

Doc. CLXV

n. 4

RELAZIONE

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

(Anno 2011)

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

*Presentata dal Viceministro dell'economia e delle finanze
(GRILLI)*

Comunicata alla Presidenza l'8 maggio 2012

PAGINA BIANCA

INDICE

1. <i>Quadro normativo</i>	<i>Pag.</i>	5
2. <i>Missione e strategia</i>	»	9
2. 1. <i>Convenzioni Quadro</i>	»	11
2. 2. <i>Mercato Elettronico e Gare Telematiche</i>	»	12
2. 3. <i>Accordi Quadro</i>	»	13
2. 4. <i>Sistema Dinamico di Acquisizione</i>	»	15
2. 5. <i>Portale « Acquistinretepa »</i>	»	16
3. <i>Linee di indirizzo</i>	»	18
4. <i>Principali risultati e attività</i>	»	19
4. 1. <i>Convenzioni Quadro</i>	»	19
4. 2. <i>Mercato Elettronico</i>	»	23
4. 3. <i>Nuovi strumenti di acquisto – Accordi Quadro e Sistema Dinamico di Acquisizione</i>	»	25
4. 4. <i>Progetti a supporto di specifiche esigenze delle Pubbliche Amministrazioni</i>	»	26
4. 5. <i>Ulteriori iniziative</i>	»	27
4.5.1. <i>Green Public Procurement (GPP)</i>	»	27
4.5.2. <i>Analisi dei fabbisogni</i>	»	29
4.5.3. <i>Protocollo di intesa Equitalia</i>	»	29
4.5.4. <i>Collaborazioni con i sistemi confederali im- prenditoriali</i>	»	30
4.5.5. <i>Relazioni con le Amministrazioni territoriali e Sistema a Rete</i>	»	31
4.5.6. <i>Collaborazioni internazionali</i>	»	32
4.5.7. <i>Indagine MEF/Istat</i>	»	34
4.5.8. <i>Monitoraggio delle forniture</i>	»	35
4.5.9. <i>Customer Satisfaction</i>	»	36
5. <i>Conclusioni</i>	»	38

PAGINA BIANCA

1 Quadro normativo

Il contesto normativo del Programma di razionalizzazione degli acquisti è stato interessato nel corso del tempo - a partire dalla sua istituzione con la Legge Finanziaria per il 2000 - da molteplici modifiche e implementazioni, che hanno variato in maniera spesso significativa la missione strategica e le modalità operative e di interazione con la Pubblica Amministrazione.

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

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

La promozione, il coordinamento e il monitoraggio dell'attività relativa all'attuazione del Programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi nella Pubblica Amministrazione sono stati affidati all'Ufficio Razionalizzazione degli Acquisti della P.A, unità della Direzione centrale dei sistemi informativi e dell'innovazione, Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi, ai sensi del art. 5, comma 3 del Decreto 28 gennaio 2009 del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Rilevante implementazione del Programma di razionalizzazione degli acquisti è stata operata attraverso il D.P.R. 4 aprile 2002, n. 101 (ora abrogato dal D.P.R. n. 207 del 2010, di cui si dirà in seguito) che, nel disciplinare lo svolgimento delle procedure telematiche di acquisto, aveva introdotto nell'ordinamento la disciplina del Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione per gli acquisti di importo inferiore alla soglia comunitaria.

Il quadro normativo di riferimento del Programma è stato ulteriormente innovato dalla Legge Finanziaria per il 2007 (art. 1, commi 449-458). In particolare, è ivi previsto che, con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze siano individuate le tipologie di beni e servizi per le quali tutte le Amministrazioni statali centrali e periferiche sono tenute ad approvvigionarsi utilizzando le Convenzioni Quadro. Al contempo, è previsto l'obbligo per le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato di acquistare beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario facendo ricorso al Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (comma 450). Sul modello di quanto avviene in realtà simili in ambito europeo, è inoltre contemplata (comma 453, come recentemente modificato dal d.l. 98 del 2011) la possibilità di prevedere, con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, meccanismi di remunerazione degli acquisti da imporre a carico dell'aggiudicatario delle Convenzioni di cui al comma 1 dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, dell'aggiudicatario delle gare su delega bandite da Consip S.p.A. e dell'aggiudicatario degli appalti basati su Accordi Quadro sempre conclusi da Consip. Infine, la medesima legge finanziaria (comma 457) prevede che le centrali di committenza regionali costituiscano, insieme alla Centrale Nazionale, un "Sistema a Rete" al fine di perseguire l'armonizzazione dei piani di razionalizzazione della spesa e realizzare sinergie nell'utilizzo degli strumenti informatici per l'acquisto di beni e servizi.

Alcuni articoli della Legge Finanziaria per il 2008 sono dedicati al Programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi. In particolare, il comma 574 dell'articolo 2 stabilisce che il Ministero dell'Economia e delle Finanze individua, con decreto, le tipologie di beni e servizi per le quali le Amministrazioni statali sono tenute a ricorrere a Consip ai fini dell'espletamento dell'appalto o dell'Accordo Quadro. Inoltre, al fine di garantire un'effettiva applicazione delle disposizioni dell'articolo 26

della legge n. 488/1999 relative all'utilizzo dei parametri di prezzo-qualità delle Convenzioni, il comma 572 del medesimo articolo 2 prevede che il Ministero dell'Economia e delle finanze predisponesse e mette a disposizione delle amministrazioni pubbliche, in caso di acquisti autonomi, strumenti di supporto per la valutazione della comparabilità del bene e servizio e per l'utilizzo dei parametri qualità-prezzo. Infine, il comma 573 ha ampliato l'ambito dei soggetti che possono ricorrere alle Convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 26 della legge 488/99, attribuendo tale facoltà a tutte le amministrazioni aggiudicatrici.

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

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

Il comma 225 dell'art. 2, infatti, prevede che Consip concluda Accordi Quadro a cui le Amministrazioni Pubbliche, nonché le amministrazioni aggiudicatrici, possono fare ricorso per l'acquisto di beni e di servizi. La disposizione prevede che le medesime amministrazioni, in caso di acquisto autonomo di beni e servizi comparabili, adottino parametri di qualità e di prezzo rapportati a quelli degli accordi quadro stipulati da Consip, in analogia con quanto previsto per le Convenzioni Quadro. Il successivo comma dispone che dette Convenzioni Quadro possano essere stipulate anche ai fini e in sede di aggiudicazione degli appalti, basati su un Accordo quadro, conclusi da Consip.

Ai fini della definizione del quadro normativo di riferimento rilevano poi norme del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 avente a oggetto il "Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle Direttive 2004/17/CE e

2004/18/CE»". Tale Regolamento contiene previsioni di dettaglio in ordine alle procedure di acquisto, in esecuzione ed attuazione di quanto previsto dal Codice dei Contratti Pubblici, ed, in particolare, una nuova disciplina degli strumenti di e-Procurement (come sopra detto il regolamento ha abrogato il D.P.R. 101 del 2002). Per quanto specificamente riguarda il Programma, il Regolamento, oltre a disciplinare il Mercato Elettronico e le procedure interamente gestite con sistemi telematici, prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze, anche avvalendosi di Consip, possa provvedere alla realizzazione e gestione di un Sistema Dinamico di Acquisizione per le stazioni appaltanti, predisponendo gli strumenti organizzativi e amministrativi, elettronici e telematici necessari alla sua realizzazione e gestione.

Infine, si evidenzia che disposizioni rilevanti in tema di Programma di razionalizzazione sono state introdotte dall'articolo 11 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 recante "*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*". Dette disposizioni prevedono l'avvio, nell'ambito del Programma, di un piano volto all'ampliamento della quota di spesa per gli acquisti di beni e servizi gestita attraverso gli strumenti di centralizzazione, con pubblicazione sul sito www.acquistinretepa.it, con cadenza trimestrale, delle merceologie per le quali viene attuato il piano. Con riferimento a dette merceologie la norma prevede, inoltre che si predispongano e si mettano a disposizione delle pubbliche amministrazioni strumenti di supporto alla razionalizzazione dei processi di approvvigionamento di beni e servizi.

Per la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi e al fine dell'aumento degli acquisti effettuati in via telematica, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, anche avvalendosi di Consip, mette a disposizione il proprio sistema informatico di negoziazione in riuso, nell'ambito del sistema a rete, e in modalità *Application Service Provider* (ASP) alle amministrazioni che ne facciano richiesta. Con appositi decreti del Ministero dell'Economia e delle Finanze dovranno essere definite, rispettivamente, le modalità di riuso nel contesto del sistema a rete, previa intesa con la conferenza Stato-Regioni, nonché le modalità, i tempi e i meccanismi di copertura dei costi relativamente all'utilizzo del sistema informatico in modalità ASP.

2 Missione e strategia

Il generale contesto di crisi finanziaria globale, propagatasi all'economia reale dei paesi aderenti all'Unione Europea ed in particolare all'Italia, ha reso ineludibile l'adozione di una politica di governo della spesa pubblica ancor più rigorosa e stringente in termini di contenimento e razionalizzazione.

Le scelte operate dal legislatore nelle più recenti manovre di finanza pubblica, nel perseguire l'obiettivo di superamento della logica di spesa storico incrementale delle amministrazioni, che ridimensioni strutturalmente il peso delle relative voci di bilancio pubblico sull'economia, indirizzano l'attenzione su una azione di “*spending review*” da attuarsi ad ogni livello di governo, centrale e territoriale.

In coerenza con gli impegni assunti dall'Italia in sede europea, gli interventi strutturali di riqualificazione e la conseguente rigorosa azione di contenimento della spesa pubblica mirano invero al conseguimento degli obiettivi attesi, ma anche al mantenimento nel tempo dei risparmi realizzati attraverso una efficace azione di programmazione, di acquisto nonché di monitoraggio e controllo.

Nel contesto di rivisitazione e riprogettazione degli acquisti pubblici secondo logiche di *e-government* ed *e-procurement*, il Programma risulta pertanto strumentale al raggiungimento di tre principali obiettivi, ovvero razionalizzare la spesa anche mediante interventi diretti sulla catena del valore, garantire efficienza e trasparenza e modernizzare i comportamenti di acquisto con lo sviluppo di progetti innovativi, con effetti diretti e indotti in termini di governo e monitoraggio della spesa pubblica.

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

Parallelamente, ai due pilastri del Programma si sono nel tempo affiancati ulteriori strumenti, quali le gare su delega e in *Application Service Provider* (ASP); in linea con

gli indirizzi comunitari, nel 2011 si è sviluppato l'Accordo Quadro, che apporta flessibilità alle procedure di selezione del contraente finalizzate a realizzare acquisti ripetitivi ed omogenei. In pari tempo, è stata avviata la sperimentazione del Sistema Dinamico di Acquisizione, nuova opportunità per il perseguimento del delicato equilibrio del rapporto prezzo-qualità nel miglioramento dell'efficienza e della trasparenza dei processi.

In rapporto alle diverse autonomie territoriali esistenti (regioni, province, comuni e altri enti) la diffusione di detti strumenti punta, attraverso il modello collaborativo del "Sistema a Rete" realizzato tra le Centrali di Acquisto Regionali e Consip S.p.A., e attraverso una serie di Accordi siglati con diverse Province e grandi Comuni, a una graduale integrazione tra le diverse strutture di governo centrale e locale in tema di *e-Procurement*, che a tendere preveda anche la condivisione – in riuso o in ASP - del sistema informatico di negoziazione in uso al Programma.

Peraltro, la connotazione del Programma stesso quale *network* tra attori diversi (pubbliche amministrazioni, centrali di acquisto e mercati) non può prescindere da attività di trasferimento del *know-how* metodologico, da realizzarsi anche attraverso il supporto a tutta la filiera delle Amministrazioni Pubbliche nelle sue diverse articolazioni, con impiego di competenze di natura informatica, merceologica, organizzativa.

Le esigenze di razionalizzazione degli acquisti involgono il tema della sostenibilità ambientale, che ha assunto progressiva rilevanza in relazione all'obiettivo strategico cui l'Italia tende in campo energetico, connesso alla complessiva strategia europea delineata al Consiglio Europeo di Lisbona.

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

2.1 Convenzioni Quadro

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

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

Accedendo alla “Vetrina delle Convenzioni” o navigando sul “Catalogo prodotti” del Portale www.acquistinretepa.it è possibile accedere all’elenco dei prodotti e/o servizi disponibili in Convenzione e a tutte le relative informazioni tecniche, le condizioni di fornitura e le indicazioni sui prezzi; gli ordinativi possono essere emessi tramite fax, raccomandata A/R o in modalità elettronica.

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

A conclusione dell’intero iter di pubblicazione del bando, selezione del Fornitore e aggiudicazione, le iniziative sono costantemente monitorate, in particolare per ciò che concerne gli importi relativi alle transazioni, il rispetto dei livelli di servizio contrattualmente definiti e il numero di ordini per iniziativa. Il monitoraggio si avvale di un articolato sistema di *datawarehouse*, alimentato 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, ovvero:

- garantire trasparenza delle procedure di acquisto;
- promuovere la competitività del mercato attraverso la più ampia accessibilità delle imprese alle procedure di acquisto delle amministrazioni, con particolare riferimento alla PMI e alle esigenze dei singoli contesti territoriali;
- realizzare efficienze nel processo di acquisto attraverso la semplificazione, la standardizzazione e la diffusione delle competenze.

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

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

Il MePA si pone come uno strumento complementare al Sistema delle Convenzioni, per acquisti di modesta entità delle pubbliche amministrazioni, in un’ottica multi-prodotto e multi-fornitore, che risponda a una domanda e un’offerta fortemente frammentate, con particolare riferimento ai mercati locali.

I principali benefici derivanti dall’utilizzo del MePA possono sintetizzarsi nella riduzione dei costi e dei tempi di acquisto, nella disponibilità di un numero elevato di potenziali fornitori e nella facilità ad individuare quelli più competitivi. Altri potenziali benefici riguardano la facilità di confronto tra prodotti attraverso l’utilizzo di cataloghi

on line, nonché la possibilità, come accade per il Sistema delle Convenzioni, di tracciare gli acquisti e, quindi, di monitorare la spesa.

Infine, l'utilizzo dello strumento consente di mettere in atto una serie di azioni programmate al fine di ampliare il grado di informatizzazione degli utenti delle amministrazioni, attraverso campagne di fidelizzazione, promozione e diffusione dello strumento presso le amministrazioni .

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

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

2.3 Accordi Quadro

L'Accordo Quadro è un contratto concluso tra una o più amministrazioni aggiudicatrici e uno o più operatori economici, il cui scopo è quello di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare in un dato periodo (max 4 anni), in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste.

E' possibile distinguere quattro tipologie di Accordo Quadro:

1. Accordo con fornitore unico con tutte le condizioni fissate: gli appalti specifici sono aggiudicati entro i limiti ed alle condizioni fissate nell'Accordo Quadro.

2. Accordo con fornitore unico e non tutte le condizioni fissate: l'aggiudicatario dell'Accordo Quadro viene consultato per iscritto, con richiesta di completamento dell'offerta.

3. Accordo con più fornitori con tutte le condizioni fissate: la normativa vigente non specifica chiaramente i criteri di scelta tra più operatori per stipulare appalti specifici.

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

Il ricorso ai modelli di accordo identificati è in funzione di diverse variabili, quali:

- la struttura del mercato di riferimento in termini di concentrazione e o frammentazione dell'offerta;
- le caratteristiche del prodotto, ad esempio l'obsolescenza, le economie di scala e l'incidenza dei costi associati alla localizzazione dell'impresa fornitrice;
- le caratteristiche della domanda, sotto il profilo della possibilità della sua standardizzazione.

I benefici associati all'Accordo Quadro dipendono chiaramente dalla tipologia di accordo. In particolare i vantaggi sono:

- **per le amministrazioni:** il rilancio del confronto competitivo offre il valore aggiunto di poter “personalizzare” l'acquisto, di allargare l'offerta presente, di tenere aggiornata la qualità dei beni acquistati anche per Accordi Quadro di lunga durata e di avere maggiori leve negoziali per far rispettare la qualità dei servizi forniti.
- **per i fornitori:** maggiori opportunità di accedere al mercato della pubblica amministrazione.

A questi si aggiungono gli evidenti vantaggi procedurali: la singola pubblica amministrazione beneficia di una considerevole diminuzione dei tempi di approvvigionamento, ridotti alle sole attività di individuazione del fabbisogno specifico e di rilancio della competizione tra i fornitori selezionati. L'attività di negoziazione dell'appalto specifico, se espletata con procedura telematica, può richiedere anche una sola breve seduta della commissione di gara. A questo si aggiungono una semplificazione delle attività di configurazione e redazione della richiesta di offerta e della lettera di invito e il risparmio sui costi di pubblicazione.

2.4 Sistema Dinamico di Acquisizione

Il Sistema Dinamico di Acquisizione rappresenta, dal punto di vista teorico, un'evoluzione più sofisticata del Mercato Elettronico, in quanto presuppone un sistema aperto e flessibile. In particolare, lo strumento si caratterizza per:

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

Mutuando la definizione del Sistema dinamico di acquisizione contenuta nell'art. 3, comma 14, del d.lgs 163 del 2006, lo stesso è definibile come “un processo di acquisizione interamente elettronico, per acquisti di uso corrente anche sopra la soglia comunitaria, le cui caratteristiche generalmente disponibili sul mercato soddisfano le esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice, limitato nel tempo e aperto per tutta la sua durata a qualsivoglia operatore economico, che soddisfi i criteri di selezione e che abbia presentato un'offerta conforme al capitolato d'oneri”.

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

La procedura specifica consente alle amministrazioni - grazie alla creazione di un elenco di offerenti già abilitati (prequalificati) e alla possibilità data a nuovi offerenti di aderirvi in qualunque momento (dinamismo della partecipazione) - di disporre attraverso mezzi elettronici di un ventaglio particolarmente ampio di offerte, al quale potere attingere secondo la necessità, per aggiudicare i singoli appalti (appalti specifici), in un arco di tempo sufficientemente ampio (max 4 anni). Tali caratteristiche intrinseche (apertura e flessibilità) dovrebbero assicurare una maggiore efficienza della commessa pubblica e stimolare un continuo confronto competitivo sempre nel rispetto dei principi e delle norme della direttiva.

L'entrata in vigore nel giugno 2011 del "Regolamento di esecuzione ed attuazione del D.Lgs 12 aprile 2006, n.163", ha consentito al Ministero dell'Economia e delle Finanze, tramite la Consip, di realizzare e gestire un Sistema Dinamico di Acquisizione per le stazioni appaltanti, predisponendo gli strumenti organizzativi ed amministrativi, elettronici e telematici necessari alla sua realizzazione. Nell'ottobre 2011 è stato pubblicato il primo Bando Sperimentale del Sistema Dinamico di acquisizione della Pubblica Amministrazione relativamente alla categoria Farmaci. Tale bando sarà infatti fruibile da tutte le Pubbliche Amministrazioni e le relative negoziazioni previste nel secondo trimestre del 2012.

2.5 Portale "Acquistinretepa"

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

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

Come strumento di accesso alla piattaforma di negoziazione, ha quindi un ruolo chiave nella diffusione dell'innovazione in termini tecnologici e nel supporto alle decisioni sulle modalità di acquisto strategicamente più confacenti alle esigenze della Pubblica Amministrazione.

In risposta alle istanze di adeguamento del Portale pervenute dagli utenti a seguito dell'evoluzione e dello sviluppo delle attività del Programma di razionalizzazione, e al fine di dare soluzione ad alcune evidenze collegate all'utilizzo dei nuovi strumenti di acquisto, nel 2011 è stato ultimato un nuovo "Sistema di *e-Procurement*" integrato e flessibile, su cui si era già iniziato a lavorare nel 2010 .

La piattaforma è stata completamente rinnovata nella grafica e nelle funzionalità, che ne permettono un utilizzo più versatile attraverso una serie di caratteristiche migliorative quali, ad esempio:

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

Il cambiamento, seppur accompagnato da una intensa e costante attività di formazione e informazione rivolta agli utenti lato PA e lato Imprese, ha necessariamente richiesto la sospensione di tutte le attività di negoziazione dal 31 dicembre 2010 al 7 febbraio 2011, data di rilascio in esercizio della nuova piattaforma.

Tale necessaria sospensione delle attività ha dispiegato i propri effetti negativi in termini di transazioni effettuate attraverso il Portale e quindi in relazione al valore di transato, sia con riferimento al Sistema delle Convenzioni sia al Mercato Elettronico della PA, come meglio evidenziato nei relativi capitoli.

3 Linee di indirizzo

Le indicazioni programmatiche contenute nelle Linee Guida Triennali, che ogni anno vengono predisposte dall'Ufficio Razionalizzazione degli Acquisti della P.A, e alle quali la Consip deve attenersi nello svolgimento delle proprie attività, hanno confermato la strategicità del Programma di razionalizzazione degli acquisti nel processo di riqualificazione della spesa pubblica, da realizzare attraverso interventi mirati all'ottimizzazione della spesa per consumi intermedi della Pubblica Amministrazione e mediante un maggiore focus sui processi della catena del valore del *procurement* pubblico che precedono e seguono la fase di approvvigionamento, per consentire una più penetrante attività di orientamento della domanda.

Tali prescrizioni e indicazioni coniugano l'esigenza di continuità degli acquisti relativi alla spesa delle Pubbliche Amministrazioni con la necessità di favorirne riduzioni significative e strutturali attraverso il consolidamento, l'implementazione e lo sviluppo degli strumenti del Programma. Inoltre il quadro di azione dovrà essere integrato attraverso il supporto all'adozione di una logica di spesa sostenibile sotto il profilo economico, ambientale e sociale, che favorisca un'oculata programmazione degli approvvigionamenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni non solo a livello centrale, ma anche a livello decentrato, ove parte rilevante della spesa si realizza.

In tema di presidio e ampliamento delle principali attività del Programma, le Linee Guida per il 2011 si soffermano sull'implementazione dei nuovi Strumenti di acquisto, e in particolare sull'entrata a regime dell'Accordo Quadro che, introdotto dal D. Lgs. 163/2006 e calato nel Programma dal 2010, potenzia le possibili sinergie tra i diversi strumenti nonché tra i diversi soggetti deputati alla realizzazione di politiche di razionalizzazione attraverso la possibilità, nell'ambito del Programma o per le Centrali di Committenza territoriali, di derivare Convenzioni o acquisti in sede di aggiudicazione di appalti basati sull'Accordo Quadro stesso.

Per ciò che concerne invece il Sistema Dinamico di Acquisizione (SDA) l'indicazione, confermata dall'entrata in vigore medio tempore del Regolamento attuativo del D. Lgs. 163/2006, è quella di avviarne la sperimentazione, con la realizzazione di un appalto relativo alla spesa sanitaria, valutando al contempo la possibilità di delineare i processi in ottica di strumento condiviso con le realtà regionali.

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

In tema di *Green Public Procurement* viene sottolineata la valorizzazione delle *partnership* con soggetti istituzionali interessati, in primo luogo il Ministero dell'Ambiente e l'Enea, ma anche con i diversi livelli di governo territoriale attraverso la diffusione dei benefici, per la spesa della pubblica amministrazione, derivanti dal GPP. Ulteriore indicazione è la piena attuazione del Piano di Azione Nazionale, da realizzare attraverso l'estensione dei requisiti verdi a nuove merceologie e strumenti.

In occasione del rilascio in esercizio della nuova piattaforma di *e-Procurement* del Programma, viene rappresentata la necessità di un'opera di formazione e informazione degli utenti, che preveda la realizzazione di supporti informativi *on line* e percorsi formativi rivolti alle amministrazioni fruitrici degli strumenti del Programma.

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

4 Principali risultati e attività

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

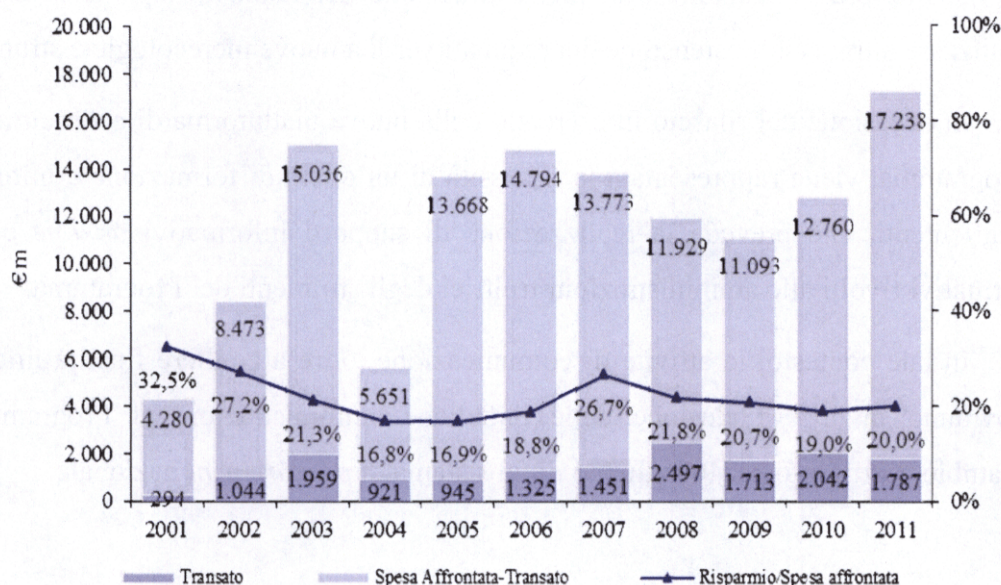
4.1 Convenzioni Quadro

Il Sistema delle Convenzioni ha confermato la propria valenza nell'ambito complessivo del Programma di razionalizzazione degli Acquisti della pubblica amministrazione.

Si ritiene opportuno osservare preliminarmente che i risultati relativi al 2011 sono stati influenzati dalla fase di sviluppo del nuovo “*Sistema di e-Procurement*”, che ha reso necessaria una temporanea sospensione delle attività di negoziazione (cfr. par. 2.5 Portale “Acquistinretepa”).

Il grafico seguente mostra l’andamento dei principali indicatori che caratterizzano il sistema delle Convenzioni Quadro:

Fig. 1: Trend principali indicatori di Programma (Convenzioni 2001-2011)



(*) Dato preconsuntivo 2011

Il 2011 è stato caratterizzato da 62 iniziative (pubblicate, aggiudicate, attive) afferenti a diverse merceologie, di cui 17 Convenzioni obbligatorie e facoltative attivate nell’anno, per un valore complessivo di Spesa Affrontata di circa 17.238 milioni di euro.

Dal raffronto con il valore di circa 12.760 milioni di euro relativo all'anno 2010, si evidenzia un incremento di circa il 35%, da ricondursi principalmente al processo di consolidamento della spesa affrontata¹.

Il valore del Risparmio Potenziale² dal 2010 al 2011 ha avuto un incremento di circa il 42%, mentre il risparmio diretto (pre-consuntivo) stimato si è ridotto di circa il 25% (riduzione di oltre il 45% sulle categorie merceologiche obbligatorie solo parzialmente compensato dall'aumento del 35% sulle categorie merceologiche facoltative).

Nel grafico in “*figura 1*”, l'andamento crescente della curva, che rappresenta il rapporto tra il risparmio potenziale e la spesa affrontata, si spiega con l'aumento più che proporzionale del risparmio potenziale rispetto a quello della spesa affrontata.

Per l'anno 2011 il transato in Convenzione ha raggiunto un valore preconsuntivo di 1.787 milioni di euro, significativamente maggiore (+37%) rispetto all'obiettivo di transato atteso. La riduzione di circa il 12% rispetto al valore consuntivo del 2010 è da ricondurre all'andamento delle iniziative relative a Buoni pasto, Energia elettrica, oltre alla già citata temporanea sospensione delle attività di negoziazione, legata alla fase di sviluppo del nuovo “Sistema di *e-Procurement*”.

Anche dal punto di vista della disponibilità del servizio, ovvero assicurare alle pubbliche amministrazioni la possibilità di usufruire in modo continuativo delle Convenzioni Consip ed in particolare di quelle relative a categorie merceologiche in

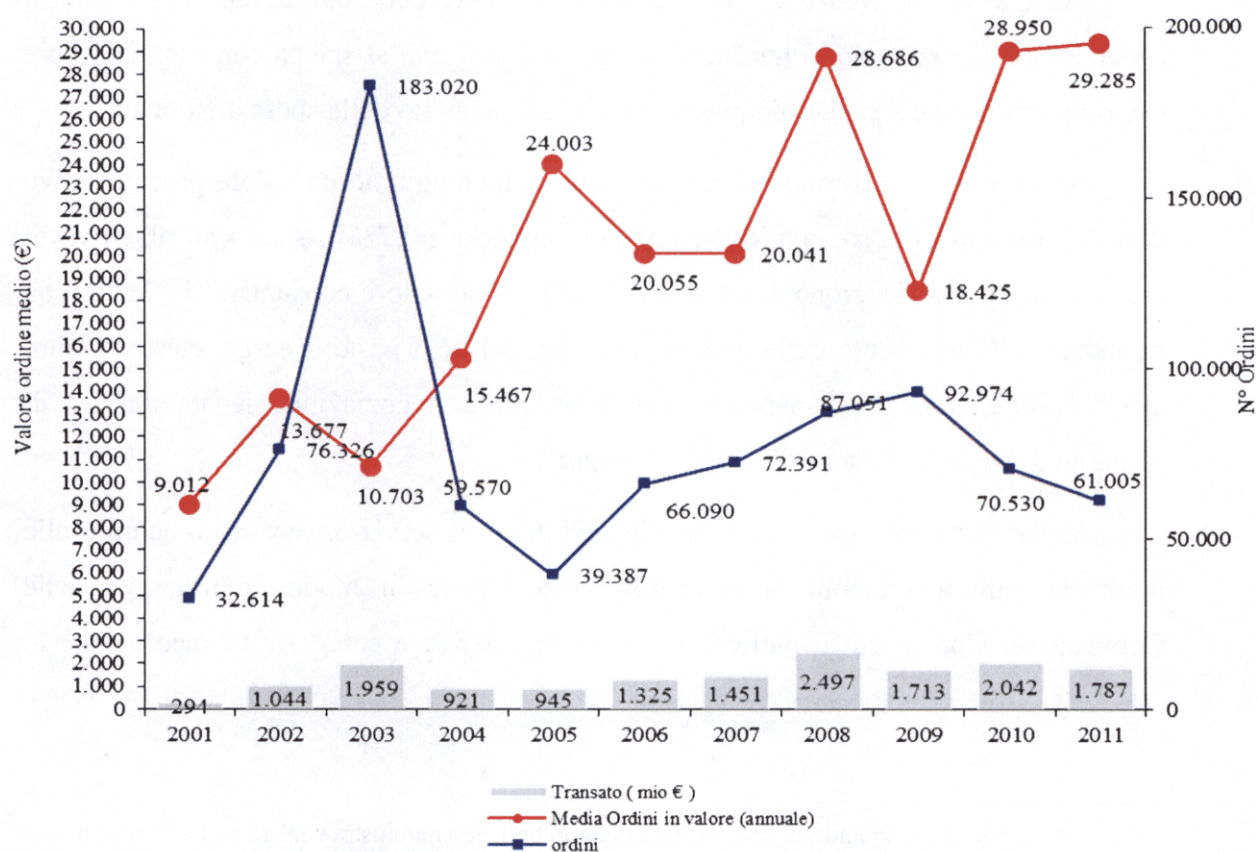
¹ Per spesa affrontata si intende la spesa annua delle pubbliche amministrazioni riconducibile ai beni e servizi oggetto delle iniziative di risparmio attivate.

² La percentuale di riduzione dei prezzi unitari è lo sconto medio ottenuto (tenuto conto di un tasso di inflazione medio), a valle della procedura di gara, rispetto ai prezzi correntemente pagati dalle Amministrazioni per beni e servizi paragonabili a quelli convenzionati in termini di qualità e di livelli di servizio richiesti. L'indagine statistica condotta dal MEF e dall'ISTAT, attraverso la rilevazione puntuale dei prezzi medi pagati dalle PA sulle merceologie presidiate tramite Convenzione, ha consentito la corretta stima dei valori di risparmio potenziale. Il risparmio potenziale ottenibile con l'attivazione delle Convenzioni è calcolato applicando, per ciascuna merceologia, la percentuale di riduzione dei prezzi unitari, ottenuta a valle delle procedure di gara, al valore della spesa affrontata. Il risparmio potenziale è composto dal risparmio “diretto”, derivante dall'utilizzo delle Convenzioni, e dal risparmio “indiretto”, imputabile all'effetto “benchmark” sulla spesa delle PA che hanno facoltà di aderire alle Convenzioni e sono vincolate al rispetto dei parametri di qualità e di prezzo per l'acquisto di beni comparabili.

regime di obbligatorietà, sono stati raggiunti risultati di interesse, con l'attestazione dell'indice di continuità³ ad un valore pari a circa l' 80%.

Rispetto al 2010, gli ordinativi di fornitura emessi hanno fatto registrare una contrazione in termini di numerosità ed un incremento del valore medio. Di seguito la visione di insieme del *trend* degli ordini dal 2001 al 2011:

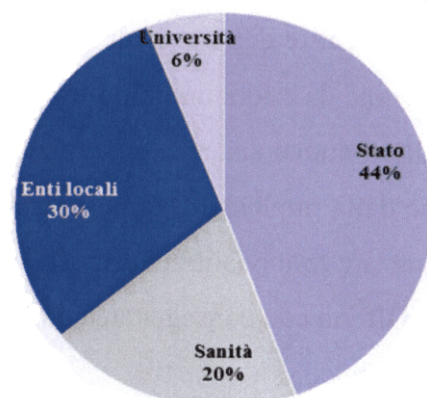
Fig.2: Andamento degli ordini del Sistema delle Convenzioni, 2001 – 2011 in relazione al transato



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

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

Fig.3: Distribuzione percentuale del transato per Comparto



Attraverso l'utilizzo della piattaforma di negoziazione, nel 2011 sono state espletate 14 gare "smaterializzate" di cui 11 per la stipula di Convenzioni e 3 finalizzate alla stipula di Accordi Quadro; di contro, l'entrata in vigore del Regolamento di attuazione del D. Lgs. 163/2006 - che abroga il D.P.R 101/2002 - ha permesso la realizzazione di sole 3 Gare Telematiche.

4.2 Mercato Elettronico

Il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (di seguito MePA) ha confermato nel 2011 la propria valenza complementare al Sistema delle Convenzioni e agli altri strumenti di approvvigionamento messi a disposizione dal Programma.

Anche per tale strumento si ritiene opportuno osservare preliminarmente che i risultati relativi al 2011 sono stati influenzati dalla fase di sviluppo del nuovo "Sistema di e-Procurement", che ha reso necessaria una temporanea sospensione delle attività di negoziazione (cfr. par. 2.5 Portale "Acquistinretepa").

Il transato generato nel 2011 è pari a circa 243 milioni di euro, ovvero superiore al risultato atteso, pur facendo registrare una lieve flessione rispetto al 2010 (-4%) a fronte di oltre 74.000 transazioni (-4%).

Nel 2011 sono stati gestiti 16 bandi; risultano pubblicati 6.313 cataloghi relativi a 5.130 fornitori, appartenenti per il 98 % alla categoria delle piccole e medie imprese. Con 1.190.320 articoli disponibili, il MePA si configura come il più grande mercato elettronico europeo dedicato alla Pubblica Amministrazione.

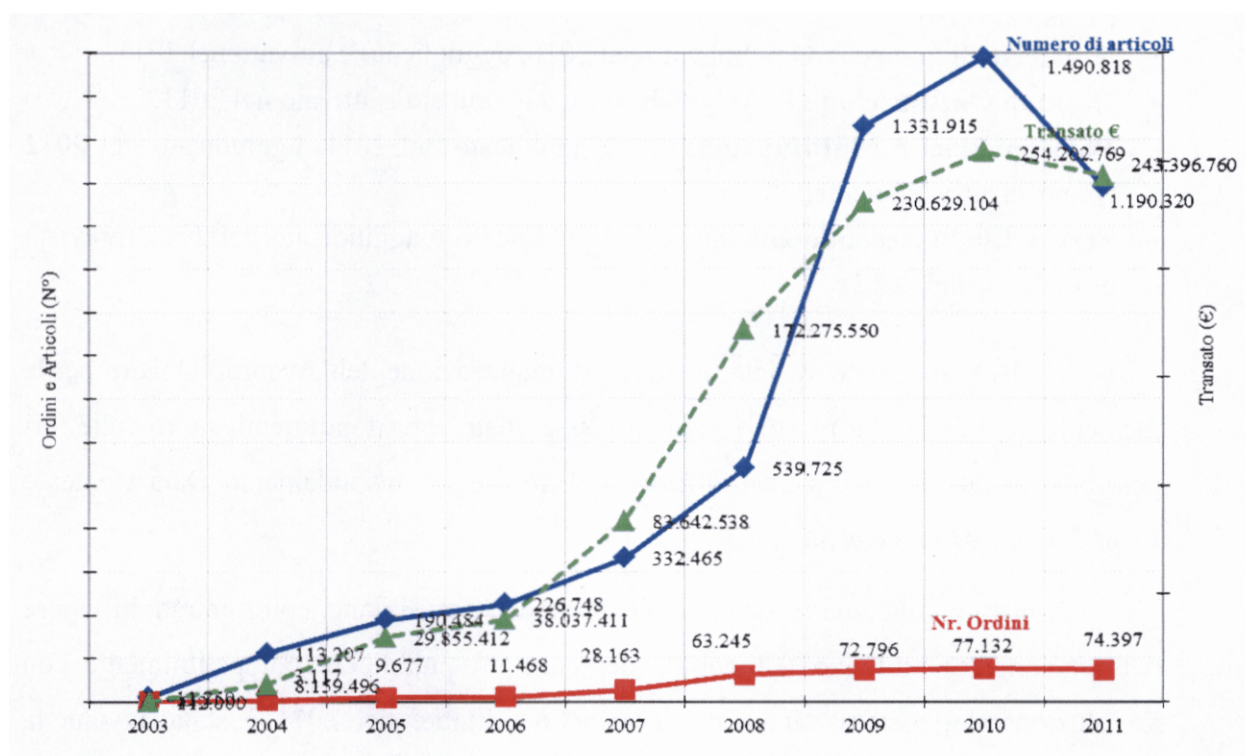
Il numero dei cataloghi pubblicati e degli articoli offerti evidenziano tuttavia una flessione rispetto all'anno precedente da ricondursi all'attività di bonifica e migrazione realizzate nella fase di passaggio al nuovo sistema. La riduzione del numero di articoli offerti è stata determinata anche dalla implementazione di una nuova funzionalità, lato fornitore, che consente di ottimizzare le modalità di risposta alle procedure di acquisto effettuate mediante Richiesta di Offerta con conseguente contenimento del numero degli articoli a parità di presidio merceologico.

I punti ordinanti registrati si sono attestati a 11.293 (+29% vs 2010), mentre i punti ordinanti attivi (amministrazioni che hanno effettuato almeno un ordinativo di fornitura negli ultimi dodici mesi) sono cresciuti a circa 5.589 (+4% vs 2010).

Per quanto concerne la tipologia di transazione, risultano effettuati 60.320 Ordini Diretti di Acquisto (OdA) e 14.077 Richieste di Offerta (RdO), per un valore medio di 1.553 euro per OdA e 10.700 euro per RdO, in rialzo rispetto ai valori registrati lo scorso anno.

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

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

Fig.4: Grandezze di riferimento del Mercato Elettronico (2003-2011)

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

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

- **Server blade:** AQ pubblicato nel 2008, aggiudicato e attivato nel 2009 ed esaurito nel 2010.
- **Vestiario per il Ministero dell'Interno:** AQ pubblicato, aggiudicato e attivato nel 2009 ed esaurito nel 2010.
- **Storage Fascia Alta:** AQ pubblicato nel 2009, aggiudicato e attivato nel 2011.
- **Vestiario per altre PAC:** AQ pubblicato e aggiudicato nel 2009 e attivato nel 2010.

- **Vestiaro per la Guardia di Finanza:** AQ pubblicato e aggiudicato nel 2009 e attivato nel 2010.
- **Service Dialisi:** AQ aggiudicato il 1° giugno 2011; stipula sospesa a causa esito ricorso avverso.
- **Trasferte di lavoro:** AQ pubblicato nel 2010, aggiudicato e attivato nel 2011.
- **Desktop Outsourcing IT:** AQ pubblicato, aggiudicato e attivato nel 2011.
- **Fotocopiatrici e Multifunzione :** AQ pubblicato nel 2011, aggiudicato nel 2012 (prevista attivazione nel 2012).
- **Server Blade (seconda edizione):** AQ pubblicato e aggiudicato nel 2011 (prevista attivazione nel 2012)

Nel 2011 sono state avviate le attività di realizzazione dell'Accordo Quadro per la merceologia PC Desktop; sono stati altresì avviati approfondimenti su tre ulteriori possibili iniziative, ovvero *Server Entry e Midrange*, Consolidamento Data Center e *Print & Copy Management*.

Per quanto concerne il Sistema Dinamico di Acquisizione, con l'entrata in vigore del regolamento attuativo del codice dei contratti pubblici e compatibilmente con l'evoluzione del Sistema di *e-Procurement*, ad ottobre del 2011 è stata avviata la sperimentazione pubblicando il bando istitutivo della merceologia Farmaci (spesa specifica sanitaria). In pari tempo sono state effettuate le valutazioni e gli approfondimenti necessari per individuare una ulteriore merceologia, tra quelle di spesa specifica di interesse degli enti locali, su cui effettuare - a tendere - una ulteriore sperimentazione.

4.4 Progetti a supporto di specifiche esigenze delle Pubbliche Amministrazioni

Nel 2011 è proseguita e si è ulteriormente sviluppata l'attività di supporto alle Pubbliche Amministrazioni su tematiche inerenti alla consulenza legale e tecnico-merceologica, alla razionalizzazione organizzativa e all'utilizzo degli strumenti di *e-Procurement* (gare in modalità *Application Service Provider*, Accordi Quadro e Sistema Dinamico di Acquisizione), contribuendo in modo significativo allo sviluppo del Programma.

In particolare si evidenzia il supporto dato nei confronti del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e delle Ricerca su tematiche quali il progetto per

l'Editoria Digitale e le Lavagne Interattive Multimediali e nei confronti dello stesso Ministero per lo svolgimento di alcune gare su delega ed appalti specifici.

Inoltre, per supportare l'avvio della nuova piattaforma sono stati realizzati circa 110 eventi formativi in aula che hanno visto la partecipazione di oltre 3.500 utenti del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti.

Il supporto alle Pubbliche Amministrazioni erogato nel 2011 si è concretizzato nella prosecuzione di specifici progetti di collaborazione e consulenza specialistica nei confronti delle amministrazioni territoriali, per un totale di 12 iniziative, volte a sviluppare il Sistema a Rete ai fini di una maggiore partecipazione alle realtà locali sulle attività di *e-Procurement*.

4.5 Ulteriori iniziative

In coerenza con le linee di sviluppo elaborate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, nel 2011 sono state avviate e implementate una serie di iniziative trasversali di natura direzionale con l'obiettivo di contribuire alla visibilità del Programma in ambito nazionale ed internazionale, nonché di introdurre ulteriori elementi di innovazione nei processi interni e nei servizi offerti alle amministrazioni. Di seguito si riporta una sintesi delle principali iniziative condotte.

4.5.1 Green Public Procurement (GPP)

L'Italia, recependo le indicazioni della Commissione Europea (comunicazione n. 302/2003 sulla "Politica Integrata dei Prodotti") in tema di integrazione delle esigenze ambientali negli appalti pubblici, si è impegnata, al pari degli altri Stati membri, ad elaborare un Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della Pubblica Amministrazione. Il predetto Piano predisposto dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare con i Ministri dell'Economia e delle Finanze e dello Sviluppo Economico è stato approvato con decreto dell'11 aprile 2008 e viene realizzato con un apposito Comitato di Gestione di cui fanno parte, tra gli altri, rappresentanti dei citati Ministeri e la Consip.

Coerentemente a quanto delineato nel quadro normativo vigente (DPEF 2008-2011, leggi finanziarie, leggi di recepimento di direttive europee) il Ministero dell'Economia e delle Finanze, attraverso il Programma di razionalizzazione, ha favorito la diffusione di modelli di consumo e acquisto sostenibili, che puntano a razionalizzare e qualificare la spesa pubblica attraverso l'analisi del ciclo di vita del prodotto o servizio in termini di costo, di impatti ambientali e sociali, stimolando l'investimento delle imprese sul fronte dell'innovazione e della crescita orientata allo sviluppo di soluzioni eco-compatibili, in linea con quanto indicato nel Piano di azione nazionale.

Nel corso del 2011, sono stati inseriti i criteri ambientali in circa il 75% delle Convenzioni attive e nei principali bandi del Mercato Elettronico, nel quale sono stati attivati tre nuovi bandi inerenti ai beni strumentali per la raccolta differenziata, la mobilità sostenibile e le fonti rinnovabili, i cui dati di acquisto della Pubblica Amministrazione testimoniano una crescente attenzione alle modalità per la raccolta differenziata dei rifiuti, alla scelta di mezzi a basso impatto ambientale, all'installazione di impianti fotovoltaici e al solare termico. I conseguenti risultati di risparmio indiretto, messi in atto in termini di efficienza energetica, sono stati quantificati in circa 170 milioni di euro.

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

Sono state effettuate sessioni di comunicazione, informazione e formazione presso le pubbliche amministrazioni centrali e locali, assicurando supporto tecnico e metodologico all'introduzione di criteri ambientali negli appalti pubblici.

Nel corso del 2011 è stata effettuata la premiazione della terza edizione del Premio indetto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Consip sui "Progetti sostenibili ed il *Green Public Procurement*", in collaborazione con il Ministero dell'Ambiente, dello Sviluppo Economico, dell'ENEA e Confindustria, che ha registrato la partecipazione di molte piccole-medie imprese e di grandi imprese, unitamente alla presenza consistente di Pubbliche Amministrazioni centrali e locali.

I vincitori della terza edizione del Premio sono risultati Fater S.p.A. e Sangalli Vetro Manfredonia S.p.A. per la categoria delle imprese; mentre tra le Pubbliche Amministrazioni i vincitori sono risultati la Provincia di Roma e la AUSL di Rimini.

La terza edizione del Premio ha registrato l'aumento delle domande di partecipazione rispetto alla seconda edizione; sono attualmente in corso i preparativi per la quarta edizione del Premio.

4.5.2 *Analisi dei fabbisogni*

Anche per quanto riguarda il 2011, in applicazione di quanto previsto dall'articolo 2 comma 569 della Legge Finanziaria 2008 si è proceduto ad effettuare la raccolta e l'analisi dei fabbisogni di beni e servizi delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

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

4.5.3 *Protocollo di intesa Equitalia*

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

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

Le attività svolte nel 2011 per detto servizio, attivo dal 29 marzo 2008, hanno riguardato in particolare:

1. l'assistenza alla registrazione on-line degli ispettori di verifica, effettuata tramite il Portale www.acquistinretepa.it;

2. l'erogazione del servizio di *contact center*, già attivo per il Programma, adeguatamente potenziato per fornire informazioni ed assistenza di primo livello agli ispettori di verifica e ai fornitori beneficiari dei pagamenti, dalla fase di registrazione, a quella di accesso al sistema informativo di verifica.

Dall'avvio del servizio risultano effettuati poco più di 4 milioni di accessi al Servizio Equitalia tramite il Portale www.acquistinretepa.it; sono stati registrati oltre 50.000 utenti e gestite oltre 52.000 richieste tramite il *contact center*.

4.5.4 Collaborazioni con i sistemi confederali imprenditoriali

La collaborazione con le Associazioni di categoria per il coinvolgimento delle PMI nel Programma di razionalizzazione della spesa si è ulteriormente rafforzata nel 2011, in linea con la crescente attenzione dedicata a livello europeo al ruolo giocato dalle PMI come traino dell'economia.

Il numero delle strutture locali coinvolte nella diffusione del Mercato Elettronico nel 2011 si è stabilizzato attraverso una copertura quasi totale del territorio ed il coinvolgimento di tutte le Associazioni maggiormente rappresentative (184 su 19 regioni). Il numero degli Sportelli in senso stretto, (ovvero le strutture che forniscono oltre che informazioni/formazione alle imprese anche un supporto operativo per l'abilitazione e l'utilizzo del MePA) si è incrementato rispetto all'anno precedente; risulta inoltre evidente la crescente attenzione nei confronti dell'iniziativa anche da parte degli enti locali, in quanto fattore di sviluppo del territorio. E' il caso, ad esempio, della Regione Toscana che nel 2011 ha rinnovato il proprio impegno a favore della diffusione dell'*e-Procurement* sul territorio destinando fondi per le Associazioni di Categoria al fine di rafforzare il ruolo degli Sportelli.

Anche nel 2011 numerosi sono stati gli eventi realizzati in collaborazione con le Camere di Commercio e le Associazioni di categoria per promuovere la conoscenza del Mercato Elettronico presso amministrazioni e imprese locali. In particolare è stato fondamentale il ruolo degli sportelli nel passaggio alla nuova piattaforma grazie al

trasferimento del *know how* dal team di supporto alle imprese locali. Inoltre, per permettere un'adeguata formazione agli sportelli sulle nuove funzionalità è stato utilizzato lo strumento della *web conference* che si è rivelato molto efficace e poco dispendioso. Infine, nel corso del 2011, sono stati organizzati 22 incontri formativi a beneficio degli sportelli che hanno permesso di renderli sostanzialmente autonomi nell'assistenza alle imprese.

Il crescente interesse verso l'iniziativa, dimostrato sia a livello nazionale che internazionale, testimonia la validità del modello, semplice e facilmente replicabile, in quanto si fonda sulla valorizzazione di risorse già disponibili all'interno delle Associazioni che rappresentano un punto di riferimento riconosciuto dal tessuto imprenditoriale locale.

4.5.5 Relazioni con le Amministrazioni territoriali e Sistema a Rete

Per quanto concerne le relazioni con le Amministrazioni territoriali, nel 2011 sono state portate a conclusione le attività previste dagli Accordi di Collaborazione sviluppati nell'ambito del Sistema a Rete e del progetto Grandi Comuni.

Il Sistema a Rete, previsto dalla Finanziaria 2007, consiste nella creazione di un *network* di competenze ed esperienze sul tema dell'*e-Procurement*, al fine di armonizzare i piani e le piattaforme di acquisto, nell'ottica della creazione e gestione di una rete delle centrali di acquisto nel più ampio contesto del Sistema Nazionale di *e-Procurement*.

In questo contesto proseguono le sole attività riconducibili agli Accordi di Collaborazione sottoscritti con il Comune di Verona e con l'Unione delle Province Italiane (UPI).

Nello specifico, sono state concluse le attività previste nell'ambito degli Accordi di Collaborazione con i Comuni di Milano e Genova, e le Regioni Sicilia, Abruzzo, Veneto, Piemonte, Toscana. Le attività realizzate sono riconducibili ai filoni progettuali relativi alla diffusione delle iniziative e degli strumenti del Programma di Razionalizzazione, alla condivisione delle competenze e del *know-how* su temi di particolare innovatività e al riutilizzo di attività e progetti, anche al fine di ottimizzare il

rapporto costi-benefici degli investimenti nel *procurement* dei diversi attori (ad es. gare farmaci in *Application Service Provider*).

Particolare rilevanza ha assunto il supporto fornito alle diverse amministrazioni per l'espletamento di Gare su Delega, o in *Application Service Provider (ASP)*. In particolare le gare in ASP hanno riguardato la merceologia farmaci e sono state realizzate per le Regioni Veneto e Abruzzo. Tali gare, realizzate tramite la piattaforma del Ministero dell'Economia e delle Finanze, hanno comportato la pubblicazione di bandi per oltre 7.000.000.000 di € .

Le gare su delega hanno riguardato: la Regione Abruzzo sulla merceologia Infrastrutture per il 118, sul sistema RIS-PACS per le AUSL di Pescara e sui rifiuti sanitari; e l'Istituto Nazionale Tumori (IRCCS) sulla merceologia Radiologia Domiciliare.

4.5.6 Collaborazioni internazionali

Le attività di natura internazionale portate avanti nell'ambito del Programma finalizzate alla condivisione e all'approfondimento della conoscenza, rispetto ai modelli e ai servizi tecnologici in riferimento ai sistemi di approvvigionamento, e della relazione con *stakeholder* istituzionali internazionali, hanno generato, nel corso del 2011, le attività di seguito riportate.

- Partecipazione al progetto PEPPOL “*Pan European Public Procurement On Line*”.

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

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

interoperabilità è relativa a cinque temi: *e-Signature*, *Virtual Company Dossier*, *e-Catalogue*, *e-Ordering*, *e-Invoicing*.

Oltre all'Italia, partecipano al progetto altri 11 paesi: Francia, Germania, Austria, Grecia, Svezia, Norvegia, Danimarca, Finlandia, Ungheria, Portogallo e Regno Unito (Scozia).

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

Più in dettaglio il sistema PEPPOL si sviluppa intorno ai seguenti temi:

- la creazione di una infrastruttura tecnologica di trasporto per i documenti di *business* elettronici scambiati negli appalti pubblici, basata fondamentalmente su una serie di fornitori di servizi di accesso (AP - *Access Point* e SMP - *Service Metadata Publisher*), e su un registro centrale degli indirizzi di riferimento per ciascun utente finale (SML - *Service metadata Locator*);
- la creazione di una architettura organizzativo/istituzionale per la gestione dell'infrastruttura tecnologica di trasporto, basata su una *Coordinating Authority* centrale, su una serie di *Regional Authority* a livello locale, e su accordi standard (TIA - *Transport Infrastructure Agreement*) tra autorità centrali e locali e tra autorità locali e tra autorità locali e fornitori di servizi di accesso (AP e SMP)
- creazione di una Architettura di Interoperabilità di Impresa (EIA - *Enterprise Interoperability Architecture*), che si compone di una serie di *Building Block* per l'interoperabilità. In concreto tale attività riguarda:
 - o la creazione di Standard Internazionali (derivanti dal *Workshop CEN/BII*) per permettere lo scambio interoperabile (macchina-macchina) dei documenti chiave degli appalti, e in particolare di attestati di qualificazione agli appalti (*Virtual Company Dossier - VCD*), cataloghi d'offerta, cataloghi d'ordine, ordini, fatture, oltre ai certificati di firma digitale che accompagnano;
 - o la realizzazione di componenti *SW Open Source* che rispettano tali specifiche, e che mirano a contenere i costi di integrazione delle specifiche PEPPOL nelle piattaforme esistenti .

Il progetto ha raggiunto gli obiettivi della Commissione, realizzando una corposa serie di transazioni pilota che hanno ormai confermato la possibilità di abbattere le

barriere tecnologiche spesso esistenti non solo a livello *cross-border*, ma anche tra aree e comunità diverse all'interno di uno stesso paese, con investimenti spesso irrisori e con benefici molto grandi in termini di efficienza, anche per le PMI.

- Accoglienza di delegazioni governative straniere, che hanno effettuato visite di studio presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze e presso la Consip, per analizzare il modello di centralizzazione degli acquisti nel nostro Paese. In particolare nel 2012 si sono svolti i seguenti incontri:
 - o Incontro con delegazione della Repubblica di Moldavia e della Romania, 29 Marzo 2011;
 - o Incontro con una delegazione del Ministero delle Finanze della Federazione Russa, 27 – 29 aprile 2011;
 - o Incontro con una delegazione della Repubblica Popolare Cinese, il 13 maggio 2011.

- Intervento ad eventi e conferenze internazionali, ad alta visibilità, organizzati da qualificati operatori del settore, organizzazioni internazionali e governi stranieri.

4.5.7 Indagine MEF/Istat

Nell'ambito delle proprie attività di rilevazione dei comportamenti della pubblica amministrazione, anche nel 2011 il Ministero dell'Economia e delle Finanze, utilizzando metodologie sviluppate da ISTAT, ha condotto un'indagine statistica sulle modalità di acquisto di beni e servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

L'edizione 2011 ha previsto l'analisi di 22 categorie merceologiche ed un campione statistico di amministrazioni coinvolte pari a 566, scelte in base alla rilevanza della spesa per consumi intermedi ed alla rappresentatività in termini di copertura dei vari comparti (Stato, Enti Locali, Sanità e Università).

Il numero delle amministrazioni coinvolte che hanno risposto positivamente ha fatto registrare un incremento di circa il 3%; il numero dei questionari ricevuti è invece

diminuito del 7%, ovvero 43.775 rispetto a 46.989. Tale decremento non ha, però, modificato la significatività dei risultati.

I risultati complessivi della rilevazione hanno confermato le stime di risparmio effettuate, evidenziando un risparmio medio di circa il 20,3% sui prezzi medi di acquisto ottenuti dalle amministrazioni.

I risultati dell'indagine, come ogni anno, sono pubblicati sul sito del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento dell'Amministrazione Generale, del Personale e dei Servizi, sezione della razionalizzazione degli acquisti.

Nel corso del 2011 sono state avviate le attività per la stipula di una convenzione con l'ISTAT al fine di procedere all'identificazione di un nuovo campione di amministrazioni per le future indagini.

4.5.8 Monitoraggio delle forniture

Nell'ambito del Sistema delle Convenzioni, le attività di monitoraggio delle forniture hanno il fine di verificare il rispetto, da parte dei fornitori aggiudicatari, dei livelli di servizio previsti per l'adempimento degli ordinativi emessi dalle amministrazioni.

Anche per il 2011, il monitoraggio del livello qualitativo delle forniture erogate è stato effettuato attraverso l'utilizzo di strumenti di controllo quali verifiche ispettive, *survey* e analisi dei reclami.

Nel primo trimestre dell'anno, la continuità delle attività di verifica ispettiva è stata garantita dall'estensione del contratto stipulato nel 2010, che ha avuto termine nel mese di marzo. Contestualmente, è stata conclusa la procedura di gara comunitaria per la selezione del nuovo Organismo di Ispezione, così garantendo la continuità delle attività di verifica su Convenzioni e Accordi Quadro.

A consuntivo, sono state svolte circa 2.600 verifiche ispettive sulle diverse Convenzioni ed effettuate 6 indagini telefoniche (*survey*). Per la valutazione del livello di soddisfazione percepita dalle PPAA rispetto alle prestazioni dei fornitori, sono stati coinvolti, attraverso interviste mirate, circa 1.200 Punti Ordinanti che hanno acquistato attraverso il Sistema delle Convenzioni.

L'analisi dei dati raccolti attraverso gli strumenti di monitoraggio conferma anche per il 2011 un sostanziale rispetto, da parte dei fornitori, dei livelli di servizio contrattualmente previsti.

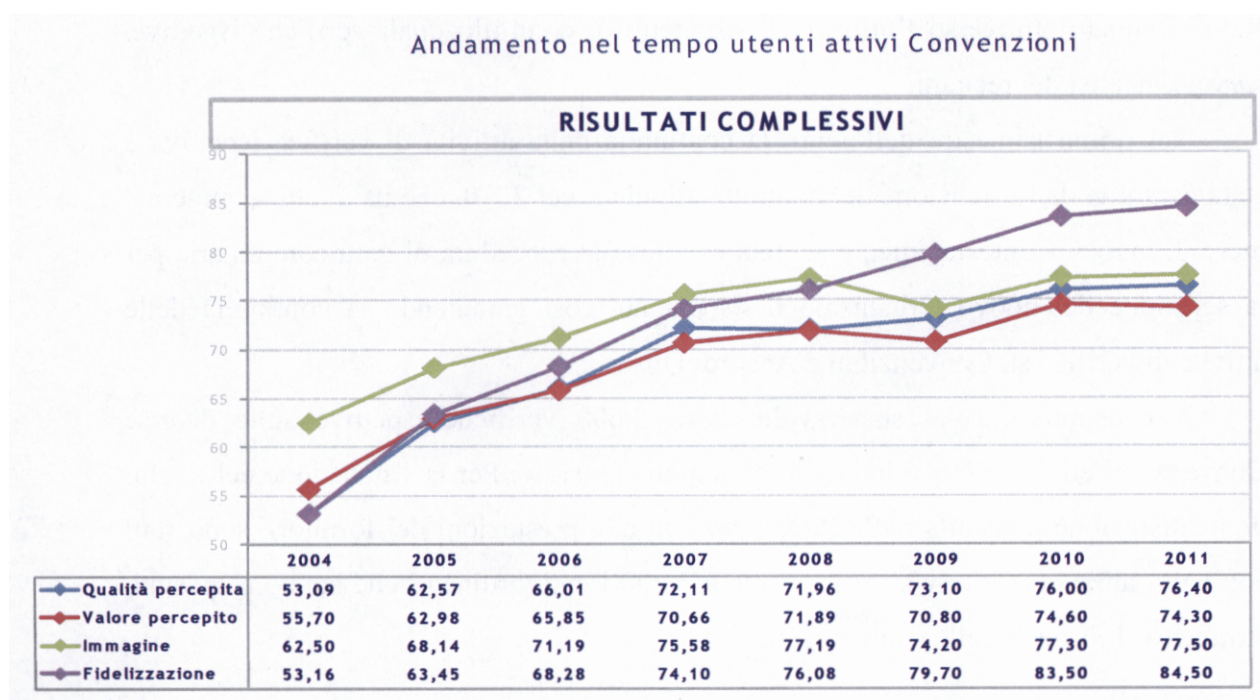
4.5.9 Customer satisfaction

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

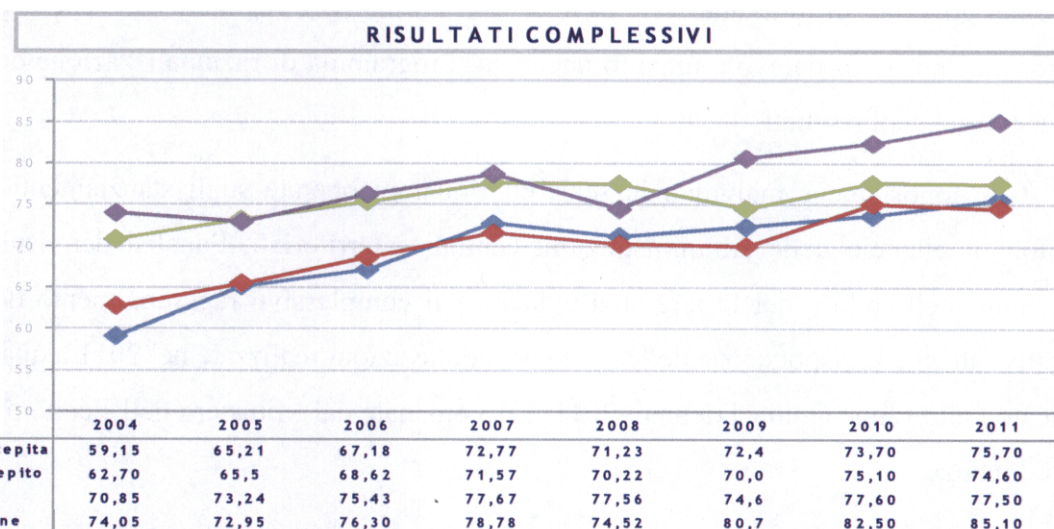
Lo studio per l'anno 2011 ha confermato i risultati positivi complessivamente registrati negli ultimi anni.

Il grafico in “figura 5” mostra il trend dei principali valori legati all'indagine di *customer satisfaction* dal 2004 al 2011.

Fig. 5: Trend di valori della *customer satisfaction* 2004-2011



Andamento nel tempo utenti attivi Mercato Elettronico



Dall'indagine svolta nel 2011 e basata su di un campione complessivo di 2.500 amministrazioni utenti del Sistema delle Convenzioni e del Mercato Elettronico (vs un campione di 2.200 utenti nel 2010), emerge una stabilità del valore percepito di detti strumenti (valore medio Convenzioni 74,3 Mercato Elettronico 74,6).

Gli utenti continuano a manifestare un alto livello di soddisfazione relativamente alle diverse componenti di qualità delle iniziative, in particolar modo rispetto alla corrispondenza tra i prodotti in catalogo/convenzione e quelli acquistati (valore medio Convenzioni 8,22; valore medio Mercato Elettronico 8,13), alla completezza della documentazione e precisa definizione delle formule contrattuali (valore medio Convenzioni 7,94) e alla numerosità dei fornitori per categoria di prodotto (valore medio Mercato Elettronico 8,4).

Gli utenti attivi continuano a dimostrare un'alta fidelizzazione nei confronti del Programma e, come per la precedente edizione, gli intervistati identificano tra i principali benefici derivanti dall'utilizzo del Programma la garanzia di maggior trasparenza e tracciabilità delle procedure di acquisto unitamente alla loro semplificazione.

5 Conclusioni

Nel corso del 2011 l'acuirsi della crisi finanziaria ha reso necessaria l'adozione, da parte del governo, di tutta una serie di interventi normativi e regolamentari che hanno avuto, tra l'altro, un notevole impatto anche sul Programma di razionalizzazione degli acquisti e sui suoi risultati.

Ciò nonostante e malgrado le sensibili riduzioni operate sugli stanziamenti sui capitoli di bilancio delle Amministrazioni centrali e territoriali, l'analisi dei risultati conseguiti nell'ambito del Programma evidenzia il complessivo raggiungimento degli obiettivi attesi e la rispondenza delle strategie e delle azioni realizzate nel 2011 a quanto indicato nelle Linee Guida Triennali 2011-2013 emanate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Il Sistema delle Convenzioni, che ne costituisce un tradizionale strumento e pilastro, ha generato anche per l'anno di interesse un volume di transato superiore alle attese, seppur in lieve flessione rispetto al 2010, riconducibile tanto al consolidato fattore di obbligatorietà di acquisto per le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato su un paniere definito di merceologie, quanto alla disponibilità, nell'arco dell'anno, di iniziative a elevato transato potenziale.

Il MePA ha confermato la propria valenza quale soluzione tecnico organizzativa avanzata, come tale riconosciuta in ambito transnazionale, per creare un luogo di incontro diretto tra domanda e offerta, nel quale tanto le piccole e medie quanto le micro imprese possono diventare fornitori privilegiati nel *public procurement*. I valori di transato generato attraverso detto strumento hanno anch'essi registrato una lieve flessione, da ricondursi — oltre che al generale contesto di contrazione degli stanziamenti sopra richiamato — anche ad un periodo di fermo del sistema, strettamente necessario al rilascio in esercizio della nuova piattaforma di negoziazione.

Il 2011 ha fatto registrare l'entrata a regime dell'Accordo Quadro che, introdotto dal D. Lgs. 163/2006 e calato nel Programma di razionalizzazione degli acquisti nel 2010, potenzia le possibili sinergie tra i diversi strumenti nonché tra i diversi soggetti deputati alla realizzazione di politiche di razionalizzazione attraverso la possibilità, nell'ambito del Programma o per le Centrali di Committenza territoriali, di derivare

Convenzioni o acquisti in sede di aggiudicazione di appalti basati sull'Accordo Quadro stesso.

A seguito dell'entrata in vigore del Regolamento attuativo del citato D. Lgs. 163/2006 e in coerenza con le indicazioni programmatiche contenute nelle Linee Guida elaborate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, in ottica di *public technology procurement* è stata avviata la sperimentazione del Sistema Dinamico di Acquisizione della Pubblica Amministrazione, con la realizzazione di un appalto relativo alla spesa sanitaria.

Nell'ambito del Sistema a rete, che tende mitigare gli effetti della frammentazione orizzontale dei piani di razionalizzazione per effetto del decentramento territoriale, i filoni progettuali oggetto delle iniziative per il 2011 hanno riguardato, oltre che gli strumenti classici del Programma, la condivisione delle competenze e del *know-how* su temi di particolare innovatività relativi all'evoluzione e armonizzazione normativa tra i diversi livelli di governo, il *Green Public Procurement* (GPP), i nuovi strumenti quali il Sistema Dinamico di Acquisizione e la riutilizzazione di attività e progetti, anche al fine di ottimizzare il rapporto costi-benefici degli investimenti nel *procurement* dei diversi attori. In questo senso, particolare rilevanza ha assunto il supporto fornito alle diverse amministrazioni per l'espletamento di Gare su Delega, o in *Application Service Provider* (ASP).

Il supporto alla Pubblica Amministrazione ha investito le tematiche *core* del Programma, trasversali alla catena del valore ed ai piani e processi di razionalizzazione e contenimento degli acquisti delle diverse amministrazioni, quali ad esempio la corretta scelta degli strumenti di acquisto in regime di obbligatorietà o facoltizzazione, i modelli di approvvigionamento più idonei in relazione alle specifiche esigenze, la diffusione del *know-how* maturato su aspetti normativi, sull'analisi dei fabbisogni, sui processi di approvvigionamento e sulla organizzazione delle strutture preposte.

E' stato realizzato un nuovo "Sistema di *e-Procurement*", integrato e flessibile, che ha consentito l'aggiornamento della piattaforma di negoziazione, profondamente rivista nella grafica e nelle funzionalità, al fine di agevolarne l'utilizzo attraverso una serie di caratteristiche migliorative. A sostegno del regolare avvio della nuova piattaforma, sono

stati realizzati circa 110 eventi formativi in aula, cui hanno partecipato oltre 3.500 utenti del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti.

La diffusione delle logiche di sostenibilità ambientale come una possibile leva per razionalizzare la spesa pubblica attraverso comportamenti *environmental friendly* quali la riduzione degli sprechi, il risparmio energetico, la riduzione e la corretta gestione dei rifiuti, l'eliminazione di sostanze pericolose, si è tradotta, tra l'altro, nella sottoscrizione di un Accordo tra il Conai, il Ministero per l'Ambiente e il Ministero dell'Economia e delle Finanze per la promozione dei prodotti riciclati negli acquisti pubblici. Sono inoltre proseguite, nel merito, le attività di rivisitazione dei capitolati di gara per l'introduzione di nuovi criteri di sostenibilità e le attività di sensibilizzazione, in particolare nei confronti delle Amministrazioni territoriali, alle tematiche ambientali.

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

Anche per il 2011, i risultati emersi dall'ultima rilevazione della *customer satisfaction* confermano l'andamento positivo del livello generale di soddisfazione espresso dalla pubblica amministrazione nei confronti degli strumenti messi a disposizione, così come sopra descritti.

Per il futuro, in coerenza con quanto previsto nelle Linee Guida per il 2012, il Programma si propone di confermare ulteriormente e rafforzare il proprio ruolo nell'ambito della razionalizzazione, dell'ammodernamento e dell'innovazione dei processi di acquisto della Pubblica Amministrazione italiana.