

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

(Anno 2007)

(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 31 marzo 2008

PAGINA BIANCA

SOMMARIO

1. <i>Quadro normativo</i>	Pag.	5
2. <i>Missione e strategia</i>	»	9
2. 1. <i>Convenzioni quadro e Negozi elettronici</i>	»	10
2. 2. <i>Mercato Elettronico e Gare Telematiche</i>	»	11
2. 3. <i>Portale « Acquistinretepa »</i>	»	13
3. <i>Linee di indirizzo</i>	»	14
4. <i>Principali risultati e attività</i>	»	15
4. 1. <i>Convenzioni quadro</i>	»	15
4. 2. <i>Mercato Elettronico</i>	»	19
4. 3. <i>Progetti a supporto di specifiche esigenze delle PP.AA.</i>	»	20
4. 4. <i>Ulteriori iniziative</i>	»	21
4.4.1. <i>Green Public Procurement (GPP)</i>	»	21
4.4.2. <i>Protocollo di intesa Equitalia</i>	»	22
4.4.3. <i>Procurement Card (P-Card)</i>	»	22
4.4.4. <i>Collaborazioni con i sistemi confederali im- prenditoriali</i>	»	23
4.4.5. <i>Collaborazioni internazionali</i>	»	24
4.4.6. <i>Indagine MEF/Istat</i>	»	26
4.4.7. <i>Monitoraggio delle forniture</i>	»	27
4.4.8. <i>Customer Satisfaction</i>	»	27
4.4.9. <i>Attività di studio e ricerca</i>	»	29
5. <i>Conclusioni</i>	»	29

PAGINA BIANCA

1 Quadro normativo

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

Numerosi sono stati gli interventi del Legislatore sul Programma di razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione, che hanno apportato diverse modifiche nel corso degli ultimi anni; in particolare con la *Legge Finanziaria 2007* (art. 1, commi 449-458) è stato previsto un complesso di misure di varia natura che riguarda specificamente le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, con le esclusioni ivi specificate (istituti e scuole di ogni ordine e grado, istituzioni educative e istituzioni universitarie) e la creazione di un "sistema a rete" coordinato tra la Consip e le centrali regionali, nell'ottica di un'armonizzazione tra i diversi livelli di governo della spesa.

Particolare importanza viene assegnata al Sistema delle Convenzioni, con la previsione dell'obbligo di acquisto per le amministrazioni statali centrali e periferiche, riferito a determinate tipologie di beni e servizi. Tali tipologie sono identificate con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, da emanarsi entro il mese di gennaio di ogni anno, in base alle caratteristiche del mercato ed al grado di standardizzazione dei prodotti. Per le restanti tipologie di beni e servizi invece si mantiene quanto già previsto dalla precedente normativa e, dunque, la facoltà di utilizzo delle convenzioni ed il rispetto dei parametri di qualità-prezzo delle convenzioni stesse, nel caso di acquisti autonomi. Le restanti amministrazioni di cui all'art. 1 del D.Lgs. n. 165/2001 conservano, invece, la facoltà di ricorrere alle convenzioni quadro o, in alternativa, ove esistenti, di utilizzare le convenzioni stipulate dalle centrali di acquisto regionali per il loro ambito territoriale di competenza. Resta ferma, comunque, la facoltà per le dette amministrazioni di approvvigionarsi in modo autonomo per i beni e i servizi oggetto di convenzionamento, utilizzando, comunque, i parametri di prezzo-qualità delle Convenzioni come limiti massimi per la stipula dei contratti. È previsto,

infine, per gli enti del Servizio Sanitario Nazionale l'obbligo di approvvigionarsi utilizzando le convenzioni stipulate dalle centrali regionali di riferimento. Un'ulteriore novità riguarda anche il Mercato Elettronico della P.A., in termini di introduzione dell'obbligo per le amministrazioni dello Stato centrali e periferiche (con le stesse esclusioni previste per il sistema delle convenzioni) di acquistare, a partire dal 1° luglio 2007, beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario facendo ricorso allo specifico strumento (comma 450).

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

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

Infine, con specifica valenza per le amministrazioni locali, l'attuale contesto normativo pone le basi per l'avvio e lo sviluppo di un più ampio modello di

funzionamento – secondo logiche di coordinamento ed interoperabilità – dei diversi strumenti ed iniziative di razionalizzazione disponibili a livello centrale e periferico. In tale ambito, la Legge Finanziaria 2007 introduce meccanismi diretti ad armonizzare i piani di razionalizzazione della spesa e la realizzazione di sinergie nell'utilizzo degli strumenti informatici per l'acquisto di beni e servizi, tra Consip e le centrali di committenza regionali, stante la possibilità da parte delle Regioni di costituire centrali di acquisto - anche in forma aggregata - per l'acquisto di beni e servizi. Le centrali regionali e la Consip sono chiamate a costituire un "sistema a rete", i cui programmi sono approvati annualmente, nel quadro del patto di stabilità interna, dalla Conferenza Stato-Regioni. In generale può dirsi, pertanto, che la *ratio* del quadro normativo, complessivamente risultante a seguito dell'intervento della Legge Finanziaria 2007, sembra essere quella di stimolare un utilizzo sempre maggiore delle tecniche di razionalizzazione della spesa oltre che dei sistemi e strumenti di *e-procurement* e delle tecnologie connesse, con conseguente modernizzazione e semplificazione dei processi di acquisto e risparmio economico.

Da ultimo la legge Finanziaria 2007 ha affrontato anche alcuni aspetti relativi alla sostenibilità ambientale. Ai commi 1126 e 1127, nell'ambito dell'adozione di misure volte all'integrazione delle esigenze di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle amministrazioni competenti, si prevede l'adozione di un "Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione", predisposto dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, di concerto con i Ministeri dell'Economia e delle Finanze e dello Sviluppo economico, d'intesa con le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

La recente *Legge Finanziaria 2008*, (legge 24 dicembre 2007, n. 244) anche in coerenza con gli indirizzi di *spending review* del DPEF 2008-2011, ha dedicato vari articoli al Programma di razionalizzazione del sistema degli acquisti di beni e servizi.

In particolare, al fine di pervenire ad una corretta programmazione dei fabbisogni delle amministrazioni, l'articolo 2, commi 569, 570 e 571 prevede l'adozione di un sistema di rilevazione dei fabbisogni delle amministrazioni statali sulla base della spesa storica e di un'analitica rilevazione delle esigenze collegate funzionalmente alle attività da svolgere per l'interesse pubblico. Viene, a tal fine, introdotto l'obbligo per le

amministrazioni statali di inviare, annualmente, al Ministero dell'Economia e delle Finanze, i dati circa le previsioni del fabbisogno di beni e servizi secondo le modalità indicate sul sito www.acquistinretepa.it. Il Ministero, avvalendosi di Consip, individua - anche sulla base di detta rilevazione - indicatori di spesa sostenibile per il soddisfacimento dei fabbisogni collegati funzionalmente alle attività da svolgere, tenendo conto delle caratteristiche di consumo delle specifiche categorie merceologiche e dei parametri dimensionali della singola amministrazione, nonché dei dati di consuntivo.

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

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

Un ulteriore rafforzamento dell'efficacia del Programma deriva dalle previsioni del comma 574 in base alle quali il Ministero dell'Economia e delle Finanze, in relazione alla rilevazione dei fabbisogni di cui al comma 569, individua annualmente, con apposito decreto, le tipologie dei beni e dei servizi non oggetto di convenzioni stipulate da Consip, per le quali le amministrazioni statali sono tenute a ricorrere alla stessa Consip, in qualità di stazione appaltante ai fini dell'espletamento dell'appalto e dell'accordo quadro anche con l'utilizzo dei sistemi telematici.

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

Si evidenzia, su di un piano più generale, che nel contesto del complessivo quadro di riferimento del Programma per la razionalizzazione degli acquisti della pubblica

amministrazione come sopra delineato, non si può prescindere dall'evidenziare l'entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163) - cui seguirà nel corso del 2008 il regolamento di attuazione ed esecuzione del detto codice - che, oltre a prevedere una complessiva e sistematica disciplina della materia degli appalti pubblici, prevede il ricorso a nuovi strumenti per la scelta del contraente quali il dialogo competitivo, l'accordo quadro, il sistema dinamico di acquisizione e l'asta elettronica.

2 Missione e strategia

Le modifiche normative volute dal Legislatore degli anni '90 hanno determinato una profonda trasformazione delle pubbliche amministrazioni con l'obiettivo di ottenere un recupero di efficienza nell'ambito del settore pubblico. A tal fine i processi di approvvigionamento sono stati oggetto di ripensamento e, in particolare, partendo dall'esperienza del settore privato, si è considerato l'*e-procurement* come una delle leve strategiche per l'aumento dell'efficienza complessiva del Sistema Paese.

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

In sintesi, la missione del Programma è di rendere disponibili alle amministrazioni - anche attraverso il Portale www.acquistinretepa.it - modelli evoluti di acquisto per la riduzione della spesa e l'ottimizzazione dei processi di approvvigionamento, quali: il Sistema delle Convenzioni, che favorendo l'aggregazione della domanda, permette di conseguire economie di scala e di ottenere, quindi, migliori condizioni economiche di acquisto; il Mercato Elettronico per la pubblica amministrazione, strumento complementare rispetto al Sistema delle Convenzioni ed utilizzabile per acquisti *on line* sotto la soglia di rilievo comunitario; le gare telematiche, modalità alternativa a quella tradizionale per esperire procedure di acquisizione, sopra e sotto soglia, rispondendo ad esigenze di digitalizzazione e modernizzazione delle amministrazioni pubbliche.

Infine, nell'ambito del Programma sono realizzate attività di supporto alle pubbliche amministrazioni su tematiche inerenti alla semplificazione e razionalizzazione dei processi e all'utilizzo degli strumenti telematici di acquisto.

2.1 Convenzioni quadro e Negozi elettronici

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

Le pubbliche amministrazioni possono così emettere ordinativi di fornitura direttamente nei confronti delle imprese aggiudicatrici, con le quali intrattengono rapporti contrattuali autonomi.

Gli ordinativi possono essere emessi tramite fax, raccomandata A/R o in modalità elettronica, attraverso i Negozi Elettronici laddove disponibili sul Portale www.acquistinretepa.it. Al riguardo, si evidenzia che, in base alla Legge Finanziaria 2007, le amministrazioni statali sono tenute ad effettuare acquisti *on line* per le convenzioni-quadro che hanno attivo il relativo negozio elettronico. 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 trasparenza delle procedure e *par condicio* tra i potenziali contraenti, di riduzione dei prezzi unitari dei beni/servizi nonché dei costi di definizione dei contratti e di semplificazione e centralizzazione delle procedure di gara.

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

Da tale punto di vista è importante sottolineare che - a conclusione dell'intero *iter* di pubblicazione del bando, selezione del Fornitore e aggiudicazione - le iniziative sono costantemente monitorate dal punto di vista degli importi relativi alle transazioni, dei livelli di servizio contrattualmente definiti e del numero di ordini per iniziativa. Il monitoraggio si avvale di un articolato sistema di *datawarehouse*, alimentato da flussi di dati messi a disposizione dai fornitori, volti alla verifica dei livelli di utilizzo dei quantitativi e dei residui a disposizione per Convenzione.

2.2 Mercato Elettronico e Gare Telematiche

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

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

- garantire la massima trasparenza delle procedure di acquisto;
- promuovere la competitività del mercato attraverso la più ampia accessibilità delle imprese alle procedure di acquisto della P.A., con particolare riferimento alla PMI ed alle esigenze dei singoli contesti territoriali;
- realizzare sostanziali efficienze nel processo di acquisto, attraverso la semplificazione, la standardizzazione e la diffusione delle competenze e l'utilizzo di strumenti e professionalità altamente specialistici.

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

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

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

Per le pubbliche amministrazioni i principali benefici derivanti dall'utilizzo del MEPA si possono sintetizzare nella riduzione dei costi e dei tempi di acquisto, nella disponibilità di un numero elevato di potenziali fornitori e nella facilità ad individuare quelli più competitivi. Altri potenziali benefici riguardano la facilità di confronto tra prodotti, attraverso l'utilizzo di cataloghi *on line*, nonché la possibilità, come accade per il Sistema delle Convenzioni, di tracciare gli acquisti e, quindi, di monitorare la spesa.

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

A tal proposito, infatti, la strategia di intervento per il Mercato Elettronico ha previsto specifiche azioni finalizzate a dotare gratuitamente alcune amministrazioni della firma digitale necessaria per operare nell'ambito del Mercato Elettronico, nonché opportune campagne di fidelizzazione, promozione e diffusione dello strumento presso le amministrazioni.

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 ed infine un aumento della visibilità, ampliando il *target* clienti con un accesso facilitato alla domanda pubblica.

L'emanazione del D.P.R. n. 101 del 4 aprile 2002 ha disciplinato l'ambito di applicazione delle **gare telematiche** prevedendone lo svolgimento anche per le forniture, che superano l'importo di rilievo comunitario che, fino all'approvazione del D.P.R., potevano invece essere aggiudicate solo attraverso una gara tradizionale.

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

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

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 e uno stimolo dei meccanismi competitivi.

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

2.3 Portale "Acquistinretepa"

Il Portale www.acquistinretepa.it è il principale strumento di diffusione del Programma per la razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione, oltre che piattaforma per l'utilizzo degli strumenti informativi e transazionali. In tale ruolo, si è rivelato uno strumento estremamente efficace, come dimostra l'elevato numero di accessi registrato nel 2007.

Il Portale promuove l'evoluzione tecnologica in atto nella pubblica amministrazione, consentendo alle amministrazioni e alle imprese di conoscere il Programma di razionalizzazione e di essere sempre al corrente delle sue evoluzioni. Il Portale contiene tutte le informazioni necessarie per utilizzare i Negozi Elettronici del Sistema delle Convenzioni, per consultare i cataloghi virtuali del Mercato Elettronico e per usufruire dei sistemi di negoziazione telematica.

Il Portale, come strumento di accesso alla piattaforma di e-procurement, ha quindi un ruolo chiave nella diffusione dell'innovazione in termini tecnologici e nel supporto alle decisioni sulle modalità di acquisto strategicamente più confacenti alle esigenze della pubblica amministrazione.

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

Nell'ottica di rendere il Portale, non solo uno strumento di ammodernamento della pubblica amministrazione, in quanto veicolo di promozione delle tecnologie informatiche nei processi di negoziazione e di acquisto, ma anche un luogo di diffusione delle competenze maturate e di stimolo per il confronto aperto in tema di approvvigionamenti pubblici, si è realizzata, nel corso del 2007, la funzionalità del "*Filo Diretto con il Programma*", il primo esempio di *customer relationship management* (CRM) multimediale realizzato dalla pubblica amministrazione in Italia.

Le evoluzioni del portale realizzate nel 2007 hanno riscosso il gradimento dell'utenza, come dimostrato dal numero degli utenti unici, pari a 20.750 (un incremento di circa il 20% rispetto al 2006) - ovvero persone che accedono sistematicamente al portale - che hanno fatto registrare nell'arco dell'anno oltre 7,6 milioni di accessi (1,2 milioni di accessi in più rispetto l'anno precedente), per una media superiore alle 630 mila visite al mese.

3 Linee di indirizzo

Le "*Linee Guida Triennali 2007-2009*", predisposte dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, rafforzano ulteriormente i contenuti evidenziati dalla Legge Finanziaria 2007, ribadendo il ruolo strategico del Programma di razionalizzazione nell'ambito del percorso di ammodernamento e innovazione dei processi di acquisto della pubblica amministrazione.

Le Linee Guida attribuiscono al Programma di razionalizzazione un nuovo ruolo nello scenario istituzionale in tema di *e-procurement*, volto a porre le premesse per realizzare la necessaria sinergia con le istanze di autonomia dei diversi livelli di governo territoriali.

In una logica di continuità con gli indirizzi espressi nel corso degli ultimi anni, le Linee Guida 2007 pongono l'accento sulla reale esigenza di diffondere, attraverso un'intensa attività di promozione, l'utilizzo generalizzato degli strumenti del Programma allo scopo di agevolare l'ottimizzazione dei processi di acquisto della pubblica amministrazione e far sì che l'uso dello strumento telematico diventi un fattore di innovazione e al contempo, uno strumento di semplificazione delle procedure amministrative e, conseguentemente, di generazione di risparmi, anche indiretti.

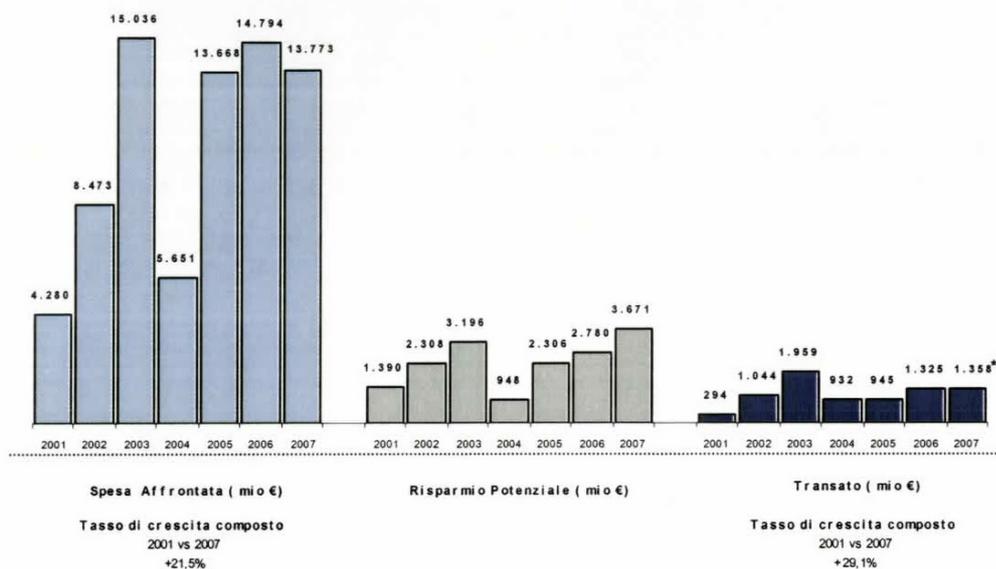
4 Principali risultati e attività

Il Programma di razionalizzazione degli acquisti è stato caratterizzato nel corso del 2007, come in precedenza evidenziato, dall'introduzione dell'obbligatorietà di acquisto per le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, che ha rafforzato il ruolo del Sistema delle Convenzioni e del Mercato Elettronico.

4.1 Convenzioni quadro

Il Sistema delle Convenzioni nel 2007 ha ottenuto risultati particolarmente significativi rispetto a tutte le variabili che lo caratterizzano, come di seguito illustrato.

Fig. 1: Trend principali indicatori di Programma (2001-2007)



(*) Dato preconsuntivo 2007

Nel 2007 sono state gestite complessivamente 80 convenzioni, di cui 15 attivate nell'anno per un volume di spesa affrontata¹, che al 31/12/2007 è pari a 13.773 milioni di euro, confermando le stime iniziali in una logica di consolidamento del Programma al fine del miglioramento del servizio per la P.A. e della focalizzazione verso le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

Allo stesso modo, anche il risparmio potenziale² mostra, nel 2007, un risultato particolarmente significativo, pari a 3.671 milioni di euro.

A tal proposito, l'indagine annuale realizzata in collaborazione tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'ISTAT - confermando le stime di risparmio effettuate - mette in evidenza come il Programma di razionalizzazione degli acquisti risulti fondamentale per le amministrazioni al fine di ottenere migliori prezzi unitari, a cui aggiungere anche un risparmio conseguente all'ottimizzazione dei processi di acquisto, in termini di riduzione dei tempi e degli oneri amministrativi per la realizzazione delle gare. I risultati completi dell'indagine, sono consultabili sul sito www.mef.gov.it.

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

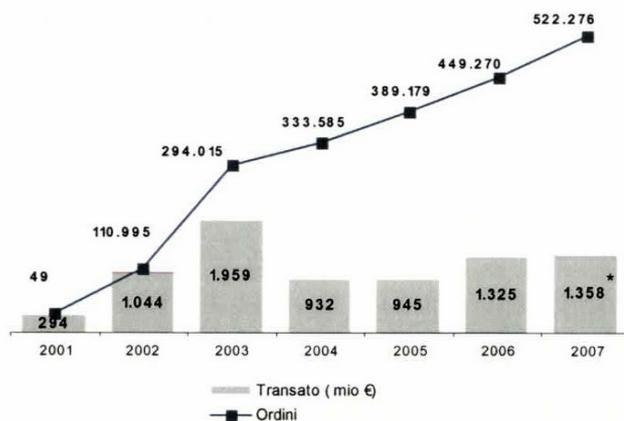
² La percentuale di riduzione dei costi unitari è lo sconto medio ottenuto, a valle della procedura di gara, con riferimento anche all'inflazione media e ai prezzi correntemente pagati dalle amministrazioni per beni e servizi paragonabili a quelli convenzionati, in termini di qualità e di livello di servizio del fornitore. Il risparmio potenziale complessivo considera anche l'effetto *benchmark*, per le PP.AA. che hanno facoltà di aderire alle convenzioni e che devono utilizzare i parametri di qualità e di prezzo per l'acquisto di beni comparabili.

Il risultato del transato del Sistema delle Convenzioni si attesta, per il 2007, a circa 1.358 milioni di euro, dato stimato di preconsuntivo, in linea sia con quanto pianificato (1.300 milioni di euro), sia con il dato di chiusura dello scorso anno (1.325 milioni di euro per il 2006).

La necessità di garantire la disponibilità continua delle categorie merceologiche, soprattutto di quelle in regime di obbligatorietà, ha posto l'esigenza di porre particolare attenzione all'indice di continuità³, che nel 2007 si è attestato ad un valore pari a 84,5%.

Dal punto di vista dell'utilizzo del Sistema, gli ordinativi di fornitura emessi hanno fatto registrare un *trend* di crescita costante, sia in termini assoluti che in relazione ai volumi di transato. Di seguito viene indicato il trend degli ordini dal 2000 al 2007, con un tasso di crescita medio composto sui valori cumulati del periodo 2001-2007 pari a +57,2%.

Fig. 2: Andamento degli ordini al Sistema delle Convenzioni, 2000 – 2007 in relazione al transato

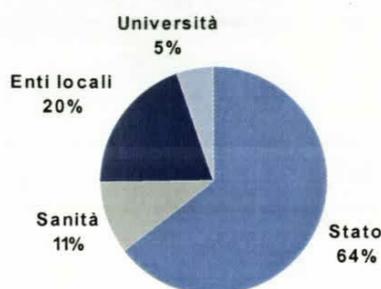


(*) Dato preconsuntivo 2007

Di seguito viene indicata anche la distribuzione percentuale del transato per comparto, che mostra una netta prevalenza del comparto Stato, in linea con l'introduzione del regime di obbligatorietà per le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

³ L'indice di continuità viene calcolato, per le iniziative rinnovate nell'anno di riferimento, come percentuale di mesi di disponibilità del bene/servizio su base annua e per lotto, precisando che l'indicatore deriva dalla media dei mesi di fruibilità dei singoli lotti, e considerando quindi eventuali esaurimenti anticipati di massimale

Fig. 3: Distribuzione percentuale del transato per Comparto



Al fine di incrementare l'utilizzo degli strumenti telematici di acquisto, sono stati sviluppati i negozi elettronici sulla totalità delle convenzioni ad eccezione di quelle che presentano particolari caratteristiche merceologiche quali-quantitative (es. Derrate Alimentati, Ortofrutta, Noleggio Auto) o si connotano per sofisticate modalità di adesione (es. Centrali Telefoniche, Reti fonia dati, etc). In particolare, nel corso dell'anno, 7 nuove iniziative sono state corredate dei relativi negozi elettronici. Sempre in tema di innovazione, nel 2007 si segnala che sono state pubblicate 12 gare con procedura telematica su un totale di 26 con un'incidenza di circa il 46%.

Ulteriore enfasi è stata posta sulle attività di promozione e diffusione del Programma, attraverso l'analisi delle esigenze delle amministrazioni rilevate con apposite metodologie (*focus group*, *survey*, questionari) e la valorizzazione del patrimonio informativo del Programma che rende maggiormente fruibili alle amministrazioni i dati di consuntivo delle transazioni effettuate.

Infine, i ricorsi che vedono coinvolta Consip, a vario titolo, al 31 dicembre 2007 risultano essere 337. Tra i ricorsi manifestatisi precedentemente al 2007 si rileva che, in primo grado, 12 sono stati definiti con esito positivo, 1 è stato dichiarato perento ed 1 ha avuto esito negativo. Nel corso dell'anno 2007 sono, invece, stati notificati a Consip 40 ricorsi dinanzi al Giudice Amministrativo di cui 1 definito nel merito con esito favorevole e in 3 di essi, la Consip ha ritenuto di non doversi costituire; di 16 istanze cautelari 3 sono pendenti, 1 ha avuto esito sfavorevole e 12 hanno avuto esito favorevole in primo grado. Sono state appellate dinanzi al Consiglio di Stato 10 istanze cautelari con esito favorevole, mentre sono stati notificati a Consip, nell'arco del 2007, 4 giudizi promossi dinanzi al Tribunale Civile di cui 1 definito con rinuncia al merito. Risultano 2 atti stragiudiziali.

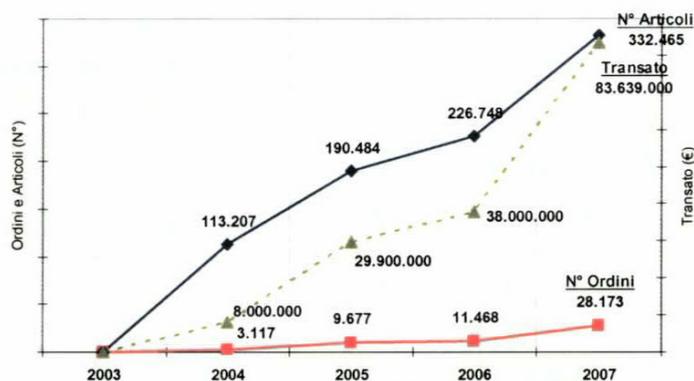
4.2 Mercato Elettronico

Il processo di valorizzazione del Mercato Elettronico, avviato nel corso degli anni precedenti, ha subito nel 2007 un ulteriore impulso finalizzato a ottenere una maggiore diffusione ed estensione.

L'efficacia delle azioni realizzate nel corso del 2007 è testimoniata dal valore del transato il cui preconsuntivo, stimato alla data di chiusura del 2007, è pari a circa 84 milioni di euro, con una crescita rispetto al 2006 particolarmente significativa (+121%).

A tale risultato ha contribuito sia l'introduzione, a partire dal 1 luglio 2007, dell'obbligatorietà di ricorrere al Mercato Elettronico per le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato per gli acquisti sotto la soglia di rilievo comunitario, sia la maggiore confidenza e fidelizzazione che le amministrazioni hanno mostrato verso lo strumento.

Fig. 4: Grandezze di riferimento del Mercato Elettronico (2003-2007)



I risultati raggiunti dal Mercato Elettronico vanno analizzati sotto due differenti punti di vista: le azioni svolte verso i fornitori e quelle svolte verso le amministrazioni.

Dal primo punto di vista nel 2007 si è avviato il consolidamento della gamma di prodotti offerti attraverso un'azione di bonifica dei cataloghi disponibili sul sistema relativamente a 16 categorie merceologiche. Sono stati estesi alcuni bandi (Arredi, Cancelleria, Prodotti e accessori informatici, Prodotti e accessori per l'ufficio) per garantire una maggiore ampiezza e profondità di gamma soprattutto per quei prodotti identificati ad alto transato. Ciò ha portato ad un incremento del numero degli articoli pubblicati a 332.465. L'obbligatorietà per le amministrazioni centrali e periferiche dello

Stato congiuntamente al potenziamento dell'attività di promozione ha avuto come impatto diretto l'ampliamento del lato dell'offerta; sono stati, infatti, disponibili 1.759 cataloghi di 1.156 fornitori, di cui più della metà appartenenti a piccole e medie imprese, con un grado di copertura geografica del 50% del territorio nazionale di almeno 5 fornitori. A ciò si deve aggiungere il consolidamento della rete degli "sportelli imprese" attivati in collaborazione con le principali associazioni di categoria. Infine, un'importante novità è stata l'avvio di strumenti informatici realizzati per favorire una più efficiente gestione dei cataloghi sulla piattaforma.

Per quanto riguarda invece le pubbliche amministrazioni, è stata rinnovata l'attività di distribuzione gratuita dei *kit* di firma digitale (distribuiti circa 100 kit). Il 2007 ha visto una crescita rilevante dei punti ordinanti registrati (6.067 registrati) e dei punti ordinanti attivi (amministrazioni che hanno effettuato almeno un ordinativo di fornitura negli ultimi dodici mesi) pari a 2.750. Per ciò che concerne la tipologia di transazione sono stati effettuati 23.412 Ordini Diretti e 4.761 Richieste d'Acquisto, per un valore medio rispettivamente di circa 1.300 euro e 11.100 euro. Infine, sono state realizzate una serie di eventi e di iniziative pubbliche volte alla diffusione e alla promozione del Mercato Elettronico.

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

Nel corso del 2007 sono state realizzate una serie di attività di supporto alle pubbliche amministrazioni relative ai temi di razionalizzazione degli acquisti, di ricerca di efficienza di processo, di supporto all'utilizzo degli strumenti di *e-procurement*, contribuendo in modo significativo allo sviluppo del Programma.

Complessivamente i progetti realizzati sono stati 13 ed hanno interessato sia le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (9 iniziative), sia le amministrazioni territoriali (4 iniziative). Tra le prime vi sono il Ministero dell'Economia e delle Finanze, l'Agenzia delle Dogane, l'Agenzia delle Entrate, il Ministero della Difesa e il Ministero dell'Interno; tra le amministrazioni territoriali l'Unioncamere, l'ENEA, la Camera di Commercio di Milano.

Tra le tematiche sviluppate ricordiamo, oltre ai consolidati progetti relativi alla disponibilità della piattaforma di *e-procurement* per l'espletamento di procedure di gara telematica e l'espletamento delle funzioni di stazione appaltante per le amministrazioni,

lo studio di prefattibilità relativamente allo sviluppo di un Sistema a rete con le altre centrali regionali (in questo senso molteplici regioni hanno manifestato interesse ad una fattiva collaborazione).

4.4 Ulteriori iniziative

Nel 2007 sono state avviate e portate a termine una serie di iniziative trasversali di natura direzionale nell'ottica di dare un forte contributo alla visibilità del Programma - in ambito nazionale ed internazionale - nonché di contribuire all'innovazione dei processi interni e dei servizi offerti alle amministrazioni. Di seguito si riporta una sintesi delle principali iniziative condotte nel corso del 2007.

4.4.1 Green Public Procurement (GPP)

La Commissione Europea, nell'ambito della comunicazione n. 302/2003 sulla *"Politica Integrata dei Prodotti"*, ha fissato l'obiettivo di incoraggiare gli Stati membri a dotarsi di piani di azione, accessibili al pubblico, per l'integrazione delle esigenze ambientali negli appalti pubblici.

Coerentemente con le Linee Guida specifiche per la redazione di Piani d'Azione Nazionali sul GPP, Consip - di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze - ha collaborato con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, d'intesa con il Ministero dello Sviluppo Economico, alla stesura di un piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della pubblica amministrazione.

Tale Piano d'Azione delinea la strategia per la diffusione del GPP su ambito nazionale, le categorie merceologiche oggetto di analisi, gli obiettivi ambientali quali-quantitativi, gli aspetti metodologici generali, anche in coerenza con il D. Lgs 12 aprile 2006, n. 163, articolo 68 che sottolinea che ogni qualvolta sia possibile, devono essere tenuti in considerazione gli aspetti di tutela ambientale nell'individuazione delle specifiche tecniche degli appalti pubblici.

La Legge Finanziaria 2007 ha previsto l'attuazione e il monitoraggio del suddetto Piano, indicandone anche le categorie merceologiche, e il comitato Ministeriale preposto al monitoraggio degli obiettivi di sostenibilità ambientale. In questo contesto l'azione adottata è stata volta a:

- promuovere la diffusione del GPP, anche attraverso la Consip in qualità di centrale di committenza a favore delle pubbliche amministrazioni, favorendo la diffusione di modelli di consumo/ acquisto sostenibili;
- promuovere la razionalizzazione delle spesa pubblica, anche attraverso la considerazione del costo del bene/servizio lungo tutto il ciclo di vita;
- stimolare l'investimento delle imprese sul fronte dell'innovazione e della crescita orientato allo sviluppo di soluzioni eco-sostenibili.

Nel corso del 2007 sono stati inseriti i criteri ambientali in circa il 50% delle convenzioni attive e nei principali bandi del Mercato Elettronico.

Sono state infine avviate collaborazioni con pubbliche amministrazioni locali, assicurando supporto tecnico e metodologico all'introduzione di criteri ambientali negli appalti.

4.4.2 Protocollo di intesa Equitalia

Nel corso del 2007 è stato siglato il protocollo d'intesa fra Ministero dell'Economia e delle Finanze/Consip ed Equitalia S.p.A. per un'attività di supporto finalizzata alla progettazione, realizzazione e gestione di una procedura per abilitare le amministrazioni ad accedere al sistema informativo per le verifiche di cui all'art. 48-bis del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 602.

Specificatamente il sistema, così come richiesto dalla norma, permetterà alle pubbliche amministrazioni di verificare, a fronte di un pagamento da effettuare verso il mercato della fornitura, superiore a 10.000 euro, se il beneficiario sia o meno adempiente nei confronti della P.A. (D.L. 262/2006, convertito in L. 24 novembre 2006, n. 286).

L'avvio del servizio avverrà nel corso del 2008 a valle della pubblicazione del regolamento attuativo che ne disciplinerà puntualmente le modalità di esecuzione.

4.4.3 Procurement Card (P-Card)

Sulla base di quanto definito nella Legge Finanziaria 2007 (comma 451), è stata valutata nel corso del 2007 l'opportunità di introdurre una "carta di credito" (c.d. P-

Card), quale ulteriore strumento di pagamento per gli acquisti di beni e servizi di limitato importo, che si connotasse come ulteriore veicolo di modernizzazione e strumento per la creazione di un processo integrato di funzioni.

L'analisi effettuata si è focalizzata sulla sperimentazione della *P-Card* nelle amministrazioni centrali dello Stato, ipotizzando alcuni possibili modelli di funzionamento basati sulla presenza di un intermediario finanziario per la gestione dei pagamenti tra amministrazioni e fornitori.

Durante lo studio è emersa invece l'opportunità di proporre un sistema integrato che copra l'intero ciclo degli acquisti da rendere disponibile alle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, basato sugli attuali sistemi contabili e gestionali nonché sulla piattaforma di *e-procurement* del Programma.

4.4.4 Collaborazioni con i sistemi confederali imprenditoriali

A seguito dell'introduzione, nel luglio del 2007, dell'obbligo di adesione al Mercato Elettronico per le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, si è registrato un forte incremento dell'utilizzo di tale strumento non solo da parte delle amministrazioni, ma anche delle imprese, che sempre più numerose stanno guardando al Mercato Elettronico come strumento di vendita alle amministrazioni.

Questo ha reso ancor più necessaria una diffusa e qualificata presenza sul territorio, al fine di promuovere il Mercato Elettronico presso le imprese (in particolare le piccole e medie) e di fornire assistenza all'utilizzo. Nel 2007 sono stati pertanto realizzati numerosi seminari con amministrazioni e imprese locali, grazie alla collaborazione con le Camere di Commercio e le associazioni di categoria, che si sono impegnate nel coinvolgimento dei loro associati.

Con specifico riguardo al "*Progetto Sportelli Imprese*", da una parte si è proseguito nell'attivazione e sviluppo di centri di supporto alle imprese per l'utilizzo del Mercato Elettronico (circa 140 centri di assistenza attivati all'interno delle associazioni di categoria con un totale di circa 370 imprese supportate nelle fasi di abilitazione e gestione del catalogo), dall'altra ci si è posti l'obiettivo di fornire alle imprese un servizio più qualificato. A tale scopo, in base all'esperienza di lavoro maturata dall'inizio del progetto (2004), si è giunti all'individuazione di un gruppo selezionato di

sportelli, circa 50, che, grazie al rafforzamento della collaborazione e alla maggiore integrazione nelle attività svolte, saranno in grado di assistere le imprese in tutte le fasi di accesso e utilizzo del Mercato Elettronico.

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

4.4.5 Collaborazioni internazionali

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

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

Dopo la positiva esperienza di lavoro, che ha interessato il periodo 2004-2006, le principali attività del *network* nel 2007 sono state: l'elaborazione e la diffusione tra i *partner* di un questionario che mira a fotografare nel dettaglio le caratteristiche dei principali *Central Purchasing Bodies* in Europa e ad analizzare le implementazioni del dialogo competitivo in Europa.

Tutti gli studi ad oggi realizzati sono pubblicati e consultabili sul sito web www.consip.it.

Nel gennaio 2007 sono iniziate le attività del progetto **STEPPIN** (*Standards in European Public Procurement Lead to Innovation*) - finanziato dal VI Programma

Quadro della Comunità Europea - rientrante nelle attività di “Europe Innova”), la rete di iniziative Europee sul tema dell’innovazione.

Scopo principale del progetto STEPPIN è di valutare se e come l’adozione di *standard* nelle procedure per gli acquisti pubblici possa stimolare soluzioni innovative da parte delle imprese. Nel progetto la nozione di *standard* è intesa in senso esteso, comprendendo aspetti tecnico-qualitativi di prodotto, organizzativi di processo e procedurali. Nel corso del 2007, le attività del Consorzio si sono concentrate sulla redazione del documento “Using Standards in Public Procurement Processes to Promote Innovation – Best Theory”, che costituisce il riferimento per le raccomandazioni operative finali che saranno diffuse tra le Istituzioni Europee; sull’analisi di 500 bandi di gare pubbliche d’acquisto, selezionate dalla banca dati delle Gare Pubbliche Europee (TE), per comprendere il ruolo ricoperto fino ad oggi da innovazione e *standard* nelle gare pubbliche d’acquisto; sulla somministrazione di circa 40 questionari ad importanti centrali d’acquisto europee, per un’informazione maggiormente dettagliata sulle pratiche relative agli acquisti.

Tra maggio ed agosto del 2007, Consip ha sostenuto – su impegno del Ministero dell’Economia e delle Finanze - la partecipazione italiana ad un consorzio internazionale - formato da Italia, Norvegia, Germania, Austria, Danimarca, Finlandia, Ungheria, Islanda e Scozia - avente lo scopo di dar vita ad un progetto pilota (c.d. **PEPPOL**, *Pan-European Public Procurement On Line*), che si propone di realizzare una soluzione integrata a livello transnazionale per l’interoperabilità tra i sistemi di *e-procurement* di diverse nazioni che sia al contempo utilizzabile da altri paesi.

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

La compagine italiana per il tema del “catalogo elettronico” risulta costituita dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, istituzione italiana di riferimento per la materia dell’*e-procurement*, da Consip, che gestisce e coordina operativamente il tema, da IntercentER e da CSI Piemonte.

La proposta progettuale, presentata ad ottobre 2007, è stata valutata positivamente dalla Commissione a dicembre 2007, prevedendo l'inizio del progetto ad aprile 2008 (durata trentasei mesi).

Nel corso del 2007 è proseguito il progetto di gemellaggio con l'Agenzia per gli Appalti Pubblici della Bulgaria, (c.d. **Twinning Bulgaria**), avviato nel corso del 2006 e gestito da un Consorzio formato dal Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze (amministrazione implementante), dall'Ufficio per gli Appalti Pubblici della Polonia (*junior partner*), dalla Consip e dall'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori Servizi e Forniture (*mandated bodies*).

Il termine del progetto è previsto nel luglio 2008.

4.4.6 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 un'indagine statistica, del mondo degli acquisti della pubblica amministrazione.

Dopo le esperienze di successo delle precedenti quattro edizioni (periodo 2003 - 2006), con la quinta edizione dell'indagine (2007) si consolida il processo di rilevazione dei comportamenti di acquisto della P.A., ampliando il numero di categorie merceologiche analizzate, arrivate cumulativamente a 52 (di cui 27 categorie "non ripetute").

L'edizione del 2007 è stata condotta su un campione di rilevazione identificato dall'ISTAT, composto da 498 amministrazioni scelte in base alla rilevanza della spesa per consumi intermedi, pari a circa il 61% della spesa della pubblica amministrazione, e alla rappresentatività in termini di copertura delle varie categorie di amministrazioni.

Gli esiti dell'indagine del 2007 sono stati più che soddisfacenti: hanno risposto il 72,7% delle amministrazioni interpellate, con un valore intercettato pari all'87,6% della spesa totale del campione. Le evidenze complessive hanno mostrato che nel 2007 è stato

conseguito un risparmio medio di circa il 20,32% sui prezzi medi di acquisto praticati alle amministrazioni.

L'analisi ha, infine, ulteriormente evidenziato e confermato 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).

4.4.7 Monitoraggio delle forniture

Nel corso del 2007 sono proseguite le attività per il monitoraggio del livello qualitativo del servizio erogato dai fornitori aggiudicatari delle convenzioni.

L'obiettivo dell'attività è quello di verificare, attraverso opportuni strumenti di monitoraggio, che i livelli di servizio erogati dai fornitori siano conformi a quanto previsto nei capitolati tecnici e quindi nei contratti di fornitura che vengono stipulati dalle amministrazioni che aderiscono al Sistema delle Convenzioni; contemporaneamente viene rilevato il livello di soddisfazione delle stesse pubbliche amministrazioni. Il rigore nell'esigere il puntuale rispetto delle obbligazioni contrattuali consente di premiare le offerte realmente più vantaggiose, prevenendo, in tal modo, atteggiamenti eccessivamente aggressivi nelle offerte economiche, non seguiti da soddisfacenti prestazioni dei fornitori da un punto di vista qualitativo.

Nel 2007 sono state svolte 7.186 verifiche ispettive sulle convenzioni, tramite un Organismo di Ispezione selezionato con apposita procedura di gara, e sono state erogate verso le amministrazioni 18 indagini telefoniche per valutare le prestazioni dei fornitori.

Infine, è stato avviato un progetto di monitoraggio sulla qualità delle forniture del Mercato Elettronico attraverso una sperimentazione del cosiddetto "meccanismo reputazionale" che proseguirà nel corso del 2008.

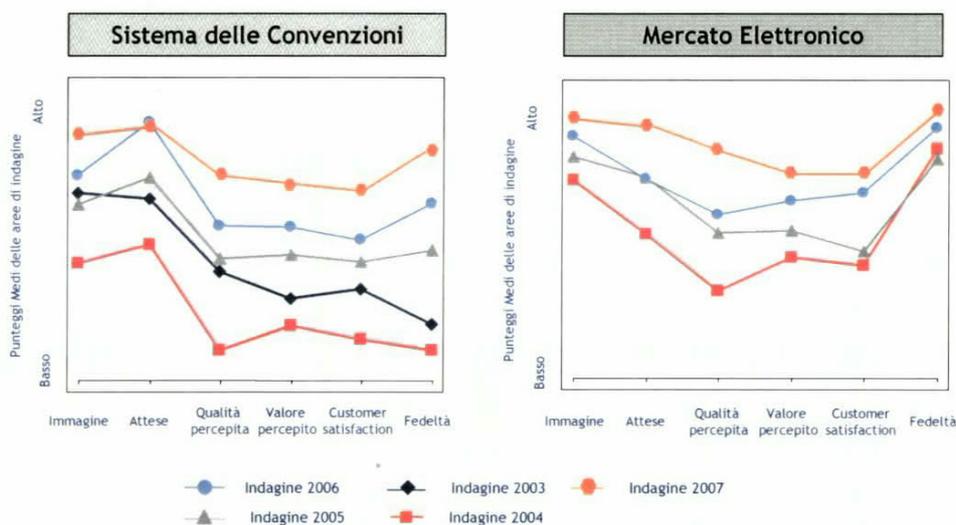
4.4.8 Customer Satisfaction

Le indagini di *Customer Satisfaction* - elaborate dall'Università "Federico II" di Napoli, mediante un apposito modello statistico, evidenziante il sistema di relazioni

“causa-effetto” tra percezioni e livelli di soddisfazione - rappresentano un’importante modalità di analisi e verifica di come il Programma sia percepito da parte delle amministrazioni che risultano coinvolte nello stesso.

Dalla prima indagine svolta nel 2003 a quella del 2006, relativamente al Sistema delle Convenzioni, i risultati rilevati sono stati molto positivi, con una crescita costante del grado di soddisfazione degli utenti. A seguito dell’attivazione del Mercato Elettronico, dal 2004 l’indagine ha interessato anche questo strumento di acquisto, evidenziando anche in questo caso una costante crescita della soddisfazione degli utenti riscontrata con le rilevazioni del 2005 e 2006.

Fig. 5: Trend di valori della customer satisfaction 2003-2007



L’indagine del 2007 – basata su di un campione complessivo di 800 amministrazioni utenti appartenenti al Sistema delle Convenzioni e al Mercato Elettronico - evidenzia il sensibile aumento dell’indice complessivo di soddisfazione rispetto all’indagine precedente, sia degli utenti del Sistema delle Convenzioni (+5,5%), sia di quelli del Mercato Elettronico (+2,5%).

Il Sistema delle Convenzioni registra un notevole incremento dell’apprezzamento degli utenti, evidenziando un miglioramento generalizzato di tutte le dimensioni della soddisfazione ed in particolare della qualità percepita. Le convenzioni vengono, quindi, sempre più riconosciute come mezzo in grado di apportare benefici diretti e indiretti alla funzione acquisti delle pubbliche amministrazioni, sia in termini di innovazione del

processo di acquisto, sia in termini di generazione di risparmio combinato con un elevato livello della qualità delle forniture di beni e servizi.

Anche il Mercato Elettronico della P.A. conferma la crescita di tutte le dimensioni della soddisfazione, in particolare delle attese e della qualità percepita. Gli utenti dichiarano di trarre dall'uso del Mercato Elettronico benefici in termini generali e soprattutto in termini di innovazione del modello organizzativo.

4.4.9 Attività di studio e ricerca

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

Nel caso concreto, anche per il 2007, le attività dell'Ufficio Studi di Consip si sono concentrate su materie relative a:

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

A conferma di tale impegno sulle attività di ricerca, studio e formazione, nel corso del 2007, l'Ufficio Studi ha curato la pubblicazione di quattro numeri dei "Quaderni Consip" sul tema dell'*e-procurement* ed ha partecipato – in qualità di relatore – ad otto convegni/conferenze nazionali ed internazionali.

5 Conclusioni

Il Programma di razionalizzazione degli acquisti ha ottenuto nel corso del 2007 una serie di risultati estremamente positivi rispetto a tutti gli ambiti di attività che lo caratterizzano. Si pensi, ad esempio, al dato del transato del Mercato Elettronico che ha ampiamente superato il traguardo, già considerevole, raggiunto nel 2006 (+121%),

oppure ai dati rilevati dalla *Customer Satisfaction 2007*, che hanno evidenziato una crescita rilevante su tutti gli aspetti indagati, indice questo dell'ampio apprezzamento del Programma da parte degli utenti della pubblica amministrazione.

E' da evidenziare anche il dato del risparmio potenziale ottenuto con il Sistema delle Convenzioni, che per il 2007 si attesta al valore di 3.671 milioni di euro, a cui aggiungere i risparmi diretti derivanti dall'ottimizzazione dei processi di acquisto, in termini di riduzione dei tempi e degli oneri amministrativi per la realizzazione delle gare. Si può, pertanto, asserire che il Programma di razionalizzazione ha risposto pienamente alle nuove disposizioni della Legge Finanziaria 2007 e al contempo ha confermato il suo ruolo nel processo di "riqualificazione" della spesa pubblica.

Le attività svolte nel corso del 2007 sono state focalizzate su aspetti di rilevanza strategica - complementarietà merceologica, continuità, innovazione - per sostenere pienamente la massima diffusione degli strumenti innovativi di *e-procurement* a favore delle amministrazioni pubbliche.

Rispetto al primo tema, la **complementarietà merceologica**, l'azione del Programma si è focalizzata non soltanto sull'obiettivo di garantire agli utenti un'alternativa nella scelta dello strumento di acquisto ottimale rispetto al proprio fabbisogno qualitativo e quantitativo di beni e servizi, ma soprattutto - attraverso l'avvio del Sistema a Rete - sulla creazione di sinergie tra i sistemi di acquisto, al fine di favorire un più razionale utilizzo delle risorse pubbliche.

Il tema dell'obbligatorietà, introdotto dalla Legge Finanziaria, ha posto poi l'accento sulla rilevanza della **continuità** come elemento cardine per assicurare il giusto grado di affidabilità delle convenzioni, soprattutto di quelle finalizzate al mantenimento e al funzionamento della struttura organizzativa delle amministrazioni. Nonostante alcune fisiologiche difficoltà su determinate iniziative, complessivamente nel 2007, si è registrato un incremento dell'indice di continuità. L'impiego, infine, dei nuovi istituti previsti dal D.Lgs. n. 163/2006, con particolare riferimento all'accordo quadro plurifornitore con rilancio competitivo (ad opera delle amministrazioni e/o centrali di acquisto regionali), potrà consentire di incidere sull'indice di continuità in quanto potrà essere aumentata la quota di mercato affrontata da una singola iniziativa grazie alla pluralità di soggetti selezionati per le effettuazioni delle singole forniture.

Per ciò che concerne l'elemento dell'**innovazione**, le Linee Guida Triennali 2007-2009 hanno previsto una particolare enfasi di tale aspetto attraverso, ad esempio, il ricorso alla gare telematiche, ponendo obiettivi di aumento del numero di procedure di gara attraverso tale modalità, compatibilmente con le caratteristiche tecnico-merceologiche delle iniziative. Tenuto conto di ciò, il Sistema delle Convenzioni ha soddisfatto in maniera apprezzabile l'esigenza sottolineata dalle Linee Guida Triennali: nel corso 2007 sono state pubblicate 12 gare con procedura telematica su un totale di 26 complessive con un'incidenza di circa il 46%. L'obiettivo di incentivare gli acquisti on line delle amministrazioni ha trovato riscontro concreto anche nella diffusione dei negozi elettronici associati alle iniziative del Sistema delle Convenzioni. L'obbligatorietà dell'uso del Mercato Elettronico per gli acquisti sotto la soglia di rilievo comunitario ha, inoltre, dato una spinta ulteriore all'innovazione nei processi operativi di acquisto della pubblica amministrazione. Da tale punto di vista il Programma ha così previsto ed attuato nel corso del 2007 una serie di azioni di supporto a favore delle amministrazioni volte a sensibilizzarle ad un uso diffuso delle tecnologie informatiche (es. manualistica creata ad hoc, supporto diretto e telefonico ai primi acquisti).

I temi esposti hanno, infine, determinato una nuova focalizzazione della strategia di comunicazione e informazione, sia sul piano strategico che su quello meramente tattico-operativo. Sono, infatti, state realizzate una serie di iniziative di alta visibilità per il Programma, rivolte al mondo della pubblica amministrazione, delle imprese e dei *media*, al fine non solo di superare eventuali ostacoli che il nuovo regime di obbligatorietà poteva creare, ma soprattutto di adottare un approccio strutturato e congiunto Ministero - Consip, in modo da massimizzare i risultati.

L'impegno futuro sarà quello di confermare e rafforzare la strategicità del Programma, quale strumento per la razionalizzazione, l'ammodernamento e l'innovazione dei processi di acquisto della pubblica amministrazione italiana.

In particolare le linee di sviluppo saranno incentrate sulle seguenti tematiche:

- diffusione del *Green public procurement* (GPP);
- sviluppo del sistema a rete;

- realizzazione di strumenti di acquisto innovativi mediante l'evoluzione della piattaforma di *e-procurement*.

L'ulteriore diffusione del GPP con l'inserimento di criteri di qualificazione ambientale per gli acquisti della pubblica amministrazione potrà, sensibilizzando e orientando il mercato, favorire la diffusione di strategie di sviluppo sostenibile e contribuire a ridurre l'impatto ambientale.

In relazione al secondo tema, sarà avviata una stretta collaborazione tra le diverse strutture di governo centrale e locale in tema di *e-procurement* al fine di evitare inutili sovrapposizioni e al contempo di contribuire al contenimento della spesa pubblica.

L'evoluzione della piattaforma di *e-procurement* renderà disponibile alle amministrazioni i nuovi strumenti di acquisto previsti dal nuovo codice degli appalti quali l'accordo-quadro, il sistema dinamico di acquisizione e le aste elettroniche, che permetteranno *“un aumento della concorrenza e dell'efficacia della commessa pubblica, in particolare grazie al risparmio di tempo e di danaro derivante dal loro utilizzo”*.