

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. CLXV

N. 2

RELAZIONE

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

(Anno 2013)

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

Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze

(PADOAN)

Trasmessa alla Presidenza il 18 giugno 2014

PAGINA BIANCA

INDICE

1. <i>Quadro normativo</i>	<i>Pag.</i>	7
2. <i>Missione e strategia</i>	»	13
2. 1. <i>Convenzioni quadro e cataloghi elettronici</i>	»	15
2. 2. <i>Sistema Dinamico di Acquisizione per la Pubblica Amministrazione</i>	»	19
2. 3. <i>Portale « Acquistinretepa.it »</i>	»	20
3. <i>Linee di indirizzo</i>	»	21
4. <i>Principali risultati e attività</i>	»	25
4. 1. <i>Convenzioni Quadro</i>	»	25
4. 2. <i>Mercato Elettronico</i>	»	29
4. 3. <i>Nuovi strumenti di acquisto – Accordi Quadro e Sistema Dinamico di Acquisizione</i>	»	32
4. 4. <i>Progetti a supporto di specifiche esigenze delle Pubbliche Amministrazioni</i>	»	33
4. 5. <i>Ulteriori iniziative</i>	»	35
4.5.1. <i>Fatturazione Elettronica fornitori MePA</i>	»	35
4.5.2. <i>Green Public Procurement (GPP)</i>	»	36
4.5.3. <i>Protocollo di intesa Equitalia</i>	»	37
4.5.4. <i>Collaborazioni con i sistemi confederali imprenditoriali</i>	»	38
4.5.5. <i>Relazioni con le Amministrazioni territoriali e Sistema a Rete</i>	»	38
4.5.6. <i>Collaborazioni internazionali</i>	»	40
4.5.7. <i>Indagine MEF/Istat</i>	»	41
4.5.8. <i>Monitoraggio delle forniture</i>	»	41
4.5.9. <i>Analisi del grado di soddisfazione da parte delle Amministrazioni</i>	»	42
5. <i>Conclusioni</i>	»	43



Ministero
dell'Economia
e delle Finanze

**Programma di Razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi per le pubbliche
amministrazioni**

Relazione al Parlamento per l'anno 2013

Roma, Aprile 2014

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 progressivamente l'attenzione sull'innovazione dei processi di acquisto delle Pubbliche Amministrazioni e sullo sviluppo di modelli di *e-Procurement*, nell'ottica di garantire alla Pubblica Amministrazione un servizio continuativo, affidabile, innovativo e di elevata qualità.

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

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

Altro passaggio fondamentale nello sviluppo della normativa di riferimento del Programma è rappresentato dalla Legge Finanziaria per il 2007, in particolare dall'art. 1, commi 449-458, che prevede obblighi di ricorso alle Convenzioni quadro da parte delle

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

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

Si segnala, inoltre, che con DM del Ministero dell'economia e delle finanze del 23 novembre 2012 è stata data attuazione a quanto previsto dall'art. 1, comma 453, della l. 296/2006 (legge finanziaria 2007), in tema di meccanismi di remunerazione sugli acquisti, prevedendo il versamento di una commissione percentuale al fatturato da parte dell'aggiudicatario delle Convenzioni-quadro, delle Gare su delega, nonché degli appalti specifici basati su accordi quadro; la previsione di tale commissione nonché l'entità della stessa, sono definite annualmente dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi, a seguito di proposta motivata da parte di Consip S.p.A..

La Legge Finanziaria per il 2008 (Legge 24 dicembre 2007, n. 244), oltre ad ampliare l'ambito dei soggetti che possono ricorrere alle Convenzioni stipulate da Consip, attribuendo tale facoltà a tutte le Amministrazioni aggiudicatrici, ha previsto che, al fine di garantire un'effettiva applicazione delle disposizioni relative all'utilizzo dei parametri di prezzo-qualità delle Convenzioni, il Ministero dell'economia e delle finanze attraverso Consip, predisponga e metta a disposizione delle Amministrazioni pubbliche, in caso di acquisti autonomi, strumenti di supporto per la valutazione della comparabilità del bene e servizio, e per l'utilizzo dei parametri qualità-prezzo. La legge 24 dicembre 2007, n.244 prevede altresì, all'art. 1 commi da 209 a 214, e successive modificazioni, che l'emissione, la trasmissione, la conservazione e l'archiviazione delle fatture emesse nei rapporti con le amministrazioni sia effettuata esclusivamente in forma elettronica. A fronte di tale indicazione normativa si segnala il Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 3 aprile 2013, n. 55 recante il Regolamento in materia di emissione, trasmissione e ricevimento della fattura elettronica da applicarsi alle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 1, commi da 209 a 213, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

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

Nel corso dell'anno 2012 sono state introdotte sostanziali modifiche al Programma di razionalizzazione a opera degli interventi legislativi in tema di *spending*

review, ovvero il D.L. 52/2012, convertito con modificazioni dalla L. 94/2012 ed il D.L. 95/2012 convertito, con modificazioni, dalla L. 135/2012. .

Il primo decreto sulla *spending review* (D.L. 52/2012), oltre al già menzionato ampliamento degli obblighi di ricorso alle Convenzioni ed al Mercato Elettronico, ha esteso la possibilità anche alle ONLUS ed alle organizzazioni di volontariato di ricorrere a tali strumenti, ed ha previsto, inoltre, la possibilità per le amministrazioni che ricorrono alle Convenzioni Consip e al MePA, di utilizzare, per pagare il relativo corrispettivo, erogazioni liberali rese in loro favore in forma diretta o indiretta. Anche ai fini delle attività strumentali al Programma di razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione, è disposto inoltre che l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture trasmetta, con cadenza semestrale, al Ministero dell'economia e delle finanze e a Consip S.p.A. nonché, per l'ambito territoriale di riferimento, alle Regioni/CAT i dati e le informazioni comunicati dalle stazioni appaltanti relativamente ai contratti stipulati.

Tra le novità introdotte dal secondo decreto sulla *spending review*, (D.L. 95/2012) assume particolare rilievo la previsione di nullità per i contratti stipulati in violazione degli obblighi di rispetto del benchmark delle Convenzioni stipulate da Consip e degli obblighi di approvvigionamento attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da quest'ultima, con la specificazione però che le Centrali di acquisto regionali, pur tenendo conto dei parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip, non sono soggette all'applicazione dell'articolo 26, comma 3, della legge 23 dicembre 1999, n. 488. A seguito delle modifiche introdotte dalla L. 228 del 2012, il medesimo comma prevede, altresì, una deroga alla nullità del contratto nel caso in cui lo stesso sia stato stipulato ad un prezzo più basso di quello derivante dal rispetto dei parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip e a condizione che tra l'Amministrazione interessata e l'Impresa non siano insorte contestazioni sulla esecuzione di eventuali contratti stipulati in precedenza. Una disciplina specifica è stata posta con riferimento agli approvvigionamenti di alcune merceologie (energia elettrica, gas, carburanti rete ed extrarete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e mobile): fermi restando gli obblighi di ricorso agli strumenti Consip previsti dalla normativa vigente, le Amministrazioni pubbliche e le Società a totale partecipazione

pubblica inserite nel conto consolidato della Pubblica Amministrazione hanno l'obbligo, a pena di nullità, di approvvigionarsi attraverso le Convenzioni o gli Accordi Quadro, ovvero di esperire proprie autonome procedure utilizzando in entrambi i casi i sistemi telematici di negoziazione messi a disposizione da Consip o dalle Centrali di committenza regionali di riferimento. Residua, comunque, la possibilità di procedere ad affidamenti diversi a condizione che gli stessi prevedano corrispettivi inferiori a quelli indicati nelle Convenzioni e Accordi quadro messi a disposizione da Consip e dalle Centrali regionali. Il legislatore è altresì intervenuto sulla disciplina dell'utilizzo della piattaforma di *e-Procurement*, il cui sviluppo e gestione sono curati dal Ministero dell'economia e della finanze per il tramite della Consip S.p.A. Da un lato, è stata posta una specifica disciplina con riferimento al Mercato elettronico, prevedendo la possibilità di istituire, previa stipulazione di appositi accordi con il Ministero dell'economia e delle finanze e Consip nell'ambito del MePA, specifiche sezioni ad uso delle amministrazioni pubbliche; dall'altro, è previsto che, sulla base di apposite convenzioni con il MEF, Consip possa disporre della piattaforma di *e-Procurement* per attività di centrale e per le ulteriori attività che essa svolge a favore delle pubbliche amministrazioni; infine, previa stipulazione di intese con le Amministrazioni interessate, il Ministero dell'economia e delle finanze concede alle amministrazioni pubbliche il sistema di *e-Procurement* per le procedure per le quali viene utilizzata Consip in qualità di centrale di committenza.

In tema di disciplina delle Convenzioni, oltre alla facoltà di recesso delle Amministrazioni dai contratti autonomamente stipulati al sopraggiungere di Convenzioni Consip con parametri migliorativi, nonché la possibilità, per le medesime Amministrazioni, di stipulare "contratti ponte" sottoposti a condizione risolutiva nel caso di merceologie oggetto di obbligo di ricorso a Convenzioni ove Consip non le abbia ancora rese disponibili, la normativa intervenuta ha previsto che l'aggiudicatario di una Convenzione possa offrire a Consip una riduzione delle condizioni economiche previste nella convenzione e definisce una disciplina in tema di massimali e di proroghe attuabile esclusivamente fino al 30 giugno 2013 in relazione alle Convenzioni attive all'entrata in vigore della legge di conversione del D.L. 95/2012.

La L. 228/2012 (Legge di stabilità 2013), oltre ad intervenire, come sopra ricordato, sugli obblighi di ricorso alle Convenzioni ed al Mercato elettronico, contempla la possibilità, ove indicato dal bando di gara, che le Convenzioni-quadro possano essere

stipulate con una o più Imprese alle stesse condizioni contrattuali proposte dal miglior offerente, nonché la facoltà di stipulare, nell'ambito del Programma di razionalizzazione, Accordi quadro per l'aggiudicazione di concessioni di servizi cui facoltativamente possono aderire le Amministrazioni pubbliche. Inoltre, tale legge prevede che, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, vengano individuate le categorie di beni e di servizi, nonché la soglia al superamento della quale, le amministrazioni pubbliche statali, centrali e periferiche, procedono alle relative acquisizioni attraverso strumenti di acquisto informatici propri, ovvero, messi a disposizione dal Ministero dell'economia e delle finanze. Con Decreto Ministeriale del 23 maggio 2013, è stata data attuazione a tale disposizione, mediante l'individuazione delle categorie di beni e servizi per i quali le pubbliche amministrazioni statali sono tenute a procedere alle relative acquisizioni attraverso strumenti di acquisto informatici. Nel corso dell'anno 2013, è intervenuto il D.L. n. 69/2013 (cosiddetto decreto del "fare"), attraverso il quale sono state introdotte ulteriori misure per il rafforzamento della *spending review*, e sulla scorta delle previsioni in esso contenute (si veda l'articolo 49-bis) è stato nominato un commissario straordinario con il compito di formulare indirizzi e proposte, anche di carattere normativo, per la razionalizzazione e revisione della spesa delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici nonché delle società controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche.

Infine, la legge di stabilità 2014 (legge 27 dicembre 2013 n. 147), in linea di continuità con le misure per il rafforzamento della *spending review* indicate nel d.l. fare (d.l. 69/2013) prevede che sulla base degli indirizzi del Comitato interministeriale e delle attività svolte dal Commissario per la *spending review*, sono adottate misure di razionalizzazione della spesa entro il 31 luglio 2014. La legge 147/2013 dispone, altresì, la proroga degli attuali affidamenti relativi ai servizi di pulizia presso le scuole fino al 28 febbraio 2014 nei territori in cui non è attiva la convenzione Consip servizi di pulizia delle scuole: la norma prevede altresì che, nei territori in cui è attiva la convenzione Consip, le scuole acquistano servizi ulteriori avvalendosi dell'impresa aggiudicataria della convenzione Consip.

2 Missione e strategia

Pur nel contesto di un generale miglioramento della congiuntura internazionale e delle aspettative di un consolidamento della sua dinamica nel 2014, al fine di conseguire gli obiettivi di finanza pubblica concordati con l'Ue, nel corso del 2013 si sono succeduti interventi finalizzati al rafforzamento della cd. *spending review* per migliorare la *governance* nella gestione e nel controllo della spesa pubblica anche attraverso il Programma di razionalizzazione degli acquisti pubblici. Tale indirizzo ben risponde alle esigenze di riduzione della spesa delle pubbliche amministrazioni per beni e servizi e di una contestuale riqualificazione della stessa così da migliorare la performance delle amministrazioni pubbliche in termini di economicità, qualità ed efficienza e riuscire a liberare risorse per lo sviluppo.

Gli interventi strutturali di riqualificazione e la conseguente rigorosa azione di *governance* comportano che la revisione della spesa venga ripensata in funzione di un obiettivo di più lungo periodo così da limitare, a fini di riduzione della spesa, il ricorso a tagli lineari delle dotazioni di bilancio o a strumenti di blocco della spesa e stimolare, invece, all'interno delle amministrazioni, attività di misurazione dei risultati e verifica dell'efficienza stessa.

Per contribuire non solo al controllo della spesa pubblica, ma anche ad una sua qualificazione, nel senso della trasparenza e dell'efficacia, in coerenza con il più vasto programma di *e-government* e di *e-Procurement*, il Programma si pone come strumento per il raggiungimento di obiettivi quali la razionalizzazione della spesa per beni e servizi, il sostegno all'efficienza e trasparenza sull'intero processo organizzativo degli acquisti, la qualificazione degli operatori e dei fornitori nel più generale sistema delle competenze della Pubblica Amministrazione.

Il Programma rende disponibili alle Amministrazioni – anche attraverso il Portale www.acquistinretepa.it – modelli evoluti di acquisto per la razionalizzazione 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 aggiunti ulteriori strumenti, quali le Gare su delega e in *Application Service Provider* (ASP); in linea con gli indirizzi comunitari, nel 2013 hanno trovato piena applicazione l'Accordo Quadro, che apporta flessibilità alle procedure di selezione del contraente finalizzate a realizzare acquisti ripetitivi ed omogenei e il Sistema Dinamico di Acquisizione per la Pubblica Amministrazione, strumento che consente una maggiore possibilità di partecipazione a fornitori con una localizzazione specifica sul territorio e dall'altra parte alla P.A. facilita e semplifica l'intero processo di acquisizione.

La diffusione di detti strumenti in rapporto alle diverse autonomie territoriali esistenti (regioni, province, comuni e altri enti) è promossa attraverso il Sistema a Rete, un modello collaborativo, ispirato ai principi di sussidiarietà e di complementarietà derivanti dalla riforma del Titolo V della Costituzione e realizzato tra le Centrali di Acquisto Regionali e Consip S.p.A per l'integrazione tra le diverse strutture di governo centrale e locale in tema di *e-Procurement*, anche tramite la condivisione - in riuso o in ASP (*Application Service Provider*) - del sistema informatico di negoziazione in uso al Programma. Tale modello consente di gestire su basi condivise l'approccio alla spesa pubblica per beni e servizi, favorendo l'integrazione e la diffusione delle migliori pratiche e delle competenze tra amministrazioni centrali, regionali e locali.

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 e di efficientamento della spesa lungo l'intero ciclo di approvvigionamento, sono alcuni dei razionali a sostegno della sostenibilità ambientale, tema che ha assunto crescente importanza anche in relazione agli obiettivi dell'Italia in campo energetico, e connesso alla complessiva strategia europea delineata al Consiglio Europeo di Lisbona.

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 e sociale) e operando secondo logiche e criteri di

sostenibilità ambientale (*Green Public Procurement*) che diffondano comportamenti e buona pratiche *environmental friendly*.

2.1. Convenzioni quadro e cataloghi elettronici

Il Sistema delle convenzioni prevede la stipula di Convenzioni quadro, sulla base delle quali le Imprese fornitrici 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.

Gli ordinativi possono essere emessi tramite fax o in modalità elettronica, attraverso i cataloghi elettronici sul Portale www.acquistinretepa.it. L'elenco dei prodotti e dei servizi disponibili, così come tutte le informazioni tecniche, le condizioni di fornitura e le indicazioni sui prezzi, possono essere consultati tramite il portale.

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

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

Il Mercato Elettronico per la Pubblica Amministrazione (di seguito anche MePA), rappresenta una “*best practice*”, a livello nazionale ed europeo, di utilizzo di nuovi strumenti telematici di acquisto per gli approvvigionamenti pubblici.

L’adozione del MePA nell’ambito del *procurement* pubblico 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 e servizi, ricevere ordini di acquisto emessi dalle amministrazioni e rispondere alle richieste di offerta.

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

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

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

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

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 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, nel caso di più fornitori i vantaggi sono:

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

A questi si aggiungono 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. Le attività di negoziazione dell'appalto specifico, se espletate con procedura telematica, possono richiedere anche una sola breve seduta della commissione di gara. A questo si aggiunge una semplificazione delle attività di configurazione e redazione della richiesta di offerta e della lettera di invito unitamente al risparmio sui costi di pubblicazione.

Come meglio specificato al paragrafo I, la Legge finanziaria per il 2010 (L. n. 191 del 2009) ha infine introdotto la possibilità per Consip S.p.A. di:

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

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

Un'attenta analisi delle caratteristiche della domanda e dell'offerta rispetto alle diverse merceologie affrontate da Consip S.p.A. all'interno del Programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi, orienta di volta in volta verso i due differenti scenari, con evidenti vantaggi, soprattutto procedurali.

2.2. Sistema Dinamico di Acquisizione per la Pubblica Amministrazione

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

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

Pertanto, mutuando la definizione del Sistema Dinamico di Acquisizione contenuta nella direttiva comunitaria, lo stesso è definibile come “un processo di acquisizione interamente elettronico, per acquisti di uso corrente, le cui caratteristiche generalmente disponibili sul mercato soddisfano le esigenze dell'Amministrazione aggiudicatrice, limitato nel tempo e aperto per tutta la sua durata a qualsivoglia

operatore economico, che soddisfi i criteri di selezione e che abbia presentato un'offerta conforme al capitolato d'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, nell'ambito del programma di razionalizzazione degli acquisti della PA di realizzare e gestire, tramite Consip, Sistemi Dinamici di Acquisizione per le stazioni appaltanti, predisponendo gli strumenti organizzativi ed amministrativi, elettronici e telematici necessari alla sua realizzazione.

2.3. Portale "Acquistinretepa.it"

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 transazionali nonché informativi.

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

In risposta 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 realizzato un nuovo "Sistema di *e-procurement*" integrato e flessibile. Nel corso del 2013 sono continuati gli sviluppi volti a migliorare e semplificare le funzionalità a disposizione degli utenti. In particolare, con l'obiettivo di potenziare il supporto agli utenti in tutte le fasi del processo di approvvigionamento (anche in considerazione dall'estensione del perimetro di obbligatorietà del Programma), sono state avviate attività di revisione degli strumenti disponibili (guide, approfondimenti, help, filmati) e implementata una nuova sezione di FAQ. E' stato inoltre intensificato il piano della formazione on-line per PA e Imprese .

Per quanto concerne il servizio di *Contact Center* multicanale, sono state gestite circa 400.000 richieste. Inoltre a seguito della *survey* annuale di *Customer Satisfaction* sul servizio che ha coinvolto circa 69.000 utenti è emerso che il livello di soddisfazione complessiva è pari a circa 81%.

3 Linee di indirizzo

Le indicazioni programmatiche definite nelle Linee Guida Triennali 2013-2015, predisposte dall'Ufficio per la razionalizzazione degli acquisti nella P.A. del Ministero dell'economia e delle finanze alle quali Consip deve attenersi nello svolgimento delle attività, hanno confermato l'importanza del Programma di razionalizzazione degli acquisti nel complesso processo di consolidamento della riqualificazione della spesa pubblica, da realizzare attraverso interventi mirati all'ottimizzazione della spesa per consumi intermedi della Pubblica Amministrazione e l'incremento della trasparenza.

In quest'ottica rileva come, negli ultimi anni, il Legislatore, sia intervenuto incisivamente ai fini della razionalizzazione dei processi di approvvigionamento di beni e servizi della Pubblica amministrazione, introducendo elementi di novità nel quadro normativo di riferimento per il Programma coerenti con gli obiettivi di *spending review*, come meglio specificato al Capitolo1 della presente Relazione.

In particolare, tra gli interventi normativi, cui nelle Linee Guida Triennali per 2013-2015 si fa riferimento, si annoverano la L. 191/2009 (Legge finanziaria per l'anno

2010), il D.P.R. 207/2010 (Regolamento di esecuzione ed attuazione del Codice dei contratti pubblici) e il D.L. 98/2011 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito con modificazioni dalla L. 111/2011 il D.L. 52/2012 (Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica) convertito in legge, con modificazioni, nella L. 6 luglio 2012, n.94, il D.L. 95/2012, secondo decreto sulla *spending review* e la legge 24 dicembre 2012 n. 228 (Legge di stabilità per il 2013).

Si evidenzia che obiettivo del Legislatore, nel definire il complesso degli interventi riguardanti il Programma, sia quello di derivare una riduzione e una razionalizzazione della spesa da parte delle Pubbliche Amministrazioni oltre ad un incremento della trasparenza mediante:

- l'ampliamento della quota di spesa per gli acquisti di beni e servizi gestita attraverso gli strumenti del Programma;
- l'ampliamento del numero di categorie merceologiche oggetto di obbligatorietà per le Pubbliche Amministrazioni Centrali, affrontate mediante la stipula di Convenzioni e Accordi Quadro; l'estensione, relativamente ad alcune tipologie merceologiche, sempre affrontate mediante Convenzioni e Accordi Quadro, dell'obbligatorietà a tutte le Pubbliche Amministrazioni; il possibile successivo ampliamento di detto numero di categorie merceologiche oggetto di obbligatorietà, da disciplinare con DM del Ministero dell'economie e delle finanze, sentita la conferenza Stato-Regioni.
- il rafforzamento, sia pure in forma indiretta, del vincolo di continuità delle Convenzioni con la previsione, che, in assenza di Convenzioni disponibili, i contratti derivanti da procedure autonome, realizzate da parte delle amministrazioni, debbano avere durata minima ed essere sottoposti a condizione risolutiva nei casi di disponibilità della convenzione, eventualità da cui deriverebbe un inutile aggravio di costi a carico delle amministrazioni medesime, nonché dei fornitori.
- l'ampliamento dell'obbligatorietà di utilizzo del MePA per acquisti sotto soglia rivolto ora a tutte le amministrazioni pubbliche con la previsione, in parallelo, dell'istituzione di sezioni specializzate del MePA;

- il rafforzamento delle previsioni inerenti sanzioni per la mancata osservanza degli obblighi di *benchmark*;
- un aumento dell'attenzione rivolta al contenimento della spesa sanitaria con la previsione dell'obbligo di ricorso al Sistema delle Convenzioni qualora non siano disponibili Convenzioni stipulate dalle relative Centrali di Acquisto Territoriale, nonché, indirettamente, mediante l'effetto *benchmark* (D.L. 98/2011, art 17, comma 1, lettera a);
- il rafforzamento dell'importanza e del ruolo del Sistema a Rete;
- l'ampliamento dell'ambito soggettivo del Programma con la possibilità di utilizzo degli strumenti del Programma anche per le organizzazioni di volontariato e per le organizzazioni non lucrative.

Nella prospettiva ivi delineata, il Programma è stato indirizzato verso un rafforzamento del proprio ruolo nel complesso sistema composto dalle Pubbliche Amministrazioni, le Centrali di acquisto ed i mercati, al fine di derivare una riduzione e una razionalizzazione della spesa da parte delle Pubbliche Amministrazioni e favorire un aumento della trasparenza nell'utilizzo delle risorse.

Da quanto sopra esposto le Linee Guida Triennali 2013-2015 hanno delineato come ambiti prioritari il consolidamento degli strumenti tradizionali (Convenzioni, Mercato Elettronico della PA) e lo sviluppo dei nuovi strumenti di acquisto (Accordi Quadro e Sistema Dinamico di Acquisizione); nelle linee programmatiche si è previsto un diretto impatto sugli aspetti di natura quantitativa (in riferimento ai massimali delle iniziative) e qualitativa (in termini di rispondenza alle esigenze della PA e di qualità delle forniture), nonché di continuità delle iniziative poste in essere.

In risposta all'esigenza di aumento della trasparenza nell'utilizzo delle risorse, come ambito di intervento prioritario del Programma si sono incentivate le azioni volte a facilitare l'attuazione delle previsioni normative in materia di incremento dell'utilizzo dei sistemi di negoziazione telematici. A tal fine si sono incrementate, tra le altre cose, le azioni orientate al supporto, rivolto alle Pubbliche Amministrazioni richiedenti, nell'utilizzo del sistema informatico di negoziazione in modalità ASP (*Application Service Provider*).

In relazione al rafforzamento dell'importanza e del ruolo del Sistema a Rete, l'attenzione delle Linee Guida Triennali 2013-2015 si è rivolta all'avvio di attività orientate all'armonizzazione dei piani di razionalizzazione della spesa e alla definizione di possibili ambiti di intervento sinergici riguardo allo sviluppo degli strumenti di acquisto innovativi e il monitoraggio della qualità delle forniture. Al fine di perfezionare l'individuazione dei reali fabbisogni delle amministrazioni, nelle Linee Guida Triennali si è posta l'attenzione sulla necessità di interventi sulla catena del valore del processo di *procurement* pubblico, orientati al consolidamento dell'analisi dei fabbisogni e della spesa di beni e servizi delle amministrazioni anche attraverso l'analisi dei dati forniti dalla rilevazione dei fabbisogni e dall'AVCP.

Inoltre si è individuato nel potenziamento degli strumenti di supporto per le PA finalizzati alla razionalizzazione dei processi di acquisto (*benchmark*), un elemento fondamentale per il miglioramento complessivo della qualità della spesa della Pubblica Amministrazione.

Attesa la rilevanza del tema *Green Public Procurement (GPP)* quale strumento per la razionalizzazione degli acquisti della PA, si sono date indicazioni volte all'ulteriore ampliamento delle aree merceologiche ove introdurre parametri di sostenibilità ambientale e sociale, soprattutto per gli aspetti di efficienza energetica; si è quindi confermato il ruolo del GPP, in continuità con le indicazioni degli anni precedenti, sottolineando la necessità di proseguire nella introduzione dei Criteri Minimi Ambientali nelle iniziative collegate al Programma.

In tale contesto, al fine di supportare al meglio gli utenti in tutte le fasi del processo di approvvigionamento, particolare attenzione è stata rivolta alle attività di comunicazione ed informazione ed in generale di relazione con l'utenza attraverso il miglioramento dell'efficacia delle attività di *Customer Relationship Management* e il miglioramento del Portale Acquisti Rete PA; tale attività oltre a cogliere finalità informative, anche relativamente agli aspetti di natura transazionale, sono orientate a favorire l'adesione delle Pubbliche Amministrazioni e delle Imprese al Programma di razionalizzazione 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 rafforzamento delle principali dimensioni del Programma in termini di risultati raggiunti, in un contesto di progressivo e continuo efficientamento dei costi e lo sviluppo degli strumenti di acquisto innovativi e complementari rispetto a quelli tradizionali.

4.1 Convenzioni quadro

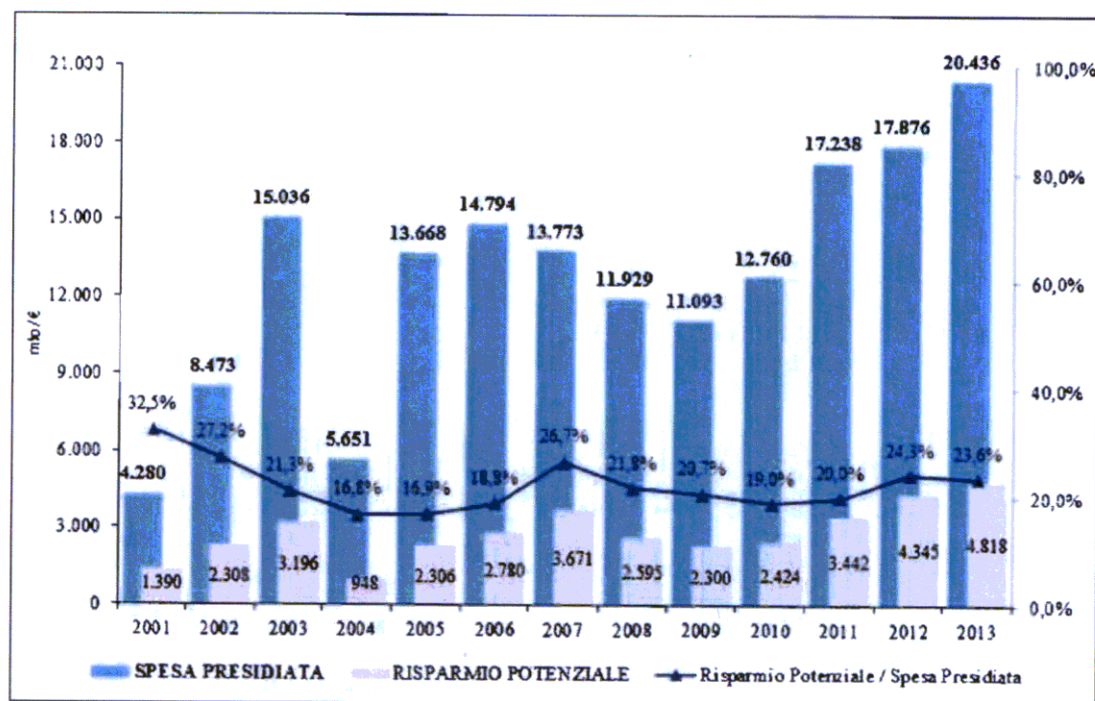
Il Sistema delle Convenzioni ha confermato la propria valenza nell'ambito complessivo del Programma di razionalizzazione degli Acquisti della Pubblica Amministrazione testimoniata dai principali indicatori.

Il grafico seguente mostra l'andamento della Spesa Presidiata¹ e del Risparmio Potenziale² relativo alle Convenzioni quadro:

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

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 Convenzioni, nonché la conoscenza merceologica del mercato, hanno consentito la corretta stima della percentuale di riduzione dei prezzi unitari ottenuta a valle delle procedure di gara. Il Risparmio Potenziale ottenibile con l'attivazione delle Convenzioni è calcolato quindi applicando, per ciascuna merceologia, la percentuale di riduzione dei prezzi unitari al valore della Spesa Presidiata. Il Risparmio Potenziale è composto dal risparmio "diretto", derivante dall'utilizzo delle Convenzioni, e dal risparmio "indiretto", imputabile all'effetto "benchmark" sulla spesa delle PA che hanno facoltà di aderire alle Convenzioni o sono vincolate al rispetto dei parametri di qualità e di prezzo per l'acquisto di beni comparabili.

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



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

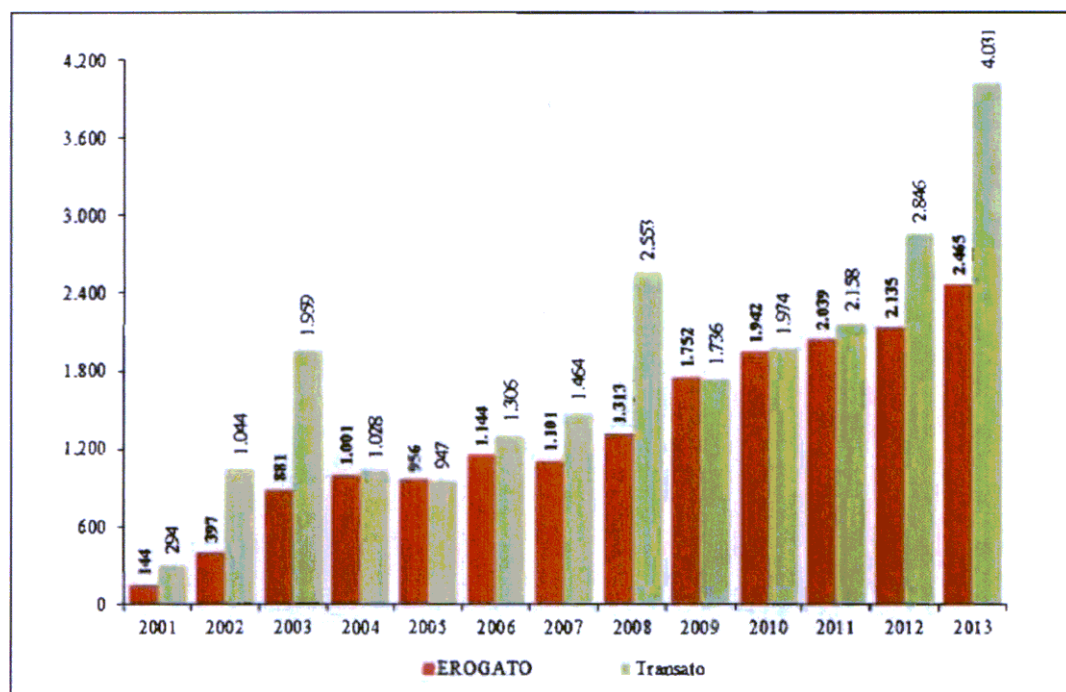
Nel 2013 sono state gestite 75 Convenzioni afferenti a diverse merceologie, di cui 16 attivate nell'anno, per un valore complessivo di Spesa Presidiata di circa 20.436 milioni di euro. Dal raffronto con il valore di circa 17.876 milioni di euro relativo all'anno 2012, si evidenzia un incremento corrispondente al 14,3% circa.

Il valore preconsuntivo del Risparmio Potenziale nel 2013 è risultato pari a 4.818 milioni di euro, facendo registrare un incremento – rispetto al 2012 – del 10,9%. Il risparmio diretto, calcolato sul parametro Erogato³, nel 2013 è risultato pari a 604 milioni di euro (valore preconsuntivo).

Il grafico seguente mostra l'andamento – dal 2001 al 2013 – dell'Erogato e del Transato relativo alle Convenzioni quadro:

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

Fig. 1b: Trend principali indicatori del Programma (Erogato e Transato Convenzioni)



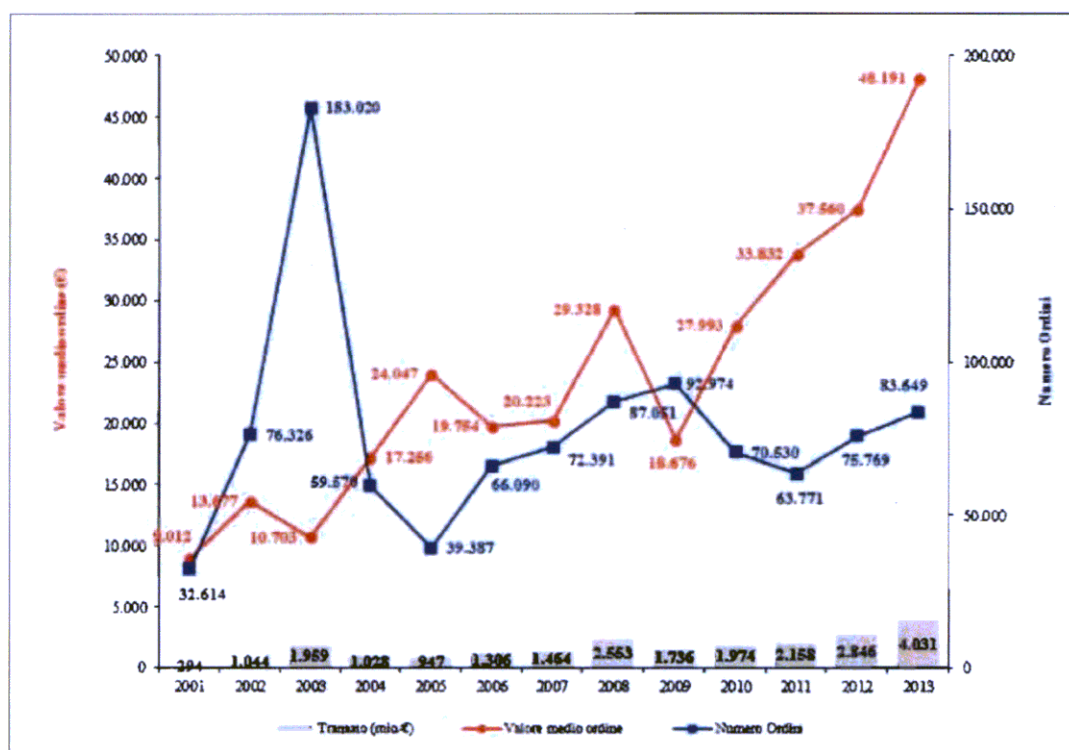
Nota bene: valori 2013 di preconsuntivo

Stante il nuovo regime definito dal D.L. n. 52 del 2012, che attraverso la modifica del comma 449 dell'art. 1 della L. 296/2007 ha reso obbligatorio, per le Amministrazioni statali, il ricorso a tutte le Convenzioni Consip e fermo restando il comma 7 art. 1 del D.L. 95 del 2012, che prevede l'obbligo per le Amministrazioni pubbliche e le Società a totale partecipazione pubblica di approvvigionarsi tramite le Convenzioni Consip con riferimento ad alcune specifiche merceologie, l'Erogato in Convenzione ha raggiunto un valore preconsuntivo di 2.465 milioni di euro, con un aumento del 15% circa rispetto al valore consuntivo del 2012.

In termini di Transato, il volume preconsuntivo generato nell'anno corrisponde a circa 4.031 milioni di euro, con un incremento del 42% rispetto al valore 2012.

Di seguito la visione di insieme del *trend* degli ordini dal 2001 al 2013:

Fig. 2: Andamento degli ordini del Sistema delle convenzioni in relazione al Transato

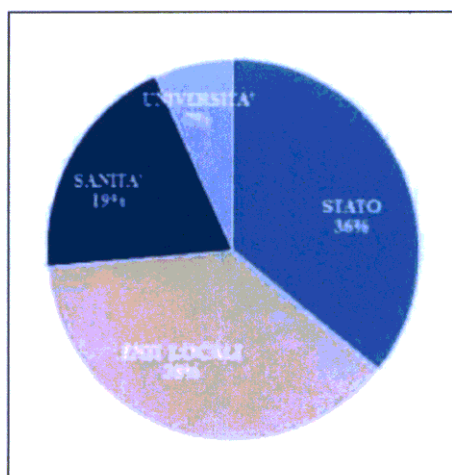


Nota bene: valori 2013 di preconsuntivo

Rispetto al 2012, gli ordinativi di fornitura emessi hanno fatto registrare un incremento in termini di numerosità (+10%) e un incremento elevato (+28%) del loro valore medio.

Nel 2013 si è registrata una distribuzione percentuale dell'Erogato in cui gli Enti Locali hanno fatto registrare la percentuale maggiore (circa il 38%), di poco superiore a quella rilevata per lo Stato (circa il 36% del totale). Il dato delle degli Enti Locali è motivato sia dal nuovo sistema di obblighi, che impone alle amministrazioni territoriali il ricorso a convenzioni o AQ di Consip o della CAT di riferimento, ovvero a sistemi telematici di negoziazione di Consip o della CAT di riferimento, accanto alla possibilità di acquisti autonomi ma solo a corrispettivi inferiori a quelli delle convenzioni Consip e della CAT di riferimento, sia dall'offerta di specifiche iniziative di interesse, quali ad esempio, la convenzione "Servizio Luce".

Fig. 3: Distribuzione percentuale dell'Erogato 2013 per Comparto



Nota bene: valori di preconsuntivo

Anche dal punto di vista della disponibilità del servizio, ovvero assicurare alle Pubbliche Amministrazioni la possibilità di usufruire in modo continuativo delle Convenzioni Consip, sono stati raggiunti risultati di interesse, con l'attestazione dell'indice di continuità ponderata⁴ ad un valore pari al 98,44% per le iniziative di cui al comma 7, art. 1 del D.L. 95/2012, e pari all'83,95% per le restanti merceologie

Al fine di incrementare l'utilizzo degli strumenti telematici di acquisto, sono stati implementati cataloghi elettronici su tutte le Convenzioni attivate nell'anno.

Attraverso l'utilizzo della piattaforma di negoziazione, nel 2013 sono state espletate 14 gare "smaterializzate" per la stipula di Convenzioni.

4.2 Mercato Elettronico

Il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (di seguito MePA) ha confermato nel 2013 la propria valenza complementare al Sistema delle Convenzioni e agli altri strumenti di approvvigionamento messi a disposizione dal Programma.

⁴ La disponibilità del bene/servizio in convenzione viene determinata mediante l'indice di continuità ponderato, calcolato per le singole iniziative nell'anno di riferimento (rispettivamente, per iniziative relative alle categorie merceologiche di cui al comma 7, art. 1 del D.L. 95/2012, e per iniziative afferenti alle restanti merceologie) come percentuale di giorni di disponibilità del bene/servizio su base annua e per singolo lotto (considerando quindi anche eventuali esaurimenti anticipati di massimale), precisando che l'indicatore deriva dalla media aritmetica dei giorni di disponibilità dei singoli lotti, pesata con la Spesa Presidiata della relativa categoria merceologica.

Nell'anno, sono stati gestiti 18 bandi; risultano altresì pubblicati 28.427 cataloghi *on line* (+ 173% vs 2012), relativi a 18.434 fornitori (+204% vs 2012) con ampia partecipazione delle piccole e micro Imprese (il 97% delle Imprese abilitate ha meno di 50 dipendenti) distribuite su tutto il territorio nazionale.

Con 3.015.074 (+ 114% vs 2012) articoli disponibili il MePA si configura come il più grande mercato elettronico europeo dedicato alla Pubblica Amministrazione.

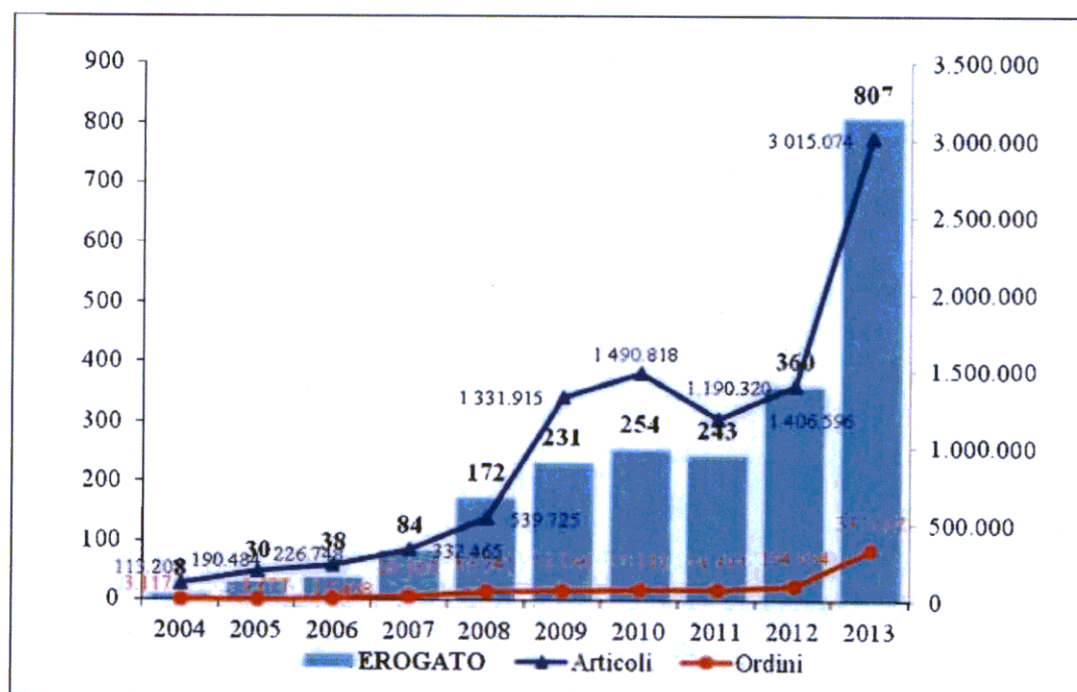
L'Erogato generato nel 2013 corrisponde a circa 807 milioni di euro (+124% rispetto al 2012).

Sono stati perfezionati complessivamente 337.682 ordinativi di cui il 74% costituito da Ordini Diretti di Acquisto e il 26% costituito da Richieste di Offerta,

I punti ordinanti attivi (amministrazioni che hanno effettuato almeno un ordinativo di fornitura negli ultimi dodici mesi) sono stati 24.295 (+164% vs 2012). Per quanto concerne la tipologia di transazione, risultano effettuati 249.473 Ordini Diretti di Acquisto (OdA) e 88.209 Richieste di Offerta (RdO), per un valore medio di circa 1.300 euro per OdA e 5.600 euro per RdO. Rispetto al 2012, l'incremento complessivo del numero di transazioni per il 2013 è pari al + 224%.

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

Fig. 4: Andamento del MePA 2004-2013



I risultati del MePA evidenziano una significativa crescita rispetto all'anno precedente, soprattutto in termini di valore di Erogato, punti ordinante attivi e numero di cataloghi pubblicati. Detto incremento è in parte riconducibile agli interventi normativi che, nel corso del 2012, hanno ampliato l'ambito soggettivo delle Amministrazioni tenute all'utilizzo del MePA.

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

La crescita esponenziale del ricorso al MePA ha prodotto da un punto di vista gestionale la necessità di far fronte ad una sostanziale discontinuità in termini di volumi di registrazioni da parte delle PA e di adesioni da parte dei fornitori con conseguenze anche sui costi di gestione, in uno scenario di progressive riduzioni degli stanziamenti.

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

L'opportunità di ricorrere allo strumento dell'Accordo Quadro (AQ) è stata valutata nell'ambito delle categorie merceologiche oggetto di iniziativa Consip nell'ottica di estendere per le Amministrazioni il perimetro di spesa presidiata dal Programma, nonché con la finalità di far derivare più Convenzioni da uno stesso AQ (in coerenza con l'evoluzione del quadro normativo di riferimento introdotto dalla Legge Finanziaria per il 2010). Lo strumento ha trovato applicazione attraverso la realizzazione e gestione delle seguenti iniziative:

- AQ aperti alle PA
 - Trasferte di lavoro 1: AQ pubblicato nel 2010, aggiudicato e attivato nel 2011; 25 Appalti Specifici pubblicati nel 2013;
 - *Desktop outsourcing* 1: AQ pubblicato, aggiudicato e attivato nel 2011, terminato nel 2013; 4 Appalti Specifici pubblicati nel 2013;
 - *Server blade* 2: AQ pubblicato nel 2011, aggiudicato e attivato nel 2012, terminato nel 2013; 4 Appalti Specifici pubblicati nel 2013;
 - *Contact Center* 1: AQ pubblicato e aggiudicato nel 2013;
 - *Desktop outsourcing* 2: AQ pubblicato nel 2013;
 - *Open source* 1: AQ pubblicato nel 2013;
 - *Print & Copy Management* 1: AQ pubblicato nel 2013;
 - *Server blade* 3: AQ pubblicato nel 2013;
 - Trasferte di lavoro 2: AQ pubblicato nel 2013;
 - Service dialisi 1: AQ pubblicato nel 2013;
 - Servizi applicativi 1: AQ pubblicato 2013.
- AQ per Convenzioni Consip ex art. 26
 - Fotocopiatrici Multifunzione 1: AQ pubblicato nel 2011, aggiudicato e attivato nel 2012; 2 Appalti Specifici (Convenzioni ex art. 26) pubblicati nel 2013: Fotocopiatrici 22 (fascia media) e Fotocopiatrici 23

(fascia alta); la Convenzione Fotocopiatrici 22 è stata anche attivata nel corso del 2013;

- PC Desktop 1: AQ pubblicato, aggiudicato e attivato nel 2012; 1 Appalto Specifico (Convenzione ex art. 26) pubblicato e attivato nel 2013: Convenzione PC Desktop 12.

Nel 2013 sono state altresì avviate le attività di realizzazione degli Accordi Quadro per le merceologie *Sistemi radiologici multifunzione, Servizi sistemistici*, e per la pubblicazione dell'edizione successiva dell'Accordo Quadro per convenzioni ex art. 26 *PC Desktop*.

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

- SDAPA Farmaci: Bando Istitutivo pubblicato nel 2011, 6 Bandi Semplificati pubblicati nel 2012, 8 Bandi Semplificati pubblicati nel 2013
- SDAPA ICT: Bando Istitutivo pubblicato nel 2013
- SDAPA Dispositivi Medici -Antisettici e Disinfettanti: Bando Istitutivo pubblicato nel 2013
- SDAPA Derrate Alimentari e prodotti complementari monouso: Bando Istitutivo pubblicato nel 2013

4.4 Progetti a supporto di specifiche esigenze delle Pubbliche Amministrazioni

Il supporto alla PA nel corso del 2013 è stato erogato attraverso attività di comunicazione e formazione relativamente all'utilizzo della nuova piattaforma e sui nuovi strumenti messi a disposizione nell'ambito del Programma. alla corretta scelta degli strumenti di acquisto, alla diffusione del *know-how* maturato su aspetti di natura normativa, sul *Green Public Procurement*, sull'analisi dei fabbisogni, nonché in generale in ordine alla ottimizzazione dei processi di approvvigionamento e alla razionalizzazione organizzativa delle strutture ad essi preposte. Si segnalano nello specifico, attività di collaborazione con grandi amministrazioni centrali, nello

svolgimento di Gare su delega. In particolare, a beneficio del Ministero dell'economia e delle finanze si sono realizzate nel 2013 le attività di pubblicazione e attivazione delle gare Buoni pasto e *Advisory* Piani di Rientro e l'attività di pubblicazione della gara Servizio integrato di gestione Carta Acquisti; a beneficio delle seguenti amministrazioni dello Stato deleganti è stata effettuata la pubblicazione e aggiudicazione della gara RC Auto: Avvocatura Generale dello Stato, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero della Giustizia, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, Comando Generale della Guardia di Finanza, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dell'Interno, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica, Ministero della Difesa, Ministero dello Sviluppo Economico. Per la Corte di Conti si è aggiudicata la Gara su delega Assicurazione sanitaria, ed infine a beneficio della Consob, la gara su delega Gestione in outsourcing dei sistemi informativi

Il supporto alla PA nel corso del 2013 si è inoltre concretizzato nelle seguenti attività:

- erogato il supporto al MIUR nell'ambito dell'attivazione del nuovo bando MePA denominato MEPI – Mercato Elettronico della Pubblica Istruzione – e al fine di consentire alle Imprese l'abilitazione di soluzioni integrate per la didattica digitale;
- stipulato Protocollo d'Intesa tra MEF-Consip e Agenzia delle Entrate per l'uso a titolo gratuito del sistema informatico di negoziazione in modalità ASP (*Application Service Provider*);
- stipulato Protocollo d'Intesa tra MEF-Consip e Ministero della Difesa per l'uso a titolo gratuito del sistema informatico di negoziazione di modalità ASP (*Application Service Provider*). Avviate le attività di attuazione del Protocollo con la pubblicazione nel 2013 di n. 4 gare per servizi di trasporto;
- in corso di definizione alcuni accordi con l'AVCP.

Per il dettaglio delle iniziative a supporto delle Amministrazioni territoriali, si rinvia al par.4.5.5 "Relazioni con le Amministrazioni territoriali e Sistema a Rete".

4.5 Ulteriori iniziative

In coerenza sempre con le linee guida elaborate dal Ministero dell'economia e delle finanze, nel 2013 sono state avviate e realizzate una serie di iniziative trasversali di natura direzionale con l'obiettivo di contribuire alla visibilità del Programma in ambito nazionale ed internazionale, nonché di introdurre ulteriori elementi di innovazione nei processi interni e nei servizi offerti alle Amministrazioni. Di seguito si riporta una sintesi delle principali iniziative condotte.

4.5.1 Fatturazione Elettronica fornitori MePA

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

A fronte di tale disposizione normativa nel corso del 2013 si è operato per dotare il sistema di *e-Procurement* di funzionalità a supporto dei Fornitori già operanti sul Mercato Elettronico della PA, che faranno esplicita richiesta, per la generazione della fattura elettronica in formato standard ai fini della comunicazione con il Sistema di Interscambio che rappresenta il punto unico nazionale di raccolta e smistamento delle fatture in formato elettronico da inviare alla Pubblica Amministrazione. Nel corso dell'anno 2013 di sono definiti i requisiti delle funzioni da realizzare e pianificati i relativi rilasci tenendo conto della tempistica prevista dalla norma richiamata e secondo il principio di incremento della relativa complessità del servizio.

4.5.2 Green Public Procurement (GPP)

L'Italia, recependo le indicazioni della Commissione Europea (comunicazione n. 302/2003 sulla "Politica Integrata dei Prodotti") in tema di integrazione delle esigenze ambientali negli appalti pubblici, si è impegnata, al pari degli altri Stati membri, a elaborare un Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della PA, cui il Ministero dell'economia e delle finanze e la Consip hanno collaborato su richiesta dello stesso Ministero dell'Ambiente.

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

Nel corso del 2013 sono stati inseriti i Criteri Ambientali in circa il 91% delle convenzioni attive e nel 100% degli Accordi Quadro, sono proseguite le attività di introduzione di tali criteri in tutti i bandi del Mercato Elettronico per i quali sono esistenti criteri ambientali minimi.

Sono stati definiti indicatori economici ed ambientali per le categorie dell'ICT riguardate dai criteri verdi, sono stati calcolati anche i risparmi economici derivanti dall'introduzione di limiti alle emissioni nei bandi inerenti l'acquisto di autoveicoli grazie alla metodologia di calcolo basata sul ciclo di vita, sono state effettuate analoghe analisi per alcuni servizi energetici per gli edifici e per l'illuminazione pubblica.

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.

In particolare, nel corso del 2013 sono state effettuate attività di supporto all'implementazione di due progetti europei (BUY Smart+ e GPP2020) in cui Consip è partner di progetto. Tale attività ha comportato un proficuo scambio con molte istituzioni europee e con altre realtà leader a livello europeo in materia di *procurement* sostenibile. Grazie ai fondi di progetto sono state realizzate numerose attività di sensibilizzazione e informazione/formazione così da formare circa 500 buyers pubblici e privati, e attraverso newsletter dedicate al *procurement* sostenibile sono stati raggiunti circa 30.000 utenti con informazioni mirate.

4.5.3 Protocollo di intesa Equitalia

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

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

Le attività svolte nel 2013 per detto servizio, attivo dal 29 marzo 2008, hanno riguardato in particolare:

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

Dall'avvio del servizio risultano effettuati oltre 4 milioni e mezzo di accessi al Servizio Equitalia tramite il Portale www.acquistinretepa.it; sono stati registrati oltre 59.000 utenti e gestite circa 60.000 richieste tramite il *Contact Center*; Nel 2013 si sono registrati al servizio 4631 utenti e sono state gestite 6046 richieste

4.5.4 Collaborazioni con i sistemi confederali imprenditoriali

Gli ultimi decreti in materia di *spending review*, estendendo l'obbligo di adesione al MePA alle Pubbliche Amministrazioni territoriali, hanno fatto registrare una crescente attenzione verso questo strumento da parte delle PMI. Conseguentemente è aumentata la richiesta di assistenza da parte delle Associazioni di categoria locali che collaborano già da anni al Progetto Sportelli in Rete.

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

Al 31 dicembre 2013 risultano attive circa 200 strutture, distribuite su tutte le regioni italiane, ma il numero è destinato ad aumentare dato il forte interesse manifestato da Associazioni ancora nuove al progetto. Strategico allo sviluppo dell'iniziativa è anche il ruolo delle Camere di Commercio da sempre coinvolte in maniera funzionale alla diffusione della conoscenza dell'*e-Procurement* attraverso seminari e convegni sul territorio. Nel corso del 2013 hanno collaborato alla realizzazione di circa 40 eventi sul territorio a vantaggio di PA e Imprese.

Il crescente interesse verso l'iniziativa 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

Nell'ambito delle attività di promozione e sviluppo delle relazioni con le amministrazioni territoriali che ha l'obiettivo, tra gli altri, di favorire lo sviluppo, la diffusione e l'utilizzo delle iniziative di razionalizzazione degli acquisti, gestendo la relazione con le Pubbliche Amministrazioni, le associazioni datoriali e con le Centrali di acquisto territoriali in un'ottica di condivisione della cultura del *Public Procurement* e

dell'esperienza maturata nell'attuazione del Programma di Razionalizzazione, è stato realizzato un progetto specifico riguardante la Formazione Coordinata per le PPAA.

Nell'ambito dei programmi della SSPA e dell'Università Tor Vergata sono state erogate al riguardo numerose sessioni di formazione.

Nell'ambito invece del Sistema a Rete, nel corso del 2013, anche al fine di dare attuazione da quanto previsto dagli interventi legislativi in tema di *spending review*, si è ulteriormente intensificata l'attività di relazione con le Centrali di Committenza Territoriali orientata a favorire un maggiore coordinamento delle attività e condivisione del *know-how*.

Nello specifico sono stati avviati incontri finalizzati a condividere le iniziative merceologiche, con particolare riferimento a quelle relative alla spesa specifica sanitaria e aggiornate le informazioni presenti nell'area Sistema a Rete del Portale Acquisti.

E' stato avviato il progetto per la Pubblicazione dei dati relativi ai contratti ed alle convenzioni delle Centrali di Committenza. Il progetto ha l'obiettivo di garantire facilità di accesso alle iniziative delle Centrali di Committenza, nazionale e territoriali, in modo da supportare tutte le Pubbliche Amministrazioni nell'ambito della pianificazione e soddisfacimento dei propri fabbisogni, oltre che facilitare replicabilità dei modelli di eccellenza e valutazioni di *benchmarking* tra le varie Centrali. In particolare, sono state pubblicate, in maniera omogenea e strutturata, tutte le iniziative in fase di realizzazione e/o realizzate da parte delle Centrali di Committenza – nazionale e territoriali - a cui le Amministrazioni possano ricorrere per soddisfare i propri fabbisogni. Al progetto, che prevedeva l'adesione su base volontaria, hanno aderito, oltre Consip, Basilicata SEL – Società Energetica Lucana, Campania So.Re.Sa. – Società Regionale per la Sanità, Emilia Romagna IntercentER – Agenzia regionale per lo sviluppo dei mercati telematici, Friuli Venezia Giulia Dipartimento Servizi Condivisi dell'Azienda Ospedaliero-Universitaria "S. Maria della Misericordia" di Udine, Lazio Direzione Generale Centrale Acquisti, Liguria Centrale Regionale di Acquisto, Lombardia Agenzia Regionale Centrale Acquisti, Piemonte SCR – Società di Committenza Regionale, Puglia EmpULIA, Sardegna Centrale Acquisto Territoriale, Regione Toscana DG Organizzazione – Settore Contratti, ESTAV – Centro, ESTAV – Sud-Est, ESTAV – Nord-Ovest, Veneto CRAS - Coordinamento Regionale Acquisti per la Sanità.

E' stato avviato il progetto Tavoli Tecnici Nazionali delle Centrali di Committenza (svolte nel 2013 le prime due edizioni). I Tavoli Tecnici vogliono essere un'occasione di confronto tra le più importanti figure del *Public Procurement* orientato a stabilire un dibattito centrato su strategie, iniziative e prospettive e promuovere una concreta, stabile e fattiva collaborazione tra le Centrali di Committenza. In particolare, i Tavoli Tecnici rientrano nelle iniziative di collaborazione e scambio favorite dal Sistema a Rete - in linea con gli obiettivi di *spending review* - per stimolare un efficace scambio di conoscenze ed esperienze in tema di ottimizzazione della spesa pubblica e di creazione di valore per il sistema produttivo.

4.5.6 Collaborazioni internazionali

Per quanto attiene ai Progetti di Cooperazione e alle attività internazionali, nel corso del 2013 sono state ospitate numerose delegazioni governative straniere che hanno effettuato visite di studio finalizzate ad approfondire la conoscenza del sistema italiano di *public e-Procurement*.

In ambito più strettamente europeo: (1) è proseguita la partecipazione ai tavoli europei sull'*e-Procurement*, in particolare l'ePWG (*e-Procurement Working Group*); (2) su esplicita richiesta della Commissione Europea e/o del Dipartimento per le Politiche Comunitarie; sono stati forniti contributi per le varie e molteplici indagini inerenti il tema dell'*e-Procurement* e dell'*e-Government*.

Il Programma di razionalizzazione ha anche fornito il proprio contributo alla modernizzazione delle direttive europee sugli appalti pubblici, partecipando attivamente all'apposito gruppo di lavoro nazionale coordinato dal Dipartimento per il Coordinamento delle Politiche Comunitarie, in stretta collaborazione con la Direzione Generale Mercato Interno e Servizi della Commissione Europea.

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

Infine si cita la partecipazione con la leadership della Community del Pre-aggiudicazione, nel progetto europeo "*OpenPEPPOL*", e al progetto europeo di *eGovernment* eSENS, partito anch'esso nel corso dell'anno 2013.

4.5.7 Indagine MEF/Istat

Nell'ambito delle proprie attività di rilevazione dei comportamenti della Pubblica Amministrazione, anche nel 2013 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.

Nel 2013 si è giunti alla XI edizione. L'edizione 2013 si è basata sull'analisi di 24 questionari relativi a 21 categorie merceologiche ed un campione statistico di Amministrazioni coinvolte pari a 1196, scelte secondo criteri di rappresentatività dei diversi comparti della PA utilizzando uno schema di campionamento stratificato.

Il numero delle Amministrazioni che hanno partecipato alla rilevazione è stato di 1006, mentre i questionari ricevuti sono stati circa 91.434 con un incremento del 36 % rispetto al 2012 .

I risultati complessivi della rilevazione hanno confermato le stime di risparmio effettuate, evidenziando un risparmio medio di circa il 23,00% sui prezzi medi di acquisto ottenuti dalle amministrazioni.

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

4.5.8 Monitoraggio delle forniture

Nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti, le attività di monitoraggio delle forniture intendono verificare il rispetto, da parte dei fornitori aggiudicatari delle Convenzioni e degli Accordi Quadro, dei livelli di servizio e delle obbligazioni previste nei singoli contratti stipulati dalla Pubbliche Amministrazioni.

Anche per il 2013, 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 corso dell'anno sono state concluse, con la stipula del relativo contratto, le attività di selezione del nuovo organismo che effettuerà le verifiche ispettive per il biennio 2014/15.

A consuntivo 2013, sono state completate circa 3767 verifiche ispettive presso le sedi delle Pubbliche Amministrazioni aderenti al Programma, o presso quelle dei Fornitori aggiudicatari.

A queste si aggiungono circa 2260 verifiche ispettive pre e post stipula, effettuate sugli aggiudicatari provvisori della Convenzione Buoni Pasto ed. 6 per verificare il rispetto dell'impegno offerto in sede di gara in merito al convenzionamento degli esercizi presentati, nonché sui fornitori aggiudicatari dell'edizione precedente dell'iniziativa.

Per la valutazione del livello di soddisfazione percepita dalle PPAA rispetto alle prestazioni dei fornitori, sono state effettuate 6 indagini telefoniche (*Survey*). I circa 1.292 Punti Ordinanti selezionati, che hanno acquistato attraverso il Sistema delle Convenzioni, sono stati coinvolti direttamente nelle diverse indagini attraverso interviste mirate.

Per ciò che concerne invece il Monitoraggio dei Fornitori del MePA, le attività di verifica in ordine alla sussistenza e alla permanenza dei requisiti dichiarati dai Fornitori all'atto della domanda di abilitazione hanno interessato nel 2013 un campione di circa 80 Imprese, nei confronti delle quali, ove necessario, sono stati assunti i necessari provvedimenti per il perfezionamento, l'integrazione o la revoca/diniego dell'abilitazione.

In pari tempo, nel corso dell'esercizio sono stati avviati circa 150 procedimenti di accertamento di violazione ex art. 55 delle "Regole del Sistema di *e-Procurement* della PA", conclusi con irrogazione della relativa sanzione, archiviazione o richiesta di chiarimenti.

L'analisi dei dati raccolti attraverso i diversi strumenti di monitoraggio conferma anche per il 2013 un sostanziale rispetto, da parte dei fornitori aggiudicatari, dei livelli di servizio contrattualmente previsti.

4.5.9 Analisi del grado di soddisfazione da parte delle Amministrazioni

Il monitoraggio dell'andamento delle lamentele delle PA relative alle iniziative del Programma di razionalizzazione degli acquisti per beni e servizi della Pubblica Amministrazione costituiscono un interessante strumento di analisi e verifica della percezione da parte delle amministrazioni su gli strumenti di acquisto messi a

disposizione dal Programma. I risultati di queste analisi contribuiscono ad individuare eventuali elementi di correzione da introdurre nelle strategie e nelle azioni da adottare, al fine di promuovere un sempre maggiore apprezzamento da parte delle amministrazioni sulle iniziative, conseguentemente, un loro più esteso utilizzo.

Nel corso del 2013, è stata monitorata l'incidenza percentuale delle lamentele per tutti i tipi di canali, sia quelli gestiti tramite il *Contact Center* (telefonate, e-mail) sia quelli gestiti direttamente da Consip (corrispondenza).

Dal monitoraggio si è potuto rilevare che rispetto a tutte le richieste gestite dal *Contact Center* relative alle PA solo lo 0,5% è stato classificato come lamentela, invece in ambito corrispondenza l'incidenza è stata del 25,4%.

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

5 Conclusioni

Nel corso del 2013 si sono succeduti interventi legislativi che in continuità con le disposizioni già varate in tema di *spending review* hanno ribadito e ulteriormente rafforzato il ruolo centrale del Programma di razionalizzazione degli acquisti pubblici nel perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica anche in coerenza con il complesso processo di riqualificazione della spesa pubblica.

In particolare alle già citate disposizioni in materia di controllo della spesa quali il D.L. 52/2012, convertito con modificazioni dalla L. 94/2012, e il D.L. 95 del 2012 convertito, con modificazioni, dalla L. 135/2012, si sono aggiunte importanti misure quali, la legge di stabilità 2014 (legge 27 dicembre 2013 n. 147), e il D.L. 69/2013 (Decreto "del fare") che nel rafforzare i meccanismi di controllo quantitativo e qualitativo della spesa pubblica, hanno avviato un riordino di carattere strutturale della spesa, superando il principio dei tagli lineari, ed introducendo criteri permanenti di gestione della spesa basati su costi e fabbisogni standard.

In risposta all'esigenza espressa dal Legislatore di un rafforzamento dell'efficacia del Programma attraverso l'ampliamento del relativo ambito oggettivo e soggettivo e l'incremento della trasparenza nell'utilizzo delle risorse da parte delle Pubbliche

Amministrazioni, gli interventi del Programma sono stati orientati in modo prioritario verso azioni con impatto sugli aspetti di natura quantitativa, qualitativa delle iniziative poste in essere e sui relativi livelli di continuità in termini di disponibilità del servizio. Tali obiettivi si sono perseguiti mediante il potenziamento degli strumenti di acquisto tradizionali (Convenzioni quadro, Mercato Elettronico della P.A.) e l'ulteriore sviluppo degli strumenti più innovativi (Accordi Quadro, Sistema Dinamico di Acquisizione). Accanto a questo si è operato favorendo l'utilizzo dei sistemi telematici da parte del Pubbliche Amministrazioni e delle Imprese e potenziando gli strumenti di supporto, nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni, finalizzati alla razionalizzazione dei processi di acquisto e nei confronti delle Imprese al fine di agevolare l'accesso al Programma e tramite questo, alla domanda pubblica.

In considerazione di detto complesso quadro di norme e di politiche economiche mirate alla riduzione della spesa, l'analisi puntuale dei risultati raggiunti dal Programma di razionalizzazione nell'anno 2013, come illustrato nei paragrafi precedenti, dimostra la capacità dello stesso di offrire una adeguata risposta agli elementi di novità che più hanno inciso sui modelli di acquisto delle amministrazioni, evidenziando aspetti di crescita nell'utilizzo di tutti gli strumenti di acquisto.

In particolare le Convenzioni hanno registrato complessivamente un aumento, rispetto all'anno precedente, dei valori di Erogato con un incremento rispetto al 2012 del 15%, e di Spesa Presidiata (+14,3%); ma è in riferimento al Mercato Elettronico della P.A. (MePA), che si è registrata la crescita più significativa dell'Erogato rispetto al 2012 (124+%), effetto del sempre maggior utilizzo dello strumento da parte delle Pubbliche Amministrazioni anche in relazione agli effetti derivanti dagli obblighi di legge, contenuti nella *spending review*. Di interesse sono le ripercussioni registrate nel recupero di competitività sui mercati locali per le piccole e medie Imprese. Sulla base della sollecitazione rivolta alle P.A. ad un maggior utilizzo del MePA, è corrisposto un incremento dell'offerta dal parte del mondo della fornitura espresso sia dal numero di fornitori abilitati online 18.434 (+204% vs 2012) sia come numero di cataloghi *on line* 28.427 (+ 173% vs 2012).

I dati illustrati avvalorano la capacità del Programma di razionalizzazione di generare, relativamente agli acquisti di beni e servizi della PA, risparmi di natura diretta e indiretta. Tale ultimo aspetto deriva dalla funzione che il *benchmark* esercita sulle

scelte di approvvigionamento delle Pubbliche Amministrazioni nonché dai risparmi conseguiti in termini di processo di acquisto.

In corrispondenza dell'impegno al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia nella attuazione del Programma, sono state portate avanti significative azioni quali il potenziamento degli strumenti di raccolta e analisi dei *feedback* (*Contact Center* e *Customer Relationship Management* analitico) provenienti dalle Pubbliche Amministrazioni riguardo l'utilizzo del Programma, e per quanto attiene al livello di conoscenza della domanda delle Pubbliche Amministrazioni, la prosecuzione delle attività di analisi dei fabbisogni dei Ministeri rilevati ogni anno secondo quanto stabilito dall'art. 2 comma 569 della legge finanziaria 2008.

Per quanto concerne i rapporti con il Sistema a Rete e quindi la collaborazione con le altre Centrali d'acquisto, particolare rilevanza ha assunto l'organizzazione del primo tavolo tecnico nazionale delle Centrali di Committenza finalizzato alla concertazione di un piano merceologico condiviso, e l'avvio del progetto per la pubblicazione dei dati relativi ai contratti ed alle convenzioni delle Centrali di Committenza. Il progetto ha l'obiettivo di garantire facilità di accesso alle iniziative delle Centrali di Committenza, nazionale e territoriali, in modo da supportare tutte le Pubbliche Amministrazioni nell'ambito della pianificazione e soddisfacimento dei propri fabbisogni, oltre che facilitare replicabilità dei modelli di eccellenza e valutazioni di *benchmarking* tra le varie Centrali. In particolare, sono state pubblicate, in maniera omogenea e strutturata, tutte le iniziative in fase di realizzazione e/o realizzate da parte delle Centrali di Committenza – nazionale e territoriali - a cui le Amministrazioni possano ricorrere per soddisfare i propri fabbisogni.

Il tema del risparmio investe anche gli "acquisti verdi" effettuati attraverso il Sistema delle Convenzioni e il MePA; ulteriore leva di razionalizzazione esercitata tramite il supporto offerto alle Amministrazioni in materia di GPP (*Green Public Procurement*) e la diffusione delle logiche di sostenibilità ambientale.

Detto supporto si inserisce in una più articolata assistenza fornita alle Amministrazioni su tutte le tematiche core del Programma, trasversale alla catena del valore e ai piani e processi di razionalizzazione e contenimento degli acquisti sopra citata. Ci si riferisce alla consulenza legale e tecnico merceologica, alla diffusione del *know-how* maturato su aspetti normativi, sui processi di approvvigionamento, sulla organizzazione delle strutture preposte e sull'utilizzo degli strumenti di *e-Procurement*.

Il sostegno all'innovazione è stato realizzato nell'anno 2013, anche con l'attivazione di nuovi bandi istitutivi nell'ambito del Sistema Dinamico di Acquisizione della Pubblica Amministrazione (SDAPA) (Dispositivi Medici, ICT e Derrate Alimentari), strumento che supporta un processo di acquisizione interamente elettronico che stimola il confronto competitivo. E' proseguita inoltre la gestione dello SDAPA Farmaci con la pubblicazione nel 2013 di ulteriori bandi semplificati (pubblicati 8 bandi semplificati per un valore bandito complessivo di circa 2,5 miliardi di euro).

E' proseguito infine il supporto alle diverse Amministrazioni per l'espletamento di Gare in modalità *Application Service Provider (ASP)*. Si sottolinea che l'utilizzo di sistemi telematici di altre Amministrazioni in modalità ASP rappresenta una misura di efficienza ed efficacia amministrativa in un'ottica di ottimizzazione e risparmio di risorse pubbliche nonché una occasione di condivisione di conoscenze acquisite nell'ambito della collaborazione tra soggetti pubblici.

Per il futuro, in coerenza con quanto previsto nelle Linee Guida Triennali 2014-2016, il Programma si propone di confermare ulteriormente e rafforzare il proprio ruolo e contributo nell'ambito della razionalizzazione, dell'ammodernamento e dell'innovazione dei processi di acquisto della Pubblica Amministrazione italiana.

PAGINA BIANCA

€ 4,00



171650003350