dei processi tradizionali, legati molto spesso a prassi non codificate, a favore di una nuova gestione caratterizzata dalle tecnologie informatiche.

3 Strumenti e attività del Programma

L'anno 2005, coerentemente con la strategia complessiva del Programma, è stato caratterizzato dal rafforzamento del Sistema delle Convenzioni, dal proseguimento della fase di consolidamento del Mercato Elettronico per la Pubblica Amministrazione e dal perfezionamento delle procedure di gara telematica; queste azioni hanno determinato un sostanziale riequilibrio tra le componenti dell'offerta del Programma che ha consentito il maggiore avvicinamento al mercato di riferimento in termini di fabbisogno.

3.1 Convenzioni quadro e Negozi elettronici

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

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

Gli ordinativi possono essere emessi tramite fax, raccomandata A/R o in modalità elettronica, attraverso i Negozi Elettronici, laddove disponibili (soluzione di *e-procurement* sul Portale www.acquistinretepa.it). L'elenco dei prodotti e/o servizi disponibili, così come tutte le informazioni tecniche, le condizioni di fornitura e le indicazioni sui prezzi, possono essere consultati accedendo, tramite il portale, alla Vetrina delle Convenzioni.

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

Come logica conseguenza della semplificazione dei processi si ottiene quindi una riduzione dei costi legata alla gestione del contenzioso, un aumento della trasparenza delle procedure di gara canalizzata esclusivamente su procedure ad evidenza pubblica, la garanzia di un elevato livello di competitività nei mercati, la compressione dei tempi di approvvigionamento, la disponibilità di un rilevante patrimonio informativo relativo ai consumi intermedi e infine un impulso all'innovazione grazie al sempre crescente utilizzo di procedure telematiche.

3.2 Mercato Elettronico e gare telematiche

Come già evidenziato le attività che hanno interessato il Mercato Elettronico per la Pubblica Amministrazione nel 2005 sono state finalizzate al processo di consolidamento e valorizzazione di quella linea di intervento che negli anni precedenti era stata caratterizzata da un processo di diffusione ed estensione.

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

Nel Mercato Elettronico, utilizzabile solo per acquisti inferiori alla soglia comunitaria, le Amministrazioni - dal lato della domanda - possono accedere ai

cataloghi *on line* ed operare le opportune azioni comparative per effettuare ordini di acquisto diretti o negoziare prezzi e condizioni migliorative attraverso le richieste di offerta *ad hoc*. I fornitori - dal lato dell'offerta - possono pubblicare i propri cataloghi prodotti/servizi, ricevere ordini di acquisto emessi dalle P.P. A.A. e rispondere alle richieste di offerta.

Il Mercato Elettronico si pone come uno strumento complementare rispetto al Sistema delle Convenzioni. Infatti, è stato ideato e realizzato sia per consentire acquisti di modesta entità e ricorrenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni anche in un'ottica multi-prodotto e multi-fornitore, sia per rispondere ad una domanda e un'offerta fortemente frammentate, con particolare riferimento ai mercati locali.

Per le Pubbliche Amministrazioni i principali benefici derivanti dall'utilizzo del Mercato Elettronico si possono sintetizzare nella riduzione dei costi e dei tempi di acquisto, nella disponibilità di un numero elevato di potenziali fornitori e la facilità nell'individuazione di quelli più competitivi che rispondono anche a standard comprovati di efficienza ed affidabilità. Altri potenziali benefici riguardano la facilità di confronto tra prodotti, attraverso l'utilizzo di cataloghi *on line* nonché la possibilità, come accade per il Sistema delle Convenzioni, di tracciare gli acquisti e, quindi, di monitorare la spesa.

Dal punto di vista delle aziende, la facilità di accesso allo strumento, in relazione ai requisiti tecnico-economici, consente una riduzione dei costi legati al processo di vendita, per effetto di una complessiva riduzione della catena di intermediazione, nonché l'utilizzo di nuovi canali di vendita e l'ampliamento del bacino di utenza, che può permettere un recupero di competitività sui mercati locali per le piccole e medie imprese ed infine un aumento della visibilità, ampliando il *target* clienti e un accesso facilitato alla domanda pubblica.

Come per il Sistema delle Convenzioni anche per il Mercato Elettronico per la Pubblica Amministrazione uno degli obiettivi del Programma è stato mettere in atto delle azioni programmate al fine di superare i problemi connessi alla limitata informatizzazione degli utenti della Pubblica Amministrazione e agli effettivi “benefici percepiti” legati all’utilizzo del Mercato Elettronico. A tal proposito infatti la strategia di intervento per il Mercato Elettronico ha previsto specifiche azioni finalizzate a dotare gratuitamente le Amministrazioni della firma digitale necessaria per operare nell’ambito del Mercato Elettronico nonché opportune campagne di fidelizzazione, promozione e diffusione dello strumento presso le Amministrazioni che garantiscano sul territorio supporto, assistenza tecnica e formazione all’utilizzo dello strumento.

* * *

Le **gare telematiche** rappresentano, invece, procedure di scelta del contraente basate su sistemi di negoziazione telematica, applicabili per l’acquisizione di beni e servizi per importi sia superiori che inferiori alla soglia comunitaria, valutabili sia in base al criterio del massimo ribasso, sia in base a quello dell’offerta economicamente più vantaggiosa.

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

Tale sistema permette di conseguire obiettivi molto significativi, connessi allo stimolo della competitività e alla semplificazione dei processi di acquisto. Infatti, anche mediante l’utilizzo di questo strumento, si verifica una riduzione dei tempi e dei costi di aggiudicazione, un elevato livello di trasparenza, sicurezza e *par condicio* per tutte le imprese partecipanti, una riduzione dei costi di partecipazione alle gare, attraverso l’informatizzazione di alcune fasi del processo, uno stimolo dei meccanismi competitivi che consentono la riduzione dei prezzi di acquisto.

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

3.3 Portale “Acquistinretepa”

Il Portale www.acquistinretepa.it è il principale strumento per la diffusione del Programma per la Razionalizzazione degli Acquisti della Pubblica Amministrazione e per l'utilizzo dei suoi strumenti informativi e transazionali.

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

Il Portale ha quindi un ruolo chiave nella diffusione dell'innovazione, sia in termini tecnologici, a sostegno delle fasi operative dei processi di acquisto, sia in termini di supporto alle decisioni sulle modalità di acquisto strategicamente più confacenti alle esigenze della Pubblica Amministrazione.

In questo ruolo, il Portale rappresenta il canale preferenziale di accesso alle informazioni sul Programma, assumendo quindi rilievo come importante strumento di comunicazione istituzionale, oltre che come autorevole mezzo di trasmissione delle competenze maturate dagli operatori nell'ambito dei sistemi di e-procurement.

Il 2005 ha visto il concretizzarsi delle esigenze espresse dalla Pubblica Amministrazione e dal mercato della fornitura in tema di ottimizzazione delle funzionalità del Portale, anche in funzione dell'obiettivo della diffusione del Programma e del valore dei servizi offerti, attraverso il lancio di una nuova versione del sito www.acquistinretepa.it.

L'attuazione del progetto ha portato alla creazione di uno strumento caratterizzato da un'organizzazione dei contenuti e delle funzionalità costruita in modo dinamico intorno ai diversi profili utente, dal soggetto abilitato ad effettuare transazioni con specifiche identificazioni al pubblico generico. Uno strumento rinnovato che risponde sia all'esigenza di sviluppare nel tempo una relazione stabile e continua con l'utenza, in linea con gli obiettivi strategici del Programma, che a quella di facilitare, nel rispetto dei criteri di usabilità e accessibilità, il reperimento delle informazioni e lo svolgimento delle transazioni nel settore dell'e-procurement.

E' anche uno strumento che ha immediatamente riscosso il gradimento dell'utenza: infatti, con il varo del nuovo Portale, il numero di pagine viste mensilmente si è triplicato rispetto agli ultimi mesi durante i quali era ancora attiva la versione originaria del Portale, mentre il loro numero complessivo, rispetto al quadrimestre precedente, è raddoppiato da 5 a 10 milioni, nei soli quattro mesi intercorsi tra novembre 2005 e febbraio 2006.

4 Principali risultati e attività

Le attività avviate nel 2005 hanno visto una puntuale rifocalizzazione dell'intervento del Programma su tre macro-ambiti: il Sistema delle Convenzioni, il Mercato Elettronico per la Pubblica Amministrazione e le attività di consulenza a supporto della Pubblica Amministrazione.

Complessivamente i risultati raggiunti sono stati estremamente soddisfacenti non solo in termini di sviluppo del potenziale del Programma e di complementarietà dell'offerta di acquisto messa a disposizione della Pubblica Amministrazione ma anche in qualità di interlocutore privilegiato delle Pubbliche Amministrazioni sulle tematiche del Public Procurement.

4.1 Convenzioni quadro

Nel 2005 il Sistema delle Convenzioni ha fatto osservare un significativo incremento dei valori di spesa affrontata¹ e risparmio potenziale², grazie

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

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

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

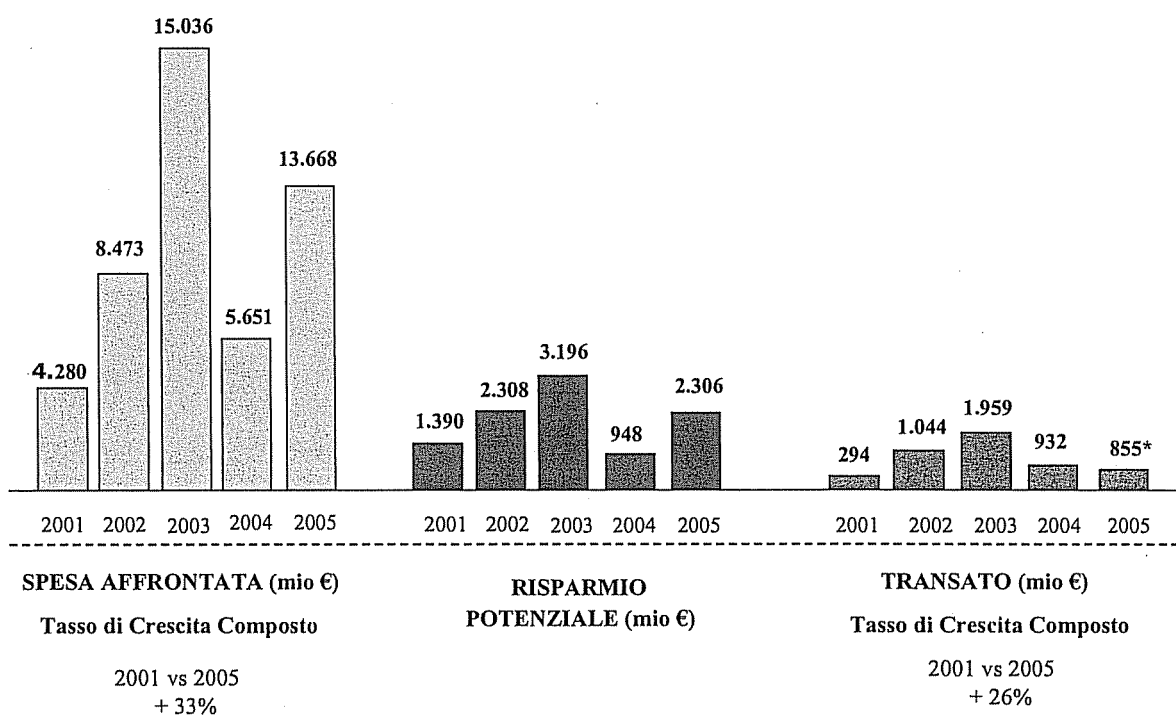
² La percentuale di riduzione dei costi unitari è lo sconto medio ottenuto, a valle della procedura di gara, con riferimento anche all'inflazione media e ai prezzi correntemente pagati dalle Amministrazioni per beni e servizi paragonabili a quelli convenzionati, in termini di qualità e di livello di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

Un'indagine statistica, condotta in collaborazione con il MEF, l'ISTAT e Consip, ha permesso di procedere ad una rilevazione puntuale dei prezzi medi P.A. su alcune categorie merceologiche, evidenziando, sostanzialmente, la corretta stima dei valori assunti in merito al risparmio potenziale.

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

all'aggiudicazione di nuove iniziative ed al rinnovo di convenzioni scadute /esaurite, offrendo un paniere di beni e servizi sempre più ampio e in linea con il fabbisogno atteso. Il volume del transato³ si attesta sullo stesso livello dell'anno precedente.

Di seguito si evidenzia l'andamento generale sulle principali grandezze (spesa affrontata, risparmio potenziale e transato generato dal Sistema delle Convenzioni) dal momento dell'avvio del Programma sino alla fine del 2005.



* pre-consuntivo 2005

Fig. 1: Trend principali indicatori di Programma

³ Per quanto riguarda il transato in convenzione, in base alla specifica iniziativa attiva, si fa riferimento alternativamente al:

- costo dei beni ordinati;
- valore dell'ordine per le convenzioni che prevedono il noleggio/leasing;
- valore del traffico in convenzione (per esempio per la telefonia fissa);
- valore dei progetti definitivi o in attesa della formalizzazione degli ordinativi preliminari (per esempio per la convenzione centrali telefoniche).

Nel 2005 il valore complessivo di spesa affrontata è stato pari a circa 13,7 miliardi di euro, superiore al valore previsto di 12,5 miliardi di euro, con una riduzione media dei prezzi unitari di beni e servizi del 16.7%.

Dal punto di vista dell'utilizzo del Sistema, gli ordinativi emessi hanno fatto registrare un *trend* di crescita costante che conferma i risultati ottenuti dall'avvio del Programma sino ad oggi, nonostante il rallentamento delle attività occorso nel 2004.

Di seguito viene indicato il trend di crescita degli ordini dal 2000 al 2005, con un tasso di crescita medio composto (CAGR⁴) sui valori cumulati del periodo 2001-2005 pari a +83%.

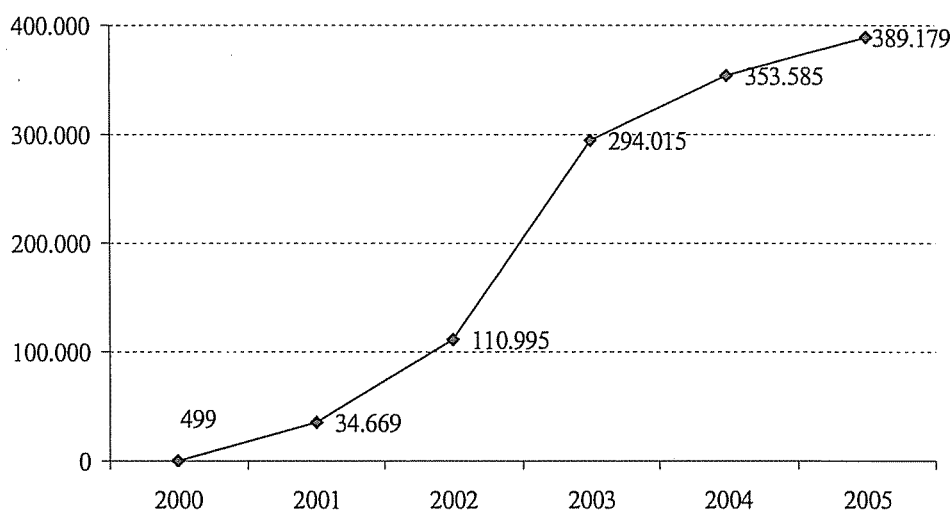


Fig. 2: Andamento degli ordini al Sistema delle Convenzioni, 2000 - 2005

Per quanto riguarda la partecipazione delle Amministrazioni al Programma, in termini di volume degli ordinativi effettuati tramite il Sistema delle Convenzioni, particolare attenzione merita il risultato del transato che

⁴ CAGR – *Compound Annual Growth Rate*, tasso di crescita annuale composto

nell'anno 2005 ha raggiunto 855 milioni di euro, come detto in precedenza, un risultato di poco inferiore a quello dell'anno 2004, benché l'ambito di intervento del Programma fosse sostanzialmente differente. Al progressivo esaurimento delle convenzioni a causa della sospensione di nuove gare che ha caratterizzato il 2004, si è infatti contrapposto il processo di rilancio del Sistema delle Convenzioni che ha fisiologicamente impegnato gran parte dell'anno, rendendo disponibili i prodotti nel secondo semestre 2005 con l'attivazione delle nuove convenzioni.

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

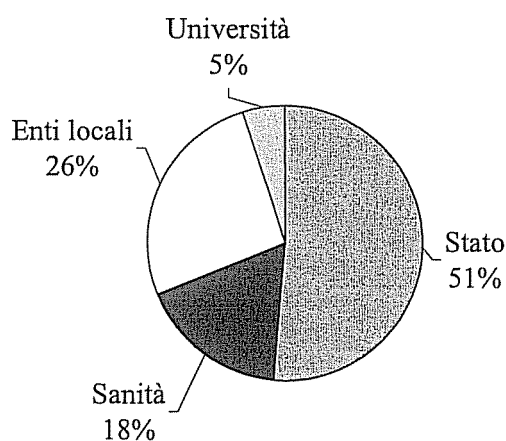


Fig. 3: Distribuzione percentuale del transato per Comparto

Dal punto di vista del risultato in termini di risparmio, come verrà meglio descritto in seguito, l'indagine annuale realizzata in collaborazione tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'ISTAT, mostra come attraverso il Programma di razionalizzazione degli acquisti, le amministrazioni possono conseguire effettivi risparmi di spesa, non solo attraverso l'ottimizzazione dei processi di acquisto, e quindi la riduzione dei tempi e degli oneri amministrativi

per la realizzazione delle gare ma anche attraverso la riduzione dei prezzi unitari di beni e servizi.

Su alcune categorie merceologiche, particolarmente interessanti per le Amministrazioni Pubbliche, si sono evidenziati sensibili riduzioni dei prezzi unitari. I risultati completi dell'indagine, dal quale si evidenziano gli interessanti risparmi ottenuti sono consultabili nel sito www.tesoro.it dove vengono pubblicati ogni anno.

Sono state, poi, poste in atto delle azioni volte ad assicurare il rispetto dei criteri di trasparenza procedurale e accessibilità al Programma di razionalizzazione e, al contempo, sono stati rafforzati i rapporti con le Autorità di controllo e di vigilanza al fine di garantire il pieno rispetto delle regole di mercato.

Al riguardo è opportuno evidenziare come la qualità delle procedure di gara espletate per l'alimentazione del Sistema delle Convenzioni sia ulteriormente migliorata. Infatti dall'avvio del Sistema delle Convenzioni fino al 31 dicembre 2005, su 198 ricorsi presso la giurisdizione amministrativa, solo 3 hanno avuto un esito sfavorevole e 27 risultano ancora non decisi neanche in sede cautelare. Mentre, su 8 procedimenti di natura non giurisdizionale, 5 hanno avuto un esito favorevole e 3 risultano ancora pendenti.

4.2 Mercato Elettronico

Le attività che hanno interessato il Mercato Elettronico per la Pubblica Amministrazione nel 2005 sono state indirizzate al processo di consolidamento e valorizzazione delle linee strategiche che negli anni precedenti prevedevano un fase di diffusione e estensione.

Particolare attenzione merita la progressiva crescita del transato nel corso dell'anno, a testimonianza della maggiore diffusione dell'utilizzo dello strumento da parte delle amministrazioni, che ha portato al superamento degli obiettivi pianificati ad inizio 2005. Tale risultato è stato il prodotto di diversi fattori tra cui merita attenzione il processo di consolidamento merceologico realizzato nel corso dell'anno attraverso la focalizzazione sulle iniziative merceologiche ad elevato transato e la fidelizzazione dei punti ordinanti attivi con specifiche azioni di supporto continuativo e specializzato.

Le attività poste in essere nel corso del 2005 hanno percorso una duplice direzione: dal lato della domanda, un sempre maggiore coinvolgimento delle Pubbliche Amministrazioni, inteso come effettivo utilizzo dello strumento, insieme ad un riequilibrio del rapporto tra le due tipologie di acquisto del Mercato Elettronico, ordine diretto o richiesta di acquisto, inizialmente sbilanciato fortemente in favore del primo; dal lato dei fornitori, l'ampliamento e la razionalizzazione della gamma di categorie merceologiche presenti sul Mercato Elettronico, necessario per assicurare alle Pubbliche Amministrazioni un set di offerta in linea con le loro aspettative, ed una maggiore estensione della copertura geografica connessa ad un ampliamento del numero dei fornitori abilitati.

Al 31 dicembre 2005 sono stati pubblicati sul Mercato Elettronico complessivamente 190.484 articoli relativamente a 17 categorie merceologiche, come rappresentato nel grafico sottostante (fig. 4).

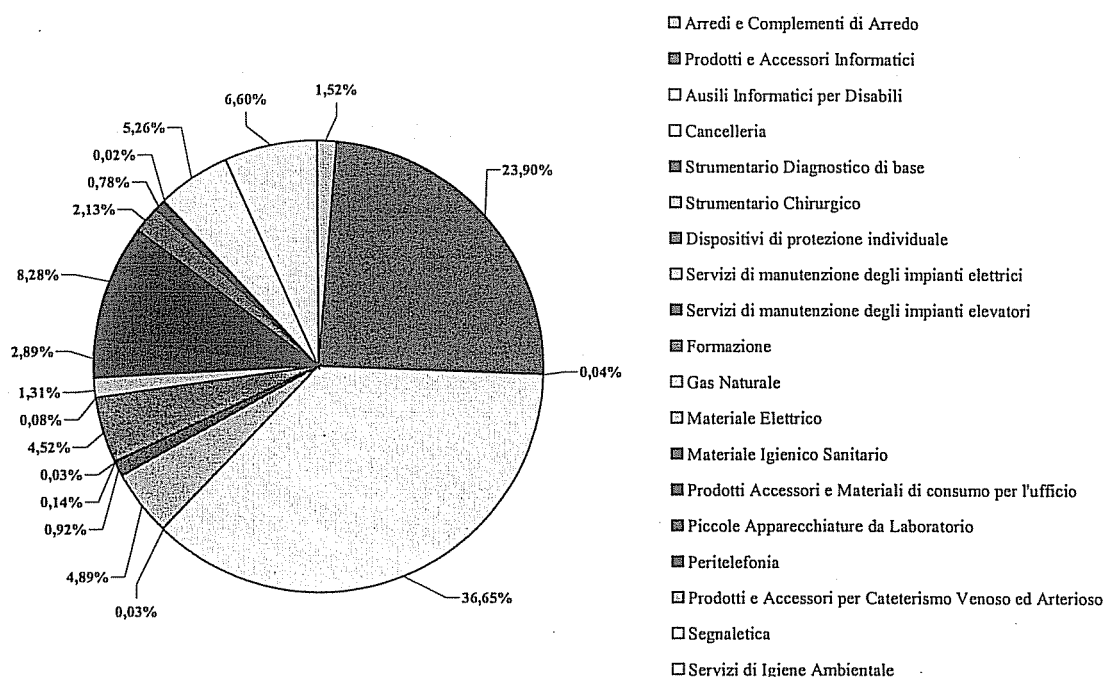


Fig. 4: Distribuzione percentuale degli articoli del Mercato Elettronico per merceologia

Alla stessa data risultano abilitati al sistema complessivamente 597 fornitori, con ampia partecipazione delle piccole e medie imprese locali distribuite su tutto il territorio nazionale. Sono state registrate complessivamente 3.270 Amministrazioni, di cui 1.100 hanno effettuato almeno un ordinativo di fornitura. Gli interventi posti in essere attraverso il piano di *marketing* hanno generato nel 2005 complessivamente 9.677 ordinativi, corrispondenti ad una spesa cumulata di oltre 29,9 mln di euro. La composizione degli ordinativi vede 8.424 Ordini diretti contro 1.253 Richieste di Acquisto effettuate per un valore medio rispettivamente di 1,5 migliaia di euro e 13,1 migliaia di euro.

Di seguito le grandezze di riferimento del Mercato Elettronico.

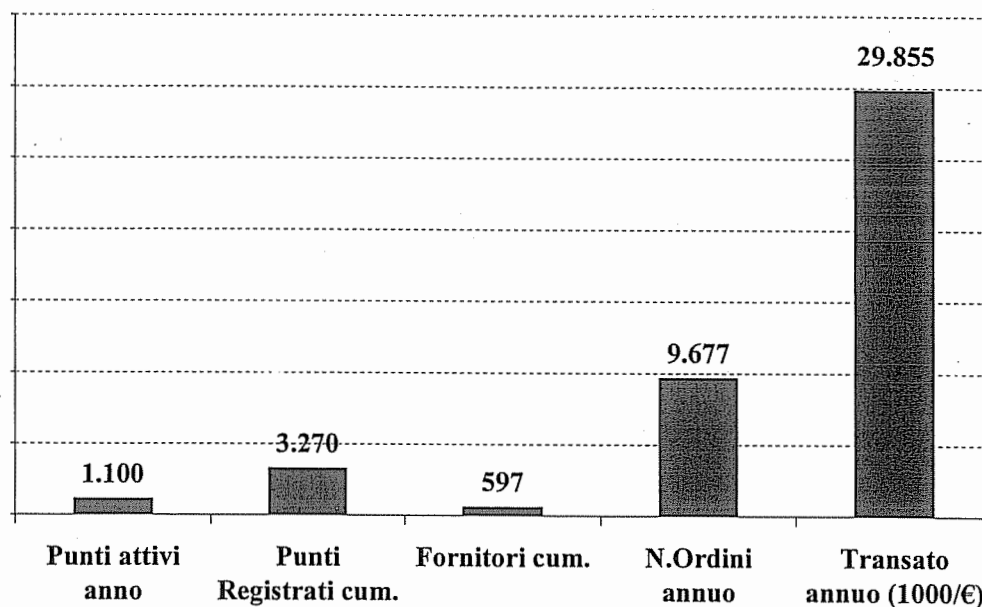


Fig. 5: Grandezze di riferimento del Mercato Elettronico

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

Le attività di consulenza in favore delle Pubbliche Amministrazioni hanno portato allo sviluppo di molteplici iniziative di supporto specifico, volte a promuovere l'avvio di iniziative locali, e di altri progetti innovativi trasversali.

Le iniziative di supporto specifico hanno avuto come ambito di intervento la semplificazione dei processi, la razionalizzazione organizzativa e la consulenza tecnico-merceologica e di utilizzo degli strumenti di e-procurement, con l'obiettivo di rafforzare le relazioni e fidelizzare le Pubbliche

Amministrazioni, e di dare in tal modo un contributo significativo allo sviluppo del Programma.

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

Tra le attività più importanti si possono citare quelle relative:

- al supporto nella predisposizione delle documentazioni di gara, attraverso la costituzione di *kit* per merceologie specifiche;
- all'assistenza merceologico-legale, per studi di fattibilità su singole merceologie;
- alla disponibilità della piattaforma di *e-procurement* per l'espletamento di procedure di gara telematica;
- al supporto per la riorganizzazione dei processi interni alle Amministrazioni;
- all'espletamento delle funzioni di stazione appaltante per le Amministrazioni;
- all'interoperabilità con altre piattaforme locali.

Per il 2005, sono stati realizzati e completati ben 22 progetti che hanno interessato: il comparto Stato e in particolare, il Ministero della Giustizia, il Ministero della Difesa il Ministero dell'Interno, la Presidenza del Consiglio e l'Agenzia delle Entrate. Il mercato degli enti Locali, della Sanità e delle Università.

4.4 *Ulteriori iniziative*

Le iniziative progettuali trasversali di natura direzionale hanno avuto come obiettivo sia la realizzazione di progetti di ampia visibilità per il Programma sia di iniziative innovative connesse al miglioramento dei processi interni e dei servizi offerti alle Amministrazioni.

Di seguito evidenziamo una breve sintesi dei principali progetti:

- E' stato consolidato il progetto "Sportello imprese", finalizzato all'attivazione sul territorio di strutture deputate al supporto alle imprese per l'utilizzo del Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione, in collaborazione con le Confederazioni ed Associazioni di Categoria;

- Sono proseguite le attività di collaborazione con programmi analoghi a quello di Consip S.p.A. in alcuni paesi europei (Progetto EULAB) ed è stata avviata la collaborazione internazionale con la Turchia sul tema degli appalti pubblici, che continuerà anche nel 2006;

- E' stata reiterata l'attività di analisi ISTAT/MEF su ulteriori 10 categorie merceologiche oggetto di convenzione;

- E' stata avviata la collaborazione ISAE/MEF per l'analisi di aggregati di spesa per beni e servizi della Pubblica Amministrazione;

- E' stata lanciata la seconda edizione del Master Universitario specifico sull'e-procurement;

- E' stata avviata la collaborazione Consip S.p.A. — Office of GovernmentCommerce finalizzata allo scambio di esperienze in ambito di Public Procurement;

· Sono proseguite le iniziative di monitoraggio delle forniture volte a verificare il rispetto dei livelli di servizio e degli adempimenti contrattuali;

· E' stata svolta la prevista indagine di Customer Satisfaction che ha interessato un campione di 800 Amministrazioni utenti sia del Sistema delle Convenzioni che del Mercato Elettronico per la Pubblica Amministrazione.

Risulta opportuno in tale ambito menzionare in maniera un po' più approfondita alcuni dei suddetti progetti.

4.4.1 Collaborazioni con i sistemi confederali imprenditoriali –Sportello Imprese

Dopo le prime esperienze condotte nel 2004, nel 2005 si è investito sul lancio operativo del progetto “Sportello Imprese”, sviluppato in stretta collaborazione con i Sistemi Confederali e le Associazioni di categoria, al fine di agevolare quanto più possibile l'accesso delle PMI al Mercato Elettronico per la Pubblica Amministrazione

Tale iniziativa, finalizzata all'attivazione sul territorio di sportelli di supporto alle imprese che potessero valorizzare la rete di Associazioni imprenditoriali per svolgere informazione/formazione sui sistemi di e-procurement e moltiplicare i benefici verso il maggior numero di imprese nel rispetto dei principi di concorrenza evitando effetti distorsivi sul mercato, nel corso del 2005 ha fatto registrare risultati interessanti in termini di consenso creato presso le Confederazioni imprenditoriali nonché di numero di sportelli attivati (circa 80).

Obiettivo iniziale dello Sportello era quello di porre le premesse per istituire una stretta relazione con le associazioni di categoria allo scopo di creare dei tavoli tematici che si proponessero come finalità la programmazione di azioni atte a fornire supporto alle PMI nel processo di digitalizzazione, in particolare affiancandole operativamente nella partecipazione al Mercato Elettronico per la Pubblica Amministrazione. In quest'ottica gli sportelli hanno offerto il loro supporto operativo alle PMI tramite attività informative e formative, attraverso seminari ad hoc, appuntamenti in loco, supporto telefonico e secondo le modalità che le Associazioni, tenuto conto dei propri modelli organizzativi, hanno ritenuto più idonee.

Lo sviluppo dell'iniziativa, come già detto in precedenza, ha raggiunto nel 2005 soddisfacenti obiettivi sia in termini di copertura del territorio nazionale, che di quantità e qualità delle associazioni coinvolte.

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

Il 2005 è stato il terzo anno di vita **dell'EU Public Procurement Learning Lab**, un laboratorio permanente di istituzioni europee creato per condividere in chiave transnazionale le esperienze di diversi Paesi in materia di acquisti pubblici.

L'iniziativa nasce, infatti, nel 2003 per volontà del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio italiana, in cooperazione con il Ministero dell'Economia e Finanze e Consip S.p.A.. Quest'ultima svolge anche il ruolo di coordinatore generale dell'iniziativa.

Attualmente partecipano all'EU Public Procurement Learning Lab 35 istituzioni provenienti da 27 paesi (24 partner dell'Unione Europea più Romania, Serbia e Turchia).

Oltre ad aver sviluppato e presentato con successo gli studi effettuati nel 2004 -"Piccole e medie imprese", "Aspetti tecnici nelle procedure di acquisti pubblici" e "Disegno d'asta e aspetti competitivi"- nel 2005 le attività di ricerca e networking del Lab hanno consentito di approfondire a livello europeo due principali aspetti: gli acquisti pubblici su tre specifiche categorie merceologiche ("carta per stampanti", "servizi di telefonia fissa", "personal computer") e il coinvolgimento delle Piccole e Medie Imprese nel public procurement.

Nell'ambito dell'annessione all'Unione Europea di nuovi Paesi membri, i gemellaggi amministrativi (c.d. **Twinning Project**) costituiscono un rilevante strumento di assistenza pre-adesione in favore dei potenziali candidati.

In particolare, si provvede, sotto l'egida delle Istituzioni europee (la Commissione in primis), a "trasferire" ai pubblici funzionari dei Paesi membri interessati competenze e know-how per quanto riguarda le attività di recepimento degli obblighi legati all'adesione: sia relativamente ai settori normativi interessati, sia con riferimento a tutte le azioni complementari (es. comunicazione, organizzazione, processi, sistemi informativi, etc.) necessarie per sostenere pienamente l'allineamento normativo.

I progetti di gemellaggio rappresentano, quindi, un'attività estremamente importante per Consip, trattandosi di un riconoscimento nazionale ed internazionale delle esperienze e competenze professionali possedute in tema di appalti pubblici e di informatica.

Per quanto riguarda le specifiche attività, sulla scorta dei precedenti gemellaggi in materia di appalti condotti, insieme alle altre istituzioni italiane, in favore di Cipro (marzo 2004 - luglio 2004), di Turchia (gennaio 2005 – luglio 2006), si è avviato nel corso del 2005 una ulteriore collaborazione con il Dipartimento del Tesoro del MEF per un nuovo progetto di gemellaggio con la Bulgaria in materia di public procurement, che prenderà il via nel corso 2006.

A gestire la nuova iniziativa sarà un Consorzio formato dal Dipartimento del Tesoro e dall'Autorità per gli appalti pubblici della Polonia, che si avvarrà del supporto della Consip e dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici. Il contributo è particolarmente mirato a trasferire competenze specifiche e best practices sulle tematiche dell'innovazione e dell'efficienza negli acquisti pubblici anche in chiave europea.

Il progetto è, come anticipato, finalizzato a rafforzare la capacità amministrativa ed istituzionale dell'Agenzia bulgara per gli acquisti pubblici in vista della prossima adesione della Bulgaria all'Unione Europea.

4.4.3 Indagine MEF/Istat

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

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

L'indagine effettuata nel 2005 è stata perfezionata dal punto di vista della metodologia e degli strumenti ed è entrata a far parte del "Piano Statistico Nazionale". In particolare l'analisi, oltre ad essere stata allargata a nuove categorie merceologiche, ha abbracciato anche alcune categorie merceologiche già oggetto delle analisi degli anni precedenti. In definitiva tutte le categorie

analizzate rappresentano quelle maggiormente rilevanti in termini di spesa e /o diffusione presso le Pubbliche Amministrazioni.

L'indagine del 2005 è stata condotta su un campione di rilevazione identificato dall'ISTAT, composto da 500 Amministrazioni scelte in base alla rilevanza della spesa per consumi intermedi, pari al 61,3% della spesa della Pubblica Amministrazione, e alla rappresentatività in termini di copertura delle varie categorie di Amministrazioni. Come già accennato precedentemente, l'approccio utilizzato è stato diverso rispetto al passato in quanto si è passati da una fase di sperimentazione ad una di consolidamento e industrializzazione attraverso, ad esempio, il maggior ricorso a strumenti automatici di acquisizione delle risposte al fine di aumentare l'efficacia e la produttività.

Gli esiti dell'indagine del 2005 sono stati più che soddisfacenti; hanno infatti risposto il 72% delle Amministrazioni interpellate con una spesa intercettata pari al 82% della spesa totale del campione, ovvero il 62% della spesa totale della Pubblica Amministrazione. Le evidenze complessive hanno evidenziato che nel 2005 è stato conseguito un risparmio medio di circa il 15% sui prezzi medi di acquisto praticati alle Amministrazioni.

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

4.4.4 *Progetto ISAE*

La collaborazione avviata nel corso del 2005 tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze ed ISAE (Istituto per gli Studi di Analisi Economica) ha avuto come obiettivo quello di realizzare una banca-dati, anche con il contributo fattivo di Consip, sui valori di spesa per l'acquisto di beni e servizi della Pubblica Amministrazione suddivisi per categoria economica, categoria merceologica e funzione di spesa.

In particolare, nel corso di un processo di analisi durato per tutto il 2005, le parti coinvolte, ognuna per la propria specifica competenza, hanno provveduto a:

- concorrere alla progressiva implementazione di una banca dati progettata per la classificazione delle voci di spesa, per classe merceologica, in base alle categorie economiche e alle politiche pubbliche (funzioni) che le hanno generate;

- sviluppare iniziative di coinvolgimento di altre istituzioni detentrici di informazioni settoriali al fine di consentirne l'acquisizione, promuovendo l'esecuzione congiunta di analisi tecniche funzionali al conseguimento di significativi avanzamenti quali-quantitativi in direzione dell'obiettivo di cui al punto precedente

- predisporre una relazione metodologica riguardante la definizione dei vincoli finanziari necessari per la valorizzazione economica delle singole categorie merceologiche di interesse del Programma di razionalizzazione degli acquisti della P.A.

- redigere una relazione tecnica sulla metodologia utilizzata per la produzione delle stime di spesa relative alle categorie merceologiche oggetto del Programma di Razionalizzazione degli acquisti della Pubblica Amministrazione, attraverso l'analisi delle stime di spesa relative alle categorie merceologiche oggetto dell'analisi.

La realizzazione del progetto ha consentito di migliorare il livello di conoscenza sugli acquisti della Pubblica Amministrazione in beni e servizi, pervenendo alla costruzione di un archivio informativo da ritenersi particolarmente rilevante all'interno del panorama nazionale delle fonti informative sui consumi della Pubblica Amministrazione.

4.4.5 Monitoraggio delle forniture

Nel corso del 2005, compatibilmente con le risorse disponibili, sono proseguite le iniziative volte a realizzare un monitoraggio del livello qualitativo del servizio erogato dai Fornitori aggiudicatari delle Convenzioni, con riferimento ai precisi adempimenti contrattuali stabiliti nelle Convenzioni.

L'obiettivo dell'attività è quello di consentire alle Amministrazioni che aderiscono al Sistema delle Convenzioni di dotarsi degli strumenti necessari a verificare che i livelli di servizio previsti dal contratto di fornitura vengano realmente rispettati, rilevando contemporaneamente il livello di soddisfazione delle stesse Pubbliche Amministrazioni. Il rigore nell'esigere il puntuale rispetto delle obbligazioni contrattuali consente di premiare le offerte realmente più vantaggiose, prevenendo, in tal modo, atteggiamenti eccessivamente aggressivi nelle offerte economiche, non seguiti da soddisfacenti prestazioni dei fornitori da un punto di vista qualitativo.

Le tre tipologie di strumenti disponibili sono: Verifiche Ispettive, Indagini (Survey) e Reclami.

Nel 2005 sono state svolte 437 verifiche ispettive sulle convenzioni. È stato inoltre selezionato l'Organismo di Ispezione per l'Avvio delle verifiche a costo fornitore tramite apposita procedura di gara. Tra il 2004 e il 2005 sono state erogate oltre 15 indagini (survey), di cui le ultime tre su altrettante convenzioni attive o con contratti ancora attivi. Infine riguardo ai reclami, è

stata ulteriormente sviluppata la metodologia di valutazione con particolare riguardo ai servizi con contratti pluriennali.

4.4.6 Customer Satisfaction

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

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

Nella prima indagine, svolta nel 2003 relativamente alle Convenzioni, i risultati ottenuti sono stati molto significativi, in quanto più del 50% di utenti intervistati si dichiaravano molto soddisfatti. Nel 2004 i risultati hanno delineato un quadro di moderata soddisfazione, dovuta principalmente alla sospensione delle Convenzioni, che non ha reso possibile garantire un set di offerta completo ai fruitori del Programma. A seguito della prima fase di sperimentazione del Mercato Elettronico, l'indagine ha evidenziato un quadro di buona soddisfazione complessiva, anche a fronte dell'innovatività dello strumento.

L'indagine del 2005 ha interessato un campione di 800 Amministrazioni utenti sia del Sistema delle Convenzioni che del Mercato Elettronico. I risultati dell'analisi sono stati analizzati con il supporto dell'Università “Federico II” di

Napoli, mediante un particolare modello statistico in grado di evidenziare il sistema di relazioni “causa-effetto” tra percezioni e livelli di soddisfazione

Rispetto alle precedenti edizioni sono state sviluppate ulteriori elaborazioni volte a evidenziare le differenze nei livelli di soddisfazione alla luce del Comparto di appartenenza (Enti Locali, Sanità, Istruzione, Stato) e delle modalità di relazione con i clienti (account, telemarketing).

In generale è da segnalare l'aumento dell'indice complessivo di soddisfazione rispetto all'indagine precedente, sia degli utenti del Sistema delle Convenzioni (+8%) che del Mercato Elettronico (+2%).

Più in particolare si segnala che da parte della Pubblica Amministrazione, per quanto riguarda il Sistema delle Convenzioni, si apprezza la chiarezza della documentazione di gara e la corrispondenza del prodotto/servizio acquistato con quello in Convenzione. E' riconosciuto il valore di risparmio di tempo e denaro acquistando in convenzione e/o utilizzando le convenzioni come standard di riferimento. Relativamente al Mercato Elettronico, lo strumento risulta molto apprezzato per la velocità di acquisto tramite ordine diretto e come strumento potente di conoscenza del mercato grazie al benchmarking dei prodotti. Buono è il giudizio sul rapporto qualità prezzo dei prodotti.

Al fine di verificare, inoltre, la percezione da parte delle Imprese, è stata condotta un'analisi su un campione di aziende che si sono relazionate con Consip S.p.A., costituito da 400 imprese per il Sistema delle Convenzioni e 200 per il Mercato Elettronico. A livello generale è migliorata rispetto al 2004 la percezione dell'immagine di Consip S.p.A.. In particolare per le Convenzioni l'indagine ha messo in evidenza che i vantaggi di tale sistema sono percepiti in maniera più rilevante dalle grandi imprese e che le imprese in generale considerano ottimo il livello di professionalità degli operatori che presidiano le offerte. Per ciò che concerne il Mercato Elettronico si segnala un forte interesse

per le piccole e medie imprese come via di accesso alla domanda potenziale delle Pubbliche Amministrazioni locali.

4.4.7 *Attività di studio e ricerca*

Nel 2005 sono state riproposte alcune delle attività di studio e ricerca a valenza scientifica su tematiche inerenti le implicazioni di carattere economico del Programma di razionalizzazione degli acquisti. E' proseguita la collaborazione con la centrale acquisti inglese OCG Buyingsolution (avviata nel 2004) finalizzata allo scambio di esperienze in tema di public procurement. E' stata lanciata la seconda edizione del Master universitario specifico sul "e-procurement", grazie alla collaborazione tra il MEF, Consip e le tre Università italiane (per il Nord Italia, l'Università di Trento - Trento School of Management, per il Centro Italia, l'Università degli studi di Roma "Tor Vergata" e per il Sud Italia, l'Università degli studi di Napoli "Federico II") vincitrici del Premio "MEF-Consip: Master in e-procurement" istituito dal MEF e da Consip per favorire la formazione e l'inserimento, nelle PA e nel mondo delle imprese, di nuove figure professionali (buyer) con competenze altamente specifiche.

5 Conclusioni

L'anno appena trascorso è stato caratterizzato dalla ripresa delle attività del Sistema delle convenzioni e dalla conseguente e necessaria ridefinizione delle risorse sulle varie linee di attività che caratterizzano il programma di razionalizzazione degli acquisti: il sistema delle convenzioni, già citato, il mercato elettronico delle Pubbliche Amministrazioni e la consulenza ed il supporto alle pubbliche amministrazioni. In riferimento al sistema delle convenzioni, già ad inizio anno, nella predisposizione delle Linee Guida – atto mediante il quale il Ministero fornisce gli indirizzi strategici per l'attività della Consip S.p.A – proprio in conseguenza della ripartenza del sistema delle convenzioni, il Ministero aveva chiaramente indicato come obiettivo di fondo quello di rendere disponibili iniziative aventi ad oggetto beni e servizi necessari ed imprescindibili per l'espletamento della attività istituzionali delle amministrazioni.

Tale esigenza scaturiva dal fatto che il blocco delle attività aveva oggettivamente creato delle difficoltà a quelle amministrazioni che, intendendo a pieno le potenzialità del sistema, avevano scelto di non esperire più gare autonome per gli approvvigionamenti e riorganizzato, quindi, gli uffici a ciò preposti.

Ripresa l'attività, tuttavia, la effettiva fruibilità delle convenzioni si è avuta soltanto nell'ultimo trimestre, in ragione dell'esigenza di tempi oggettivi dell'espletamento delle gare.

Lo scenario descritto avvalorava ancora di più i risultati raggiunti, in termini di spesa affrontata, risparmio potenziale, transato (sezione 5.1). Proprio in relazione a quest'ultimo parametro - prescindendo da criticità fisiologiche legate alla vastità ed alla complessità del progetto - occorre sottolineare come le amministrazioni trovino il sistema delle convenzioni uno strumento semplice

ed efficace per l'approvvigionamento di beni e servizi e pertanto dimostrano un buon grado di fidelizzazione.

Per quanto riguarda il mercato elettronico, dopo la fase di avvio, l'anno 2005 ha registrato uno sviluppo sostenuto, sia in termini di transato, sia in termini di partecipazione da parte delle amministrazioni e delle imprese (sezione 5.2). La complementarietà dello strumento rispetto al Sistema delle convenzioni, pone il mercato elettronico di rispondere all'esigenza di quelle amministrazioni che effettuano acquisti ripetitivi di modesta entità — e che talvolta costituiscono una parte cospicua della spesa delle amministrazioni — e pertanto ha insito un elevato potenziale di sviluppo, che va sicuramente agevolato, mediando le esigenze delle stesse amministrazioni e delle imprese.

Infine, sul supporto alle amministrazioni, in continuità rispetto al passato, si sono intraprese iniziative con forte contenuto innovativo, che hanno consentito alle amministrazioni di accrescere il loro patrimonio di conoscenze sul tema del procurement, facilitando contemporaneamente processi di riorganizzazione interna, con conseguenti ricadute positive sull'aspetto finanziario della gestione.

La presente relazione rappresenta anche il momento per fare alcune considerazioni sugli scenari futuri del Programma di Razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione.

Una prima prospettiva è riferita al recepimento della direttiva sugli appalti di lavori, forniture e servizi, che proprio in questi giorni ha registrato l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del codice degli appalti.

Coerentemente con gli obiettivi che la direttiva si pone, gli stati membri dell'Unione Europea potranno disporre di ulteriori strumenti, rispetto a quelli utilizzati in passato, per la gestione degli approvvigionamenti.

Anche se l'esperienza del Programma di razionalizzazione degli acquisti è una di quelle ritenuta più all'avanguardia nel panorama europeo, si pone il problema di valutare la reale portata di queste novità normative e di verificare come i nuovi strumenti possano essere integrati con quelli attualmente in uso, per ampliare la gamma di servizi offerti alle pubbliche amministrazioni.

Questo scenario, tuttavia, è strettamente correlato alla reale disponibilità di risorse per il Programma, che a sua volta dipende dalla definizione di politiche per l'innovazione nella pubblica amministrazione chiare e coerenti.

Investire nell'innovazione nella pubblica amministrazione pone le condizioni per migliorare la qualità dei servizi ai cittadini ed alle imprese, e ciò si traduce, conseguentemente, in una maggior capacità del paese di rispondere alle sfide imposte dai processi di globalizzazione sempre più accentuati.