

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

Doc. CLXV
n. 1

RELAZIONE

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

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

Presentata dal Viceministro dell'economia e delle finanze

(BALDASSARRI)

—————
Comunicata alla Presidenza il 1° marzo 2002
—————

INDICE

PREMESSA	<i>Pag.</i>	5
LINEE GUIDA DEL PROGETTO	»	6
Modalità attuative	»	7
Risultati 2001	»	8
Possibili sviluppi del progetto	»	15

PREMESSA

Ai sensi dell'art.26 comma 5 della Legge 488 del 23 dicembre 1999 che prevede che il Ministro dell'Economia e delle Finanze presenti annualmente alle camere una relazione sulle modalità di attuazione di codesto articolo, nonché sui risultati conseguiti, questo documento ha lo scopo di presentare i risultati ed i possibili sviluppi del progetto di razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi della Pubblica Amministrazione.

Il progetto si è svolto coerentemente ai piani definiti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e ha consentito il raggiungimento di alcuni importanti risultati:

- sviluppo del sistema delle convenzioni nazionali: sono state attivate al 31 dicembre 2001 iniziative su circa 4.280 milioni di Euro con una riduzione media dei costi unitari, rispetto ai costi di mercato ed ai prezzi precedentemente applicati alla Pubblica Amministrazione, pari al 33%; gli effetti stimati della riduzione dei costi unitari, presumendo parità di consumi, corrispondono a circa 1.400 milioni di Euro di risparmio per la P.A.; infatti nel mese di novembre 2001 è stata effettuata una riduzione della spesa di funzionamento delle amministrazioni centrali dello stato pari al 10%;
- diffusione degli acquisti on line: sono stati emessi circa 32.000 ordinativi di fornitura della P.A. attraverso il portale www.acquisti.tesoro.it;
- realizzazione di aggregazioni di enti sul territorio nazionale per la razionalizzazione della spesa specifica dei comparti Sanità, Enti Locali e Università, con l'attivazione di 4 centrali regionali sulla sanità con circa 60 aziende sanitarie locali e 60 aziende ospedaliere e istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, e con il coinvolgimento di oltre 100 enti locali e 20 università.

Di seguito si illustrano le attività che il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha gestito, per il tramite della Consip S.p.a., per giungere ai risultati appena descritti.

LINEE GUIDA DEL PROGETTO

Il progetto persegue i seguenti obiettivi:

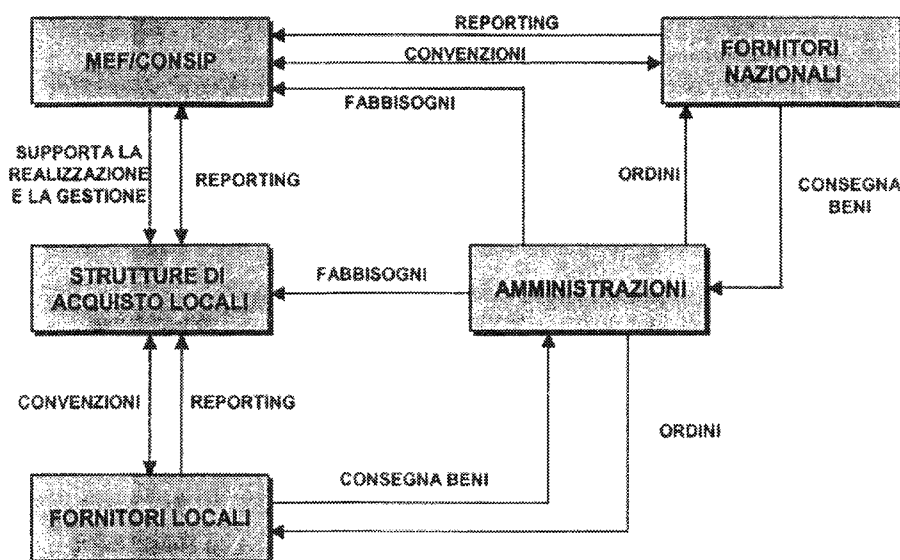
- la razionalizzazione della spesa di beni e servizi della pubblica amministrazione attraverso il lancio di iniziative di risparmio per la spesa comune e specifica in grado di assicurare economie di spesa e livelli di servizio ottimali; gli interventi si focalizzano su una spesa complessiva pari a circa 40 miliardi di euro, di cui circa 13 relativi alla spesa comune ed i restanti relativi alla spesa specifica di sanità (11 miliardi), enti locali (7 miliardi per acquisti di beni e servizi in senso stretto e 7,5 miliardi per servizi industriali, il cui programma di razionalizzazione è in fase di studio), università ed altre pubbliche amministrazioni (1 miliardo);
- lo sviluppo di un mercato elettronico per l'acquisto di beni e servizi della P.A., mediante l'introduzione di strumenti di e.procurement quali il catalogo elettronico, le aste on-line e il market place;
- la semplificazione dei processi d'acquisto, attraverso la centralizzazione delle procedure di gara e di aggiudicazione delle forniture di beni e servizi presso la centrale acquisti, con conseguenti benefici misurabili in termini di:
 - azzeramento dei tempi di accesso al mercato attraverso l'eliminazione dell'onere delle gare e la possibilità di effettuare ordini al fornitore on-line;
 - recupero di risorse da destinare ad altre attività a valore aggiunto;
 - eliminazione per tutte le Amministrazioni dei rischi di contenzioso nella selezione del fornitore.

MODALITA' ATTUATIVE

Il modello di funzionamento individuato per la razionalizzazione della spesa comune affida alla Consip, il ruolo di coordinamento nei confronti della P.A. e del mercato della fornitura (cosiddetta "Centrale Acquisti").

L'estensione dell'ambito progettuale alla spesa specifica dei singoli comparti di Pubbliche Amministrazioni, ha determinato un'integrazione del precedente modello di funzionamento, prevedendo lo sviluppo di strutture d'acquisto locali. Tali strutture si interfacciano con i fornitori locali e assicurano il coordinamento con la Consip secondo un piano complessivo di razionalizzazione di seguito riportato:

MODELLO DI FUNZIONAMENTO PER I COMPARTI SANITÀ ED ENTI LOCALI



MEF/Consip stipulano le convenzioni nazionali, supportano l'avvio delle strutture di acquisto locali, attivano e gestiscono il sistema di networking

Le Strutture di acquisto locali aggregano la domanda, stipulano convenzioni regionali e attivano sistemi di reporting

Le Amministrazioni realizzano risparmi e ottengono recuperi di efficienza

I fornitori nazionali e locali ampliano il proprio mercato di riferimento e il livello di competitività

La struttura di supporto, realizzata nell'ambito della Consip S.p.A., indirizza e coordina l'incontro fra domanda delle P.A. e offerta del mercato rispetto ai fabbisogni comuni a tutte le Amministrazioni su tutto il territorio nazionale.

Le strutture di acquisto locali integrano e completano il piano di razionalizzazione della spesa, agendo sulla spesa specifica attraverso aggregazioni di enti.

RISULTATI 2001

Nel corso dell'anno 2001 sono stati sviluppati tre principali filoni di attività:

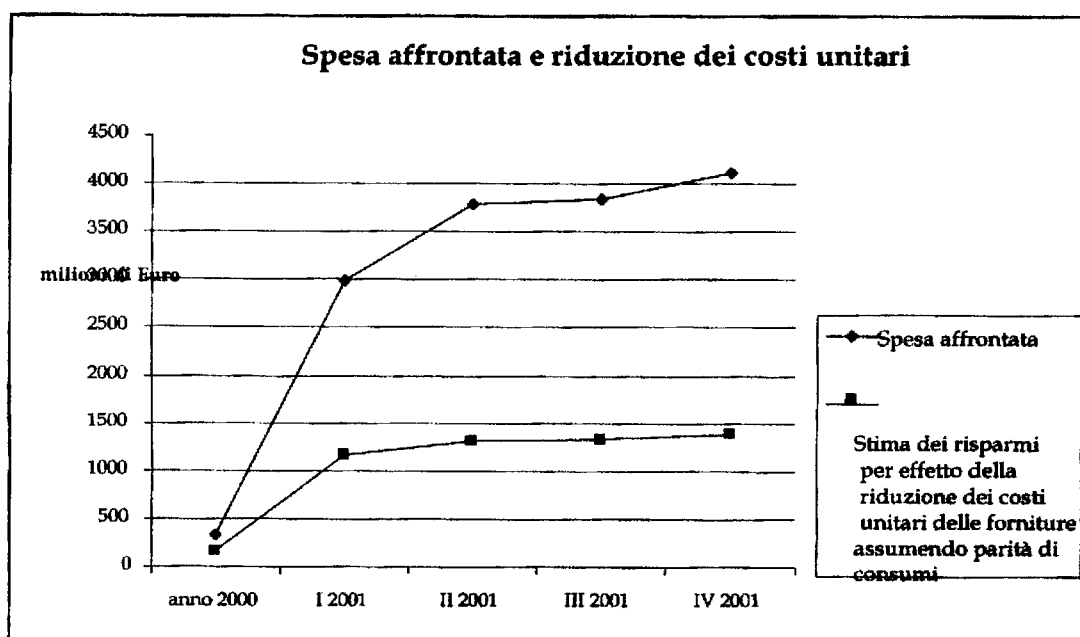
- Sviluppo e diffusione delle convenzioni nazionali;
- E-procurement;
- Avvio dei progetti specifici per i comparti Sanità, Enti Locali e Università.

Inoltre sono state avviate alcune sperimentazioni per individuare e sviluppare nuovi filoni progettuali.

In questo contesto si inseriscono le iniziative pilota recentemente avviate per l'introduzione della carta di acquisto quale strumento di pagamento per le Pubbliche Amministrazione e per la formazione on-line di un campione rappresentativo di funzionari pubblici all'utilizzo di strumenti innovativi e tecnologici per l'acquisto di beni e servizi.

Sviluppo e diffusione delle convenzioni nazionali

Al 31 dicembre 2001 sono state attivate iniziative per circa 4.280 milioni di Euro con effetti stimati per la riduzione dei prezzi unitari, rispetto ai prezzi di mercato e ai prezzi precedentemente applicati alla Pubblica Amministrazione, pari a circa 1.400 milioni di Euro, assumendo parità di consumi e estendendo la percentuale di riduzione dei costi unitari in convenzione al totale della spesa delle P.A..



Al 31 dicembre 2001 sono state attivate convenzioni sulle principali categorie merceologiche della spesa comune.

Nuove convenzioni sono in fase di procedura di gara e altre sono allo studio di fattibilità, secondo lo schema riepilogativo di seguito illustrato:

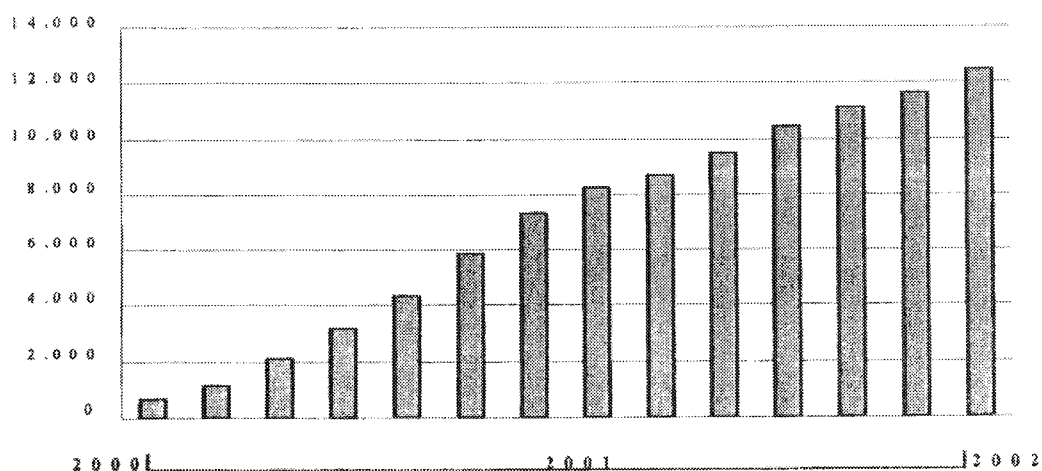
Iniziative di risparmio	Stima della spesa affrontata (€ mil)			% di riduzione dei costi unitari**	Effetti stimati per la riduzione dei costi unitari (€ mil)		
	Stato	Altre P.A.	Totale		Stato	Altre P.A.	Totale
Telefonia fissa	250	740	990	58%	140	430	570
Fotocopiatrici	50	170	220	32%	20	50	70
Centrali Telefoniche	80	130	210	30%	20	40	60
Telefonia mobile	150	110	260	75%	110	80	190
PC desktop	90	220	310	25%	20	50	70
Stampanti	70	170	240	30%	20	50	70
Cancelleria e materiale d'ufficio	20	410	430	15%		60	60
SW di produttività individuale	30	80	110	39%	10	30	40
PC portatili	40	100	140	35%	10	30	40
Buoni pasto	180	30	210	9%	20		20
Carburanti extra-rete	40	200	240	20%	10	40	50
Autovetture	110	310	420	15%	20	50	70
Carburante rete	20	30	50	10%			
Gasolio da riscaldamento	90	80	170	30%	30	20	50
Energia elettrica - cliente idoneo	90	170	260	10%	10	20	30
fax	10	10	20	25%			
Totale convenzioni attive	1.320	2.960	4.280*	33%	440	950	1.390
Nuove iniziative							
Carta in risme	40	160	200	10%		20	20
Servizi energia	80	70	150	15%	10	10	20
Servizi per gli immobili	770	n.d.	770	15%	100		100
Rinnovo catalogo							
Fotocopiatrici							
Personal computer desktop							
Personal computer portatili							
Stampanti							
Procedure di gara in corso	890	230	1.120	14%	110	30	140
Totale	2.210	3.190	5.400	29%	550	980	1.530

* Il massimale complessivo delle convenzioni attive che gestiscono una spesa complessiva pari a 4.280 milioni di euro è € 1.500 milioni di euro

** Tale percentuale è stimata attraverso un confronto tra i costi unitari dei beni e servizi in convenzione e i costi unitari di beni e servizi similari precedentemente pagati dalla P.A. o prevalenti sul mercato

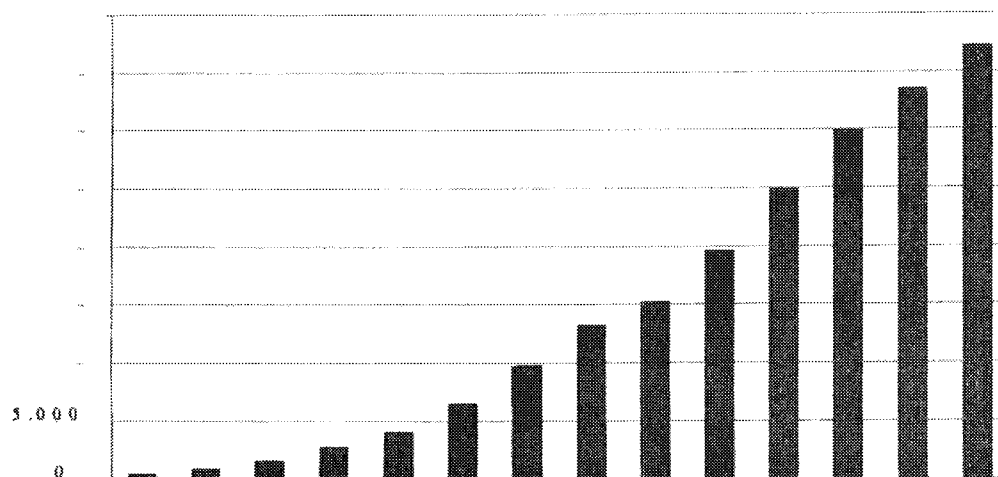
Il sistema delle convenzioni ha registrato un elevato livello di condivisione da parte delle Pubbliche Amministrazioni che hanno riconosciuto il valore del sistema in termini di economicità, semplicità e innovatività.

Progressivo N. RegISTRAZIONI al Sistema



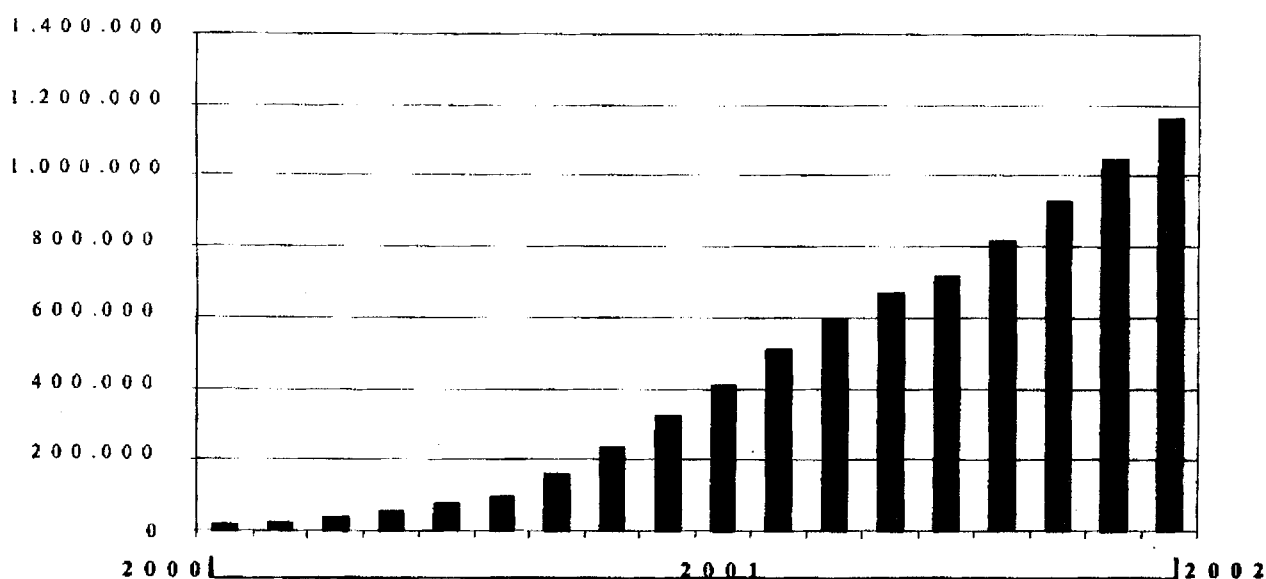
Sono stati effettuati 31.687 ordini attraverso il portale www.acquisti.tesoro.it

Progressivo Numero d'ordini



Le visite al portale sono state più di un milione.

N . d i v i s i t e a l s i t o



E-procurement

Lo sviluppo e la diffusione del progetto prevedono l'utilizzo di sistemi e tecnologie innovative, volte a consentire a tutte le P.A. la possibilità di accedere al sistema delle convenzioni, di condividere le best practices e di segnalare esigenze specifiche e richieste di informazioni.

Dall'avvio del portale www.acquisti.tesoro.it, sono stati attivati 15 cataloghi elettronici per le convenzioni di spesa comune; inoltre, è stata svolta la prima asta on line e nuove aste sono programmate per febbraio 2002.

A supporto dello sviluppo di strumenti innovativi d'acquisto, e' stato completato il disegno funzionale della piattaforma per il sistema telematico di approvvigionamento di beni servizi per le P.A. che sarà disponibile per giugno 2002 e che consentirà l'utilizzo di diversi modelli d'acquisto: il catalogo elettronico, tuttora esistente sul sito, le aste on line ed il marketplace.

Un aspetto rilevante è stato quello di garantire la massima trasparenza sia verso le Amministrazioni che verso il mercato della fornitura. Tra le diverse iniziative avviate in merito a tale obiettivo, si inseriscono lo sviluppo di un sistema di call center a servizio delle P.A aderenti al sistema delle convenzioni nonché un sistema continuamente aggiornato di informazioni circa le iniziative avviate ed in corso.

Inoltre, è stato implementato un sistema di datawarehouse per monitorare l'andamento delle convenzioni, sia in termini di spesa che in termini di performances dei fornitori. Sono allo studio le modalità per la fruizione da parte delle Amministrazioni dei dati relativi ai propri ordinativi di fornitura.

Avvio dei progetti specifici

Comparto Sanità

Il progetto di razionalizzazione della spesa per beni e servizi del comparto Sanità (pari a circa 11 miliardi di euro), promosso da Consip per conto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, si è sviluppato coerentemente al disposto dell'art. 59 della Legge Finanziaria 2001, del D.M. 2 maggio 2001 e della legge 405/2001.

Nell'ambito del progetto è stato sviluppato un modello di funzionamento che integra il sistema delle convenzioni Consip sulla spesa comune con un sistema di centrali d'acquisto regionali, che stipulano convenzioni sulla spesa specifica sanitaria. Tale modello valorizza il ruolo di coordinamento delle regioni in materia sanitaria, le competenze tecniche presenti nelle aziende sanitarie e l'esperienza Consip negli approvvigionamenti e nell'e-procurement.

Ad oggi il modello è in fase di sviluppo nelle regioni Piemonte, Lombardia, Puglia, Lazio e Veneto e si prevede a breve di collaborare anche con le regioni Umbria, Toscana, Emilia Romagna e Liguria.

Le iniziative con le regioni sono disciplinate da protocolli di intesa tra Consip, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e le Regioni.

A fronte di tali accordi sono state già bandite alcune gare regionali per le seguenti categorie merceologiche: provette e farmaci in Piemonte e aghi e siringhe in Lombardia. Entro pochi mesi saranno lanciate altre gare per materiale da medicazione e per i guanti medici, oltre che una gara per l'outsourcing della logistica del farmaco e del materiale sanitario per alcune aziende sanitarie dell'Emilia Romagna.

Inoltre a breve verrà sperimentata la prima asta on line per la spesa specifica della Sanità presso la regione Puglia per le provette e per le ambulanze e sarà bandita una gara di ambito nazionale per gli ecotomografi.

Comparto Enti Locali

La spesa per beni e servizi dei comuni e delle province presenta caratteristiche merceologiche, in termini di requisiti della domanda e mercati di fornitura, che richiedono interventi differenziati ma coordinati nell'ambito di una linea d'azione condivisa:

- convenzioni nazionali sulla spesa comune a tutte le Pubbliche Amministrazioni;
- convenzioni locali di aggregazioni di comuni e province sulla spesa specifica offerta sui mercati di fornitura locali;
- convenzioni nazionali e gruppi di lavoro misti Consip/Comuni sulla spesa specifica di comuni e province, offerta sui mercati di fornitura nazionali e con requisiti standard;
- centri di eccellenza dei comuni, supportati dalla Consip, sulla spesa specifica per "servizi industriali.

Gli interventi di razionalizzazione della spesa degli Enti Locali attualmente in corso sono di tre tipi:

- interventi sulla "spesa comune" a tutte le Pubbliche Amministrazioni: le attività sono principalmente incentrate sulla promozione delle convenzioni nazionali e la comprensione puntuale dei fabbisogni degli enti locali in modo da orientare le strategie di acquisto;

- interventi sulla “spesa specifica” degli enti locali sui mercati di fornitura locale; in questo contesto Consip si pone come promotore e facilitatore di aggregazioni sul territorio. Ad oggi sono state realizzate 2 iniziative pilota di aggregazione di circa 30 comuni e province nell’ambito delle regioni Lombardia e Umbria. E’, inoltre, in corso la realizzazione di un’altra aggregazione nella regione Emilia Romagna composta da circa 70 comuni. Inoltre in data 8 febbraio 2002 è stata svolta la prima asta on line per gli enti locali presso il Comune di Torino per l’aggiudicazione di una gara per l’acquisto di biancheria per le strutture assistenziali e per asili nido;
- interventi sulla “spesa specifica” degli Enti Locali sui mercati di fornitura nazionale. Tale spesa è gestita mediante la stipula di convenzioni quadro nazionali da parte della Consip sulla base di strategie d’acquisto elaborate da gruppi di lavoro misti Consip e Comuni e Province, finalizzati a valorizzare le esperienze locali e ad assicurare l’idoneità della strategia a soddisfare i requisiti degli Enti Locali. Le categorie merceologiche al momento oggetto del programma per le convenzioni nazionali sono: assicurazioni, buoni pasto (di valore flessibile rispetto alle esigenze di ciascun comune e provincia) e carta.

Comparto Università

Il Progetto Università persegue la razionalizzazione della spesa per beni e servizi delle Università italiane con gli obiettivi di ottimizzare gli acquisti, semplificare le procedure e sviluppare l’utilizzo di sistemi di e-procurement.

A fronte di tali obiettivi, sono state costituite alcune aggregazioni di Università che hanno portato allo sviluppo di iniziative pilota per testare nuove metodologie d’acquisto per la spesa degli Atenei.

In particolare, sono stati raggiunti i seguenti risultati:

- costituzione di 4 aggregazioni di Università (che costituiscono circa il 50% delle Università italiane) per la realizzazione di iniziative pilota d’acquisto di categorie merceologiche specifiche del mondo universitario (global service, monografie e

periodici, attrezzature tecnico-scientifiche ed arredi didattici) e per l'analisi delle attuali procedure d'acquisto;

- realizzazione della prima asta on-line della Pubblica Amministrazione per l'acquisto di video-proiettori.

A breve saranno lanciate altre aste on line per la fornitura di cappe chimiche e per la gestione del servizio di smaltimento rifiuti e sarà pubblicata una gara di ambito nazionale per la fornitura di mobili ed arredi didattici.

POSSIBILI SVILUPPI DEL PROGETTO

La legge finanziaria 2002, legge n. 488 del 28 dicembre 2001, estende ulteriormente l'ambito d'intervento del progetto ed inserisce nuove misure di controllo e di gestione degli acquisti di beni e servizi della Pubblica Amministrazione.

Le nuove direttive previste nella finanziaria consolidano i risultati raggiunti fino ad oggi e promuovono l'avvio di nuove iniziative, quali ad esempio la gestione in outsourcing dei servizi degli enti locali.

In generale, il progetto si pone come obiettivi per il prossimo anno:

- una copertura della spesa comune pari a circa il 50% della spesa complessiva, con l'avvio di nuove iniziative per categorie merceologiche ancora non affrontate e la gestione/rinnovo delle convenzioni per i beni e servizi già gestiti tramite catalogo elettronico, con una riduzione media dei unitari prevista pari a circa il 25%; gli effetti stimati della riduzione dei costi unitari, presumendo parità di consumi, corrispondono a circa 1.750 milioni di euro di risparmio per la Pubblica Amministrazione;

- l'implementazione della piattaforma e-procurement, con l'avvio del market place e del sistema delle aste on-line per la Pubblica Amministrazione;
- il completamento della sperimentazione per l'introduzione della Procurement Card per la Pubblica Amministrazione e l'avvio di un progetto di diffusione di tale strumento di pagamento;
- il completamento della sperimentazione per un corso di formazione sull'utilizzo degli strumenti di e-procurement;
- uno studio di fattibilità per l'analisi e l'individuazione di strumenti di controllo della domanda e gestione della spesa/consumi per tutta la Pubblica Amministrazione.

Per quanto riguarda invece la spesa specifica:

- la messa a regime delle centrali regionali avviate nel corso di quest'anno e l'avvio di altre sei centrali, con una copertura della spesa specifica sanitaria pari a circa il 40% della spesa locale sanitaria, con una riduzione media dei costi unitari, rispetto ai costi di mercato e ai prezzi precedentemente applicati alla Pubblica Amministrazione pari al 10% ; gli effetti stimati dalla riduzione dei costi unitari, presumendo parità di consumi, corrispondono a circa 650 milioni di euro di risparmio per la Pubblica Amministrazione;
- lancio di una rete di esperienze di aggregazioni di enti locali sul territorio, con l'avvio di nuove iniziative merceologiche e con la diffusione delle esperienze e delle conoscenze maturate;
- lancio di un portale specifico per le Università italiane.