

**ATTI PARLAMENTARI**

**XIV LEGISLATURA**

---

# **CAMERA DEI DEPUTATI**

---

**Doc. CLXV**  
**n. 4**

## **RELAZIONE**

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

**(Anno 2004)**

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

**Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze**  
**(SINISCALCO)**

---

**Trasmessa alla Presidenza il 31 marzo 2005**

---

PAGINA BIANCA

**INDICE**

1. Ambito di riferimento .....	<i>Pag.</i>	5
2. Quadro normativo .....	»	7
3. Missione e strategia .....	»	10
4. Strumenti e attività del Programma .....	»	11
4.1 Convenzioni quadro e negozi elettronici .....	»	11
4.2 Mercato elettronico e gare telematiche .....	»	13
4.3 Portale «Acquistinretepa» .....	»	15
5. Principali risultati e attività .....	»	17
5.1 Convenzioni quadro .....	»	17
5.2 Mercato elettronico .....	»	21
5.3 Progetti a supporto di specifiche esigenze delle P.P.A.A. ....	»	23
5.4 Ulteriori iniziative .....	»	26
6. Conclusioni .....	»	31

PAGINA BIANCA

## **1 Ambito di riferimento**

Competitività e innovazione sono oramai elementi inscindibili su cui è imperniato lo sviluppo di una moderna economia. L'adozione di tecnologie informatiche ha già dimostrato di poter contribuire in modo sostanziale alla creazione di valore ed al miglioramento della competitività di un sistema economico.

L'innovazione tecnologica, legata da un vincolo "genetico-funzionale" all'innovazione dei processi interni alle organizzazioni, talvolta, comporta una revisione complessiva delle realtà aziendali, siano esse pubbliche o private, che ne condizionano fortemente la produttività ed i livelli di efficienza.

Il Programma per la Razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi per le Pubbliche Amministrazioni rappresenta uno dei progetti di *e-government* che meglio ha saputo promuovere l'innovazione tecnologica e di processo all'interno delle Amministrazioni Pubbliche, consentendo un forte recupero di efficienza in un contesto fortemente cristallizzato e poco dinamico, caratterizzato da una forte resistenza al cambiamento organizzativo.

Tuttavia, la realtà della Pubblica Amministrazione italiana è uno scenario molto variegato, sia per quanto riguarda la qualità e la quantità di risorse gestite, sia per come queste risorse vengono organizzate e coordinate.

Con tale scenario si avvertiva la necessità di un disegno strategico complessivo capace di rendere le politiche pubbliche in materia di innovazione e gestione del cambiamento coerenti e complementari, ma allo stesso tempo uniformi, prescindendo dalle dimensioni organizzative delle Amministrazioni.

Il Programma, quindi, costituisce la sintesi rispetto all'esigenza di "normalizzazione" dei processi interni alle Amministrazioni, ed all'utilizzo delle tecnologie informatiche come leva per il cambiamento organizzativo.

È una prospettiva totalmente capovolta, se si considera la realtà dell'economia del settore privato, dove esiste un ritardo strategico che deriva anche dal mancato utilizzo di tecnologie abilitanti.

Le imprese non sempre sono state sostenute nel percorso di formazione tecnologica da un insieme organico, coordinato ed efficace di politiche pubbliche di lungo periodo a sostegno dell'innovazione e ciò ha determinato, molto spesso, una difficoltà di allineamento tra le esigenze della Pubblica Amministrazione, mediate dal Programma, e le esigenze delle imprese, quest'ultime, sicuramente consapevoli della necessità di un adeguamento delle proprie strutture organizzative alle nuove sfide dei mercati.

Passati oramai cinque anni dal suo avvio, si può affermare che il Programma, con i suoi strumenti operativi – Sistema delle Convenzioni, Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione e gare telematiche - ha innovato fortemente i processi di approvvigionamento della Pubblica Amministrazione, consentendo quel recupero di competitività, molto spesso poco evidenziato rispetto ai risultati che il medesimo ha raggiunto in termini di abbattimento dei prezzi unitari di beni e servizi.

Inoltre, le profonde modifiche intervenute nei presupposti normativi del Programma, sebbene abbiano determinato l'interruzione delle attività del Sistema delle Convenzioni, hanno consentito di sviluppare linee di attività – Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione e le attività di consulenza e supporto alle P.P.A.A. – capaci di promuovere e diffondere un complesso di conoscenze necessarie al processo di cambiamento di cui il Programma è portatore.

## 2 Quadro normativo

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

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

I numerosi e successivi interventi del Legislatore hanno modificato l'ambito soggettivo e oggettivo di riferimento del Sistema delle Convenzioni, in particolare, limitandolo dapprima ai soli servizi ad alta qualità e bassa intensità di lavoro (*Legge Finanziaria 2003*, come modificata dalla legge n. 212/2003)

da individuarsi mediante apposito D.M., e poi (**Legge Finanziaria 2004**) a quelli a rilevanza nazionale, da individuarsi con D.P.C.M. contenente altresì le linee guida generali per assicurare la massima trasparenza nelle procedure di gara.

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

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

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

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

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



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

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

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

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

Da ultimo, la *Legge Finanziaria 2005*, ha stabilito che al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica fissati in sede comunitaria e indicati nel DPEF, per il triennio 2005-2007, la spesa complessiva delle Pubbliche Amministrazioni non deve superare il limite del 2% rispetto alle previsioni del precedente anno.

### 3 Missione e strategia

Il Programma nasce da un'idea abbastanza semplice, ma già utilizzata, dal punto di vista organizzativo, nelle grandi imprese multinazionali, dove il *procurement* ha assunto negli ultimi tempi un ruolo strategico per la competitività sui mercati. Esso opera una mediazione tra la domanda della Pubblica Amministrazione – che nella realtà economica italiana costituisce ancora il maggior *buyer* di beni e servizi – e l'offerta delle imprese, la maggior parte delle quali medie o piccole - che costituiscono il tessuto produttivo del nostro sistema economico - nel rispetto del complesso di regole a tutela dei principi competitivi e di trasparenza.

La strategia complessiva, attuata per fasi successive, come del resto s'impone per un progetto di tale portata, sin dal suo avvio, ha previsto la creazione di una serie di strumenti che, una volta a regime, dovrebbero consentire al Programma di diventare un modello evoluto di *e-procurement*, nel raggiungimento della sua *mission*.

Il disegno strategico del modello prevede il Sistema di Convenzioni quadro, per coprire i fabbisogni standardizzabili di beni e servizi delle Amministrazioni, dove mediante l'aggregazione della domanda si conseguono economie di scala che consentono di ottenere condizioni economiche di acquisto alquanto vantaggiose, e il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione, strumento complementare rispetto al precedente, utilizzabile per acquisti frammentati, sotto soglia di rilievo comunitario.

A tali strumenti si aggiungono le procedure di gara telematica, utilizzabili sia per la stipula di convenzioni quadro *ex art. 26*, sia per gli approvvigionamenti specifici a supporto delle Amministrazioni.

Elemento comune ad ognuno di tali strumenti è la diversa concezione dei processi tradizionali, legati molto spesso a prassi non codificate, ora gestiti in modo nuovo e con l'ausilio di tecnologie informatiche.

Il *know-how* acquisito dal Programma ne fa un centro di eccellenza che ha spinto il Legislatore a disciplinare l'attività di supporto e consulenza verso le Pubbliche Amministrazioni in tema di approvvigionamento di beni e servizi, al fine di consentire la diffusione delle conoscenze e delle migliori esperienze presso le medesime.

#### **4 Strumenti e attività del Programma**

Nell'anno 2004, con continuità rispetto alla strategia complessiva del Programma, si è assistito ad un completamento del processo di maturazione degli strumenti previsti. Infatti, dopo la realizzazione del Sistema delle Convenzioni, ed il perfezionamento delle procedure di gara telematica, si è consolidato, dopo una fase sperimentale, il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione.

##### **4.1 Convenzioni quadro e negozi elettronici**

Il modello di funzionamento del Sistema delle Convenzioni prevede la stipula di accordi quadro, sulla base dei 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, pertanto, possono emettere ordinativi di fornitura direttamente nei confronti delle imprese aggiudicatrici, con le quali intrattengono rapporti contrattuali autonomi.

Il Sistema, attraverso i negozi elettronici, permette alle Amministrazioni l'individuazione delle categorie di beni e servizi disponibili, nonché l'invio *on line* degli ordinativi (soluzione di *e-procurement* sul Portale [www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it)); alternativamente, può essere utilizzato il fax.

Il Sistema delle Convenzioni permette di conseguire molteplici benefici, tra i quali:

- il rispetto dei principi di trasparenza e par condicio tra i potenziali contraenti;
- la riduzione dei prezzi unitari dei beni/servizi e dei costi di transazione relativi alla definizione dei contratti;
- la semplificazione e la centralizzazione delle procedure di gara.

A tali benefici derivanti dalla semplificazione dei processi, si aggiungono:

- la riduzione dei costi legata alla gestione del contenzioso;
- l'aumento della trasparenza delle procedure di gara (canalizzata esclusivamente su procedure ad evidenza pubblica);
- la garanzia di un elevato livello di competitività nei mercati;
- la compressione dei tempi di approvvigionamento;
- la disponibilità di un rilevante patrimonio informativo relativo ai consumi intermedi.

## 4.2 Mercato Elettronico e gare telematiche

Come già evidenziato, nell'anno 2004 si è attuata la fase di consolidamento del Mercato Elettronico per la Pubblica Amministrazione, dopo una fase di avvio sperimentale iniziata nel 2002 e terminata nel 2003.

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

Nel Mercato Elettronico, utilizzabile solo per acquisti inferiori alla soglia comunitaria, le Amministrazioni - dal lato della domanda - possono accedere ai cataloghi *on line* ed operare le opportune azioni comparative per effettuare ordini di acquisto diretti o negoziare prezzi e condizioni migliorative attraverso le richieste di offerta *ad hoc*. I fornitori - dal lato dell'offerta - possono pubblicare i propri cataloghi prodotti/servizi, ricevere ordini di acquisto emessi dalle P.P.A.A. e rispondere alle richieste di offerta.

La realizzazione e il diffuso utilizzo del Mercato Elettronico costituiscono alcuni degli obiettivi fondamentali del Programma, anche al fine di dotare le Amministrazioni di uno strumento complementare rispetto al Sistema delle Convenzioni. Infatti, è stato ideato e realizzato:

- per acquisti di modesta entità e ricorrenti da parte delle Amministrazioni;
- per acquisti che presentano una domanda e un'offerta fortemente frammentate, con particolare riferimento ai mercati locali;
- per acquisti in un'ottica multi-prodotto e multi-fornitore.

Per le Amministrazioni i principali benefici derivanti dall'utilizzo del Mercato Elettronico sono:

- la riduzione dei costi e dei tempi di acquisto;

- l'espansione di potenziali fornitori e la facilità nell'individuazione di quelli più competitivi;
- l'agevolazione della accessibilità a fornitori abilitati, che rispondono a standard comprovati di efficienza ed affidabilità;
- la facilità di confronto tra prodotti, attraverso l'utilizzo di cataloghi *on line*;
- ed, infine, come accade per il Sistema delle Convenzioni, la possibilità di tracciare gli acquisti e, quindi, monitorare la spesa.

Dal punto di vista delle aziende, la facilità di accesso allo strumento, in relazione ai requisiti tecnico-economici, consente:

- la riduzione dei costi legati al processo di vendita, per effetto di una complessiva riduzione della catena di intermediazione;
- l'utilizzo di nuovi canali di vendita ed ampliamento del bacino di utenza;
- l'aumento della visibilità, ampliando il *target* clienti;
- il recupero di competitività sui mercati locali per le piccole e medie imprese;
- un accesso facilitato alla domanda pubblica.

\* \* \*

Le **gare telematiche** rappresentano, invece, procedure di acquisto basate su sistemi di negoziazione telematica, applicabili per l'acquisizione di beni e servizi valutabili sia in base al criterio del massimo ribasso, sia in base a quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Tali nuove metodologie di acquisto permettono di conseguire obiettivi molto significativi, connessi allo stimolo della competitività e alla semplificazione dei processi di acquisto. Infatti, anche mediante l'utilizzo di questo strumento, si verificano:

- una riduzione dei tempi e dei costi di aggiudicazione;
- un elevato livello di trasparenza, sicurezza e *par condicio* a tutte le imprese partecipanti;
- una riduzione dei costi di partecipazione alle gare, attraverso l'informatizzazione di alcune fasi del processo;
- uno stimolo dei meccanismi competitivi che consentendo la riduzione dei prezzi di acquisto.

A tali benefici derivanti dalla semplificazione dei processi, si aggiungono:

- la possibilità di abilitare i fornitori su interi ambiti merceologici;
- la smaterializzazione dei documenti e degli atti della gara;
- l'automazione delle attività di valutazione delle offerte.

#### **4.3 Portale “Acquistinretepa”**

Il Portale [www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it), è uno dei principali strumenti per la diffusione del Programma e l'utilizzo degli strumenti informativi e transazionali.

Il Portale, come strumento a supporto alla piattaforma di *e-procurement*, fa leva sulla evoluzione tecnologica attualmente in atto nella P.A. e ne è promotore. Esso consente alle P.P.A.A. l'accesso ai negozi elettronici per l'individuazione delle categorie di beni e servizi resi disponibili mediante il Sistema delle Convenzioni, nonché l'accesso ai cataloghi virtuali del Mercato Elettronico dove è possibile scegliere tra prodotti simili offerti da una pluralità di venditori, oltre l'utilizzo dei sistemi di negoziazione telematica.

Il Portale risulta avere un ruolo chiave nella diffusione dell'innovazione sia in termini tecnologici, a sostegno delle fasi operative dei processi di acquisto, sia di supporto alle decisioni sulle modalità di acquisto strategicamente più confacenti alle esigenze della P.A.. In tal senso il Portale rappresenta il canale preferenziale di accesso alle informazioni sul Programma, in quanto importante strumento di comunicazione istituzionale, oltre che un autorevole mezzo di trasmissione delle competenze maturate dagli operatori nell'ambito dei sistemi di *e-procurement*. Nell'anno in corso, grazie anche alla continua attività di aggiornamento, la media delle pagine viste mensilmente è stata di circa 361.000.

Sempre nel corso dell'anno 2004 il Portale è stato oggetto di una approfondita analisi finalizzata alla ottimizzazione delle funzionalità, realizzata alla luce di una attenta verifica delle esigenze della P.A. e del mercato della fornitura. Le evidenze dello studio, unitamente alla rinnovata esigenza di diffusione del Programma e del valore dei servizi offerti, hanno portato alla ridefinizione del ruolo e, conseguentemente, della struttura dello stesso. Il progetto si è concluso, con la realizzazione di un prototipo la cui produzione e messa in linea è prevista per i primi mesi dell'anno 2005.

L'organizzazione dei contenuti e delle funzionalità è costruita in modo dinamico intorno al profilo utente sia esso abilitato ad effettuare transazioni, con specifiche identificazioni o pubblico generico, allo scopo di sviluppare nel tempo, con esso, una relazione stabile e continua, in linea con gli obiettivi strategici del Programma. A questo scopo l'architettura e le logiche di navigazione facilitano reperimento delle informazioni e lo svolgimento delle operazioni di transazionali nel rispetto dei criteri di usabilità e accessibilità.



## 5 Principali risultati e attività

I risultati del Programma per l'anno 2004 testimoniano come le vicende normative relative al Sistema delle Convenzioni abbiano determinato una revisione degli obiettivi, favorendo quelle attività fortemente rivolte alla diffusioni dell'innovazione tecnologica, ed alla promozione del cambiamento all'interno delle Amministrazioni.

Sotto il profilo economico-finanziario, invece, si assiste ad una compressione degli obiettivi e, quindi, anche dei risultati, derivante da una sostanziale diminuzione delle convenzioni quadro attive sul Sistema.

### 5.1 Convenzioni quadro

In tale contesto, si è ridotto il volume della spesa affrontata<sup>1</sup> sia per effetto della mancata attivazione di nuove iniziative convenzionali, sia per il mancato rinnovo di convenzioni scadute e/o di cui era stato eroso il massimale. La contrazione del volume della spesa affrontata si è conseguentemente riflessa, in misura proporzionale, sul valore complessivo del risparmio potenziale<sup>2</sup> e sul volume del transato<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Per spesa affrontata si intende la spesa annua riconducibile ai servizi o ai beni oggetto delle iniziative di risparmio attivate.

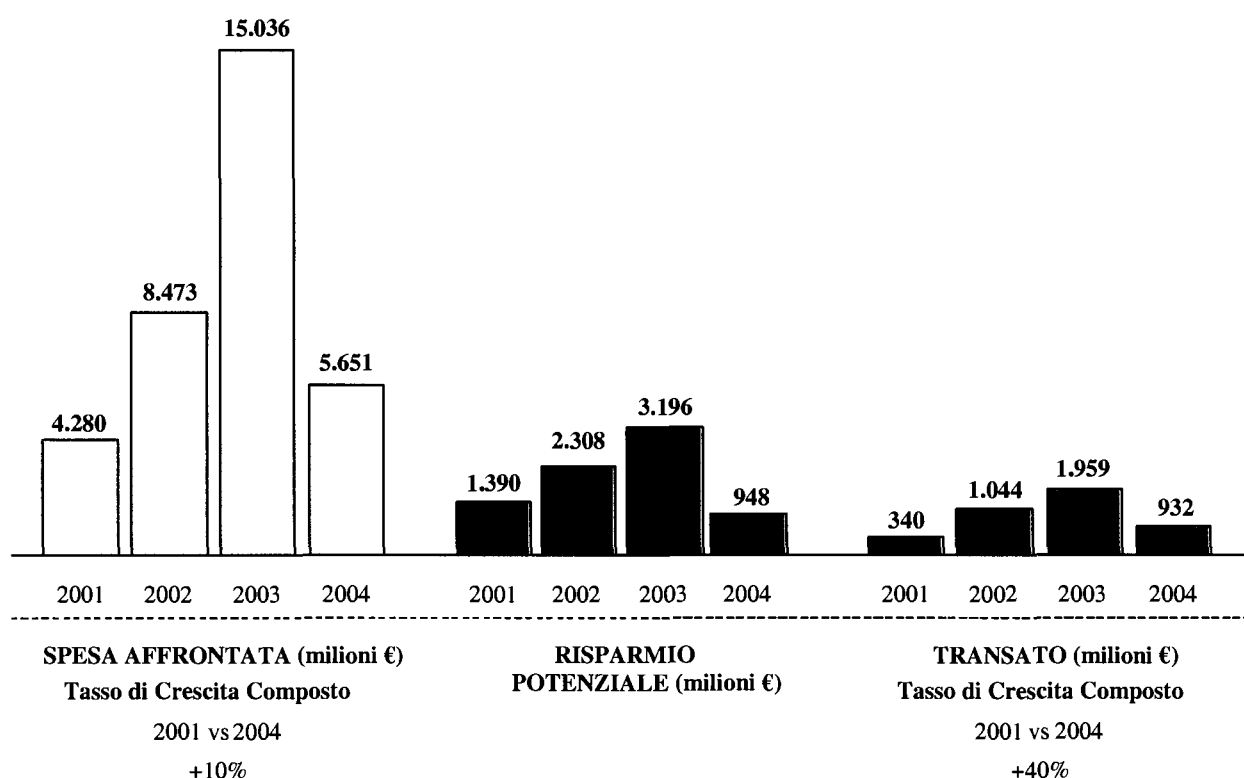
Una categoria merceologica di beni/servizi può essere affrontata da più iniziative di risparmio, a fronte di una copertura della gamma offerta, con diverse modalità e tempistiche di gara.

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

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

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

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



*Fig. 1: Trend principali indicatori di Programma*

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

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

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

Nel 2004 il valore complessivo di spesa affrontata è stato pari a circa 5.600 milioni di euro, con una riduzione media dei prezzi unitari di beni e servizi del 17%.

Dal punto di vista della diffusione del Programma, si è registrato un buon livello di penetrazione verso le Amministrazioni che ha ormai raggiunto oltre 44.500 Punti Ordinanti registrati su un potenziale di 45.107 (valori cumulati dall'inizio del Programma).

Con riferimento all'utilizzo del Sistema, nonostante la diminuzione della gamma di beni e servizi disponibili, si è assistito ad un incremento continuo, seppur contenuto, degli ordinativi emessi, che hanno fatto registrare un *trend* di crescita costante dall'avvio del Programma sino ad oggi.

Di seguito viene indicato il *trend* di crescita degli ordini dal 2000 al 2004, con un tasso di crescita medio composto (CAGR<sup>4</sup>) sui valori cumulati del periodo 2001-2004 pari a +117%.

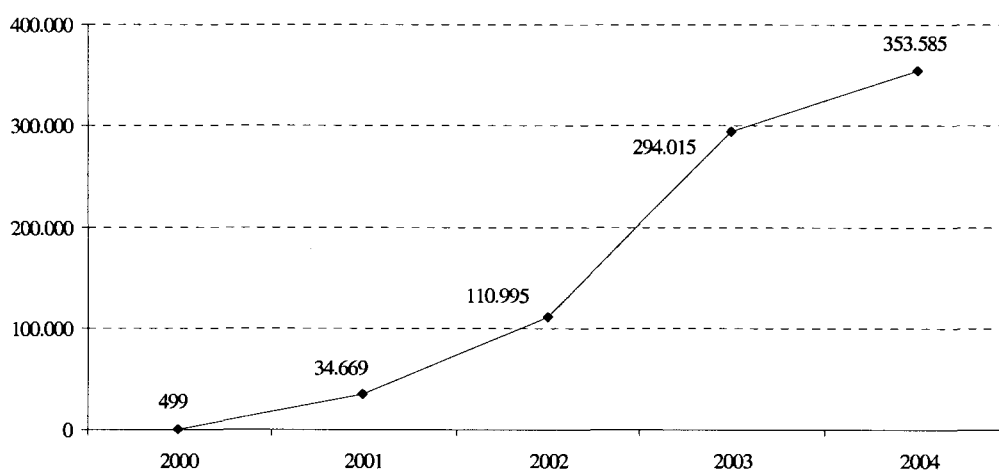
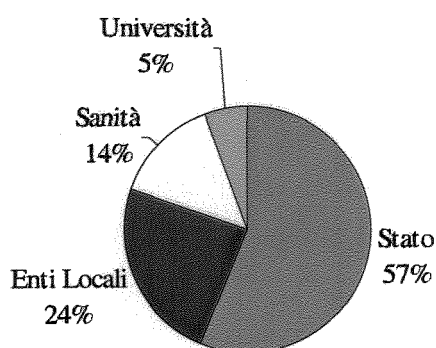


Fig. 2: Andamento degli ordini al Sistema delle Convenzioni, 2000 - 2004

<sup>4</sup> CAGR – Compound Annual Growth Rate, tasso di crescita annuale composto

Per quanto riguarda la partecipazione delle Amministrazioni al Programma, in termini di volume degli ordinativi effettuati tramite il Sistema, il transato del 2004 ha raggiunto 932 milioni di euro, con una riduzione rispetto al 2003, riconducibile principalmente ad un set ridotto di beni e servizi disponibili.

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



*Fig. 3: Distribuzione percentuale del transato per Comparto*

La complessa articolazione del Programma e il costante sviluppo di ambiti di intervento diversificati ha permesso, nel corso del 2004, di stabilire comunque obiettivi funzionali alla razionalizzazione della spesa in beni e servizi della P.A.. In particolare, si è proceduto a dare un forte impulso al Mercato Elettronico, ad individuare e a sviluppare progetti specifici a supporto della P.A., che rappresentano un'ulteriore leva per diffondere all'interno delle Amministrazioni un consenso verso soluzioni di razionalizzazione della spesa e una modalità innovativa di gestione del processo d'acquisto.

Si sono altresì rafforzate le attività di confronto con i mercati della fornitura in merito alla problematica dell'accesso al mercato e del rispetto dei principi concorrenziali, nonché si sono consolidate le collaborazioni istituzionali

con le Autorità di controllo e di vigilanza al fine di garantire il pieno rispetto delle regole di mercato.

Le attività appena evidenziate costituiscono un valido supporto per la redazione della documentazione di gara al fine di evitare lunghi, e talvolta costosi, contenziosi.

Al riguardo, è bene evidenziare che, dall'avvio del Sistema delle Convenzioni fino al 31 dicembre 2004, su 169 ricorsi presso la giurisdizione amministrativa, solo 9 hanno avuto un esito sfavorevole e 4 risultano ancora pendenti. Mentre, su 8 ricorsi di natura stragiudiziale, 5 hanno avuto un esito favorevole e 3 risultano ancora pendenti.

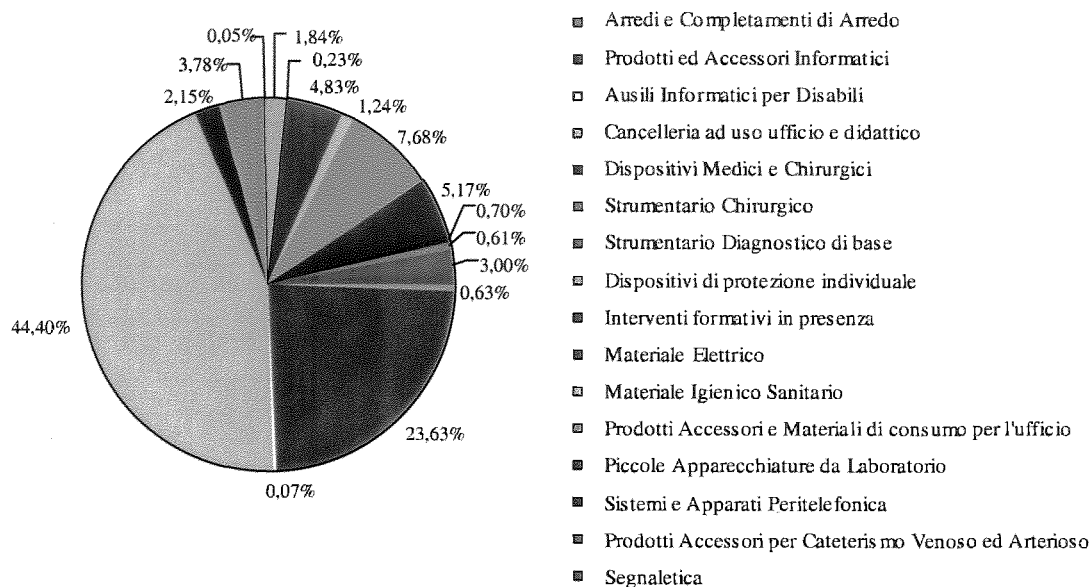
È un dato apprezzabile e che consente di esprimere un giudizio sostanzialmente positivo sulla qualità delle procedure di gara espletate per l'alimentazione del Sistema.

## **5.2 Mercato Elettronico**

Le attività relative al Mercato Elettronico sono state orientate verso una duplice direzione:

- dal lato della domanda, al coinvolgimento di un numero significativo di Amministrazioni;
- dal lato delle imprese, a garantire un *set* di offerta di interesse per le Amministrazioni registrate sia in termini di numero di fornitori abilitati (anche nella dimensione locale) sia in termini di categorie merceologiche presenti sul Mercato Elettronico.

Al 31 dicembre 2004 sono stati pubblicati sul Mercato Elettronico complessivamente 113.207 articoli relativamente a 15 categorie merceologiche di cui 7 affrontate nel 2003 e le restanti 8 nel 2004, come rappresentato nel grafico sottostante (fig. 4).



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

Nel corso dell'anno sono stati abilitati complessivamente 324 fornitori, con ampia partecipazione delle piccole e medie imprese locali distribuite su tutto il territorio nazionale. Sono state registrate complessivamente 2.231 Amministrazioni, di cui 604 hanno effettuato almeno un ordinativo di fornitura. Gli interventi posti in essere attraverso il piano di *marketing* hanno generato nel 2004 complessivamente 3.117 ordinativi, corrispondenti ad una spesa cumulata di oltre 7,9 milioni di euro.

Di seguito le grandezze di riferimento del Mercato Elettronico.

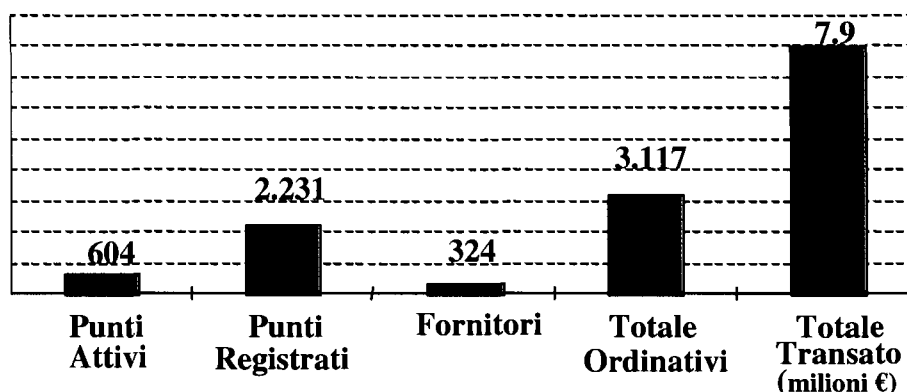


Fig. 5: Grandezze di riferimento del Mercato Elettronico

### 5.3 Progetti a supporto di specifiche esigenze delle P.P.A.A.

Per quanto concerne le attività progettuali a supporto delle Amministrazioni, l'anno appena trascorso è stato caratterizzato da un forte sviluppo.

Sono stati formalizzati una serie di accordi per promuovere sul territorio un complesso di competenze e strumenti innovativi disponibili nell'ambito del Programma. Tale attività, sviluppata a seguito di un accurata selezione dei progetti "fattibili", basata su parametri oggettivi e fortemente legati ai temi dell'innovazione, ha costituito il "veicolo" attraverso cui diffondere le migliori esperienze sul tema degli approvvigionamenti pubblici.

Tra le attività più importanti si possono citare quelle relative:

- al supporto nella predisposizione delle documentazioni di gara, attraverso la costituzione di *kit* per merceologie specifiche;
- all'assistenza merceologico-legale, per studi di fattibilità su singole merceologie;

- alla cessione in uso della piattaforma di *e-procurement* per l'espletamento di procedure di gara telematica;
- al supporto per la riorganizzazione dei processi interni alle Amministrazioni;
- all'espletamento delle funzioni di stazione appaltante per le Amministrazioni.

Per il 2004, sono stati realizzati 15 progetti, alcuni dei quali proseguiranno anche per l'anno 2005.

Con riferimento, invece, ai progetti innovativi, nel corso del 2004 sono stati conclusi alcuni progetti avviati nel 2003, tra i quali:

**Gestione della domanda.** Il progetto ha lo scopo di definire, con riferimento a determinate categorie di beni e servizi e per segmenti omogenei di Amministrazioni, strumenti utili per migliorare la programmazione, la gestione e il monitoraggio della spesa, in relazione a specifici parametri opportunamente individuati (ad es. struttura, dimensione, etc.).

Oltre allo sviluppo di indicatori specifici, si è provveduto alla definizione di un'apposita metodologia riapplicabile su ampia scala e in modo autonomo da parte delle Amministrazioni.

Nel corso del 2004 sono stati condotti i seguenti progetti pilota:

- Valutazione e monitoraggio dei consumi di beni e servizi dei Tribunali Amministrativi Regionali;
- Definizione di indicatori di spesa e consumo per un campione di A.s.l. della Regione Sardegna.



Il primo progetto ha portato all'individuazione dei comportamenti di acquisto e di alcuni indicatori di spesa dei TAR con un approfondimento sugli elementi critici che impediscono ai TAR un adeguato approccio nei processi di acquisto.

Il secondo progetto ha preso spunto dall'esigenza di analizzare le metodologie di previsione, valutazione e monitoraggio della spesa, utili a favorire il raggiungimento di livelli ottimali di efficienza. Lo svolgimento del progetto ha consentito lo sviluppo di nuove modalità per il monitoraggio dei livelli di consumo e di spesa, la predisposizione di processi di confronto su diversi comportamenti di acquisto delle A.s.l. regionali oggetto di intervento, il raggiungimento di standard di efficienza nella gestione del magazzino tecnico/economale o farmaceutico.

Al termine dei progetti, sono state prodotte delle linee-guida per diffondere le metodologie sviluppate, in modo che possano essere applicate anche da parte di altre Amministrazioni.

**E-learning.** Il principale obiettivo di questo progetto di formazione è stato la diffusione delle logiche e degli strumenti operativi del Programma di Razionalizzazione degli acquisti, al fine di raggiungere una maggiore efficienza nei processi di acquisto.

Il corso è stato sviluppato ed erogato a dipendenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ed è stato indirizzato ai ruoli operativi e a quelli dirigenziali.

**Progetto Logistica.** Nel corso del 2004 è stato avviato, in ambito sanitario, un progetto in collaborazione con un'Amministrazione sanitaria, volto all'analisi del modello logistico e dei relativi costi, e alla definizione di un nuovo modello con evidenza dei relativi costi / benefici .

Obiettivi prioritari del progetto sono stati:

- la riduzione dei costi della funzione logistica, la riduzione dei costi di gestione, la riduzione dell'impegno delle risorse preposte alla funzione logistica, la rinegoziazione dei prezzi con i fornitori, la diminuzione dei costi degli ordinativi, la riduzione delle spese generali, etc.;
- l'ottimizzazione dei processi relativi alla gestione delle scorte, alla pianificazione dei fabbisogni, alle consegne, al controllo della qualità, alla continuità dei flussi fisici, al monitoraggio e all'analisi dei consumi.

Il nuovo modello operativo proposto prevede la centralizzazione e l'esternalizzazione della funzione logistica, che consente sia risparmi di risorse finanziaria, sia una sensibile semplificazione dei processi.

L'analisi costi/benefici del modello ha evidenziato un risparmio medio atteso pari al 26% dei costi attuali di logistica.

#### **5.4 Ulteriori iniziative**

Il consolidamento del modello di funzionamento del Programma ha comportato, nel corso del 2004, lo sviluppo di ulteriori attività, finalizzate a fornire un servizio sempre più qualificato, sia verso l'esterno che verso le attività sviluppate internamente e finalizzate agli obiettivi del Programma, in Italia e all'estero.

Risulta opportuno in tale ambito effettuare una breve menzione relativamente a:

**Collaborazioni con i sistemi confederali imprenditoriali.** Sono stati rafforzati i contatti e le collaborazioni con le confederazioni imprenditoriali al fine di coinvolgere le imprese nelle iniziative sviluppate e di promuovere la loro partecipazione anche a livello locale. Le aree di collaborazione individuate sono:

- l'attivazione di tavoli di confronto tecnico-merceologici, sia per quanto riguarda il Sistema delle Convenzioni sia per il Mercato Elettronico affinché, nel rispetto dei principi di concorrenza, venga assicurata la massima partecipazione delle imprese al Programma, equilibrando le esigenze di finanza pubblica di razionalizzazione della acquisti di beni e servizi, con la necessità di evitare effetti distorsivi sul mercato;
- l'avvio di una *partnership* in materia di comunicazione, per supportare le confederazioni nel veicolare le informazioni sul Programma ai propri associati, attraverso i canali disponibili, promuovendo inoltre un confronto concreto tra mercato della fornitura e Pubbliche Amministrazioni (scambio di esperienze/testimonianze);
- l'avvio, a fianco di tali azioni, in logica di complementarità ed integrazione, della collaborazione per la diffusione del Mercato Elettronico, quale ulteriore opportunità di *business* per le imprese ai fini del miglioramento della loro competitività e accesso alla domanda pubblica, ottimizzando i costi commerciali attraverso l'utilizzo di tecnologie innovative di *e-procurement*.

**Collaborazioni internazionali.** In questo ambito rientrano le attività di collaborazione con programmi analoghi in Austria, Danimarca, Francia, Olanda, Gran Bretagna, Finlandia, allo scopo di condividere *know-how* e consentire stabilmente un'attività di *benchmarking* sulle esperienze relative al tema degli acquisti pubblici. I confronti a livello sopranazionale hanno portato alla costituzione del network "*European Public Procurement Learning Lab*" (con il coinvolgimento di 29 Paesi).

La valenza del Programma sviluppato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, inoltre, ha ulteriormente legittimato la partecipazione dell'Italia nei Comitati Internazionali con l'obiettivo di definire le linee guida e le caratteristiche del *Public Procurement*. Infine, il modello italiano è stato

prescelto nell'ambito del programma "Phare", per la realizzazione di progetti di *twinning* con la Turchia e con Cipro.

**Monitoraggio delle forniture.** Il progetto nasce dalla necessita di realizzare un monitoraggio del livello qualitativo del servizio erogato dai fornitori aggiudicatari delle convenzioni.

Infatti, le convenzioni definiscono un rigoroso *Service Level Agreement* e dei precisi adempimenti che i fornitori sono tenuti a rispettare.

Il progetto si pone, quindi, l'obiettivo di fornire alle Amministrazioni che aderiscono al Sistema delle Convenzioni quegli strumenti volti ad assicurare che i livelli di servizio previsti contrattualmente vengano realmente conseguiti, rilevando al contempo il loro livello di soddisfazione.

Lo sviluppo del progetto, pertanto, prevede l'espletamento di verifiche ispettive tramite organismi di ispezione accreditati, la raccolta dei reclami (*Call Center, Database* dei Contatti e reclami *on line*), l'effettuazione di indagini presso le Amministrazioni aderenti alle convenzioni, la raccolta e la valutazione critica delle informazioni provenienti dai fornitori inerenti ai livelli di servizio erogati.

**Indagine MEF/ISTAT.** Nel corso del 2004 il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento dell'Amministrazione Generale ha avviato con la collaborazione dell'ISTAT e con il supporto della Consip S.p.A. una seconda indagine statistica al fine di rilevare le modalità di acquisto di beni e servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni, di censire le tipologie dei prodotti acquistati e di rilevarne i prezzi unitari.

L'analisi condotta nel corso del 2003, limitata solo a 12 categorie merceologiche, si è infatti rivelata di particolare importanza ai fini dell'implementazione del Programma, permettendo di conoscere i prezzi relativi a beni e servizi acquistati dalle Pubbliche Amministrazioni nell'anno

2003, nonché il grado di utilizzo e gli effetti prodotti sul mercato degli strumenti e delle metodologie di *e-procurement* messi a disposizione dal Programma stesso.

L'indagine 2004, più ampia rispetto a quella dell'anno precedente, ha riguardato 16 categorie merceologiche selezionate attraverso i seguenti criteri:

- elevata standardizzazione;
- rilevanza di spesa;
- diffusione presso le P.P.A.A..

Il campione identificato dall'ISTAT è composto, come per il 2003, di 496 Amministrazioni scelte in base alla rilevanza della spesa effettuata (effettuano circa il 79.3% della spesa totale della P.A. riferita all'anno 2000) e alla rappresentatività delle Amministrazioni.

All'indagine hanno risposto 324 delle Amministrazioni interpellate.

Rispetto all'indagine conoscitiva 2003 è stato predisposto un sistema per la compilazione *on line* dei questionari, al fine di agevolare l'acquisizione dei dati.

L'iniziativa ha dato esiti soddisfacenti, dimostrando come il Sistema delle Convenzioni riesca a "calmierare" i prezzi dei beni e dei servizi forniti alle Pubbliche Amministrazioni.

Al fine di consolidare la metodologia utilizzata per la costruzione e per la valutazione dell'affidabilità delle stime è stato approvato l'inserimento del processo di rilevazione dei prezzi della P.A. tra gli obiettivi del Piano Statistico Nazionale.

La nuova indagine sarà effettuata nel corso del 2005.

**Progetto ISAE.** Nel corso del 2004 è stato avviato in collaborazione con l'ISAE, il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e il Dipartimento dell'Amministrazione Generale del Ministero dell'Economia e delle Finanze, un progetto sperimentale per l'analisi degli acquisti per beni e servizi della P.A..

L'obiettivo del progetto è stato quello di procedere ad una analisi relativa all'articolazione della spesa, su base annua, per l'acquisto di beni e servizi della Pubblica Amministrazione, fornendo una rappresentazione dei dati contabili per funzione-obiettivo e classificazione merceologica.

Il progetto sperimentale ha avuto, quindi, come primo obiettivo l'analisi dei dati per l'acquisto di beni e servizi riferito all'anno 2003.

**Rilevazione soddisfazione utenti.** Nella seconda metà del 2004 è stata svolta, in collaborazione con l'Università Federico II di Napoli, un'indagine di *Customer Satisfaction* relativa agli ambiti di operatività del Programma:

- Convenzioni quadro;
- Mercato Elettronico della P.A.;
- Progetti a supporto delle P.P.A.A..

Gli obiettivi dell'indagine 2004 sono stati finalizzati alla misurazione del livello di soddisfazione delle P.P.A.A.; all'individuazione di eventuali aree di miglioramento e azioni correttive, e alla valutazione degli impatti del nuovo contesto normativo.

Complessivamente i benefici indotti dalle attività del Programma e la disponibilità dei suoi strumenti sono stati valutati positivamente dalle Pubbliche Amministrazioni, che si sono dichiarate soddisfatte del servizio reso, evidenziando, tuttavia, alcune aree di miglioramento inerenti ad una maggiore disponibilità di merceologie, sia per le convenzioni, sia il Mercato Elettronico.

**Attività di studio e ricerca.** Continua l'attività di studio e ricerca a valenza scientifica su tematiche inerenti le implicazioni di carattere economico del Programma di razionalizzazione della spesa. Le attività svolte nel 2004 si articolano nell'organizzazione di eventi scientifici (*Auction Lunches*, Seminari), nella realizzazione di pubblicazioni scientifiche, nell'analisi di possibili

evoluzioni del Mercato Elettronico (meccanismi reputazionali, confronti con realtà private, etc.), nella diffusione del “*Master di e-procurement*” in collaborazione con il MEF e le Università, nell’elaborazione di studi sulla ottimale applicazione del disegno di aste e di analisi econometriche connesse allo sviluppo di gare.

## 6 Conclusioni

Le considerazioni conclusive partono da una riflessione sull’attuale stato dell’economia italiana, e sulle interdipendenze che sussistono tra una Pubblica Amministrazione efficiente, capace di garantire i servizi ai cittadini, siano essi all’interno di un contesto familiare o di impresa, e il potenziale competitivo e di crescita di un paese.

La presentazione della relazione avviene in un momento economico particolare: la discussione sul “provvedimento per competitività e la crescita dell’economia italiana”.

Senza entrare nel merito delle singole misure che saranno contenute nel provvedimento, si può constatare come, da più parti, si avverta la necessità di un’azione sinergica tra le forze politiche e sociali, le imprese e, non di meno, la Pubblica Amministrazione per “imboccare” la strada della crescita e dello sviluppo.

Per pura coincidenza, il Programma di Razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi riprende il pieno regime di attività dopo un periodo incerto, caratterizzato da un regime normativo complesso e difficilmente traducibile in azioni concrete. Questa, quindi, costituisce l’occasione idonea per tracciare un bilancio complessivo delle attività e delle azioni finora intraprese, nonché le prospettive future.

Come si diceva in apertura della relazione, il Programma rappresenta uno degli elementi portanti delle politiche pubbliche orientate alla diffusione

dell'innovazione nella Pubblica Amministrazione. Tuttavia, nel corso della sua implementazione si è scarsamente enfatizzato questo aspetto, privilegiando le ricadute e gli effetti positivi che il Programma avrebbe potuto avere, e che in qualche misura ha avuto, sul contenimento della spesa corrente delle Amministrazioni.

Il momento attuale, quindi, rende necessaria una presa d'atto delle conseguenze che le considerazioni appena evidenziate potrebbero generare. Si correrebbe il rischio che l'abbinamento di più obiettivi così diversi ad un solo strumento potrebbe annullare ogni possibile beneficio. Ancor più per le evoluzioni che questi obiettivi hanno rispetto alla variabile "tempo".

Una strategia ed un'azione che promuovano l'innovazione tecnologica ed il cambiamento nella Pubblica Amministrazione non possono che essere valutate in un'ottica di medio-lungo periodo; d'altro canto, le pressanti esigenze legate agli equilibri della finanza pubblica impongono un contenimento della spesa nel breve periodo.

Come il Programma concorre al raggiungimento di questi obiettivi?

Sotto il profilo organizzativo ed innovativo, sebbene non tutti i benefici possono essere quantificati con certezza, il Programma è stato il promotore dell'ottimizzazione dei processi di acquisto nelle Amministrazioni e della diffusione presso le medesime di strumenti e metodologie abilitanti per funzioni tradizionali, in precedenza considerate a basso valore aggiunto.

L'impiego delle tecnologie ha consentito, altresì, la creazione e la gestione di un enorme patrimonio informativo, di cui molto spesso viene tralasciata la reale utilità.

Sotto il profilo finanziario, attraverso il Sistema delle Convenzioni si è generato, in media, un abbattimento considerevole dei prezzi unitari dei beni e dei servizi, tranne in casi particolari legati a contesti locali condizionati da azioni di *marketing* fortemente aggressive. Il fenomeno viene accuratamente evidenziato nello studio condotto in collaborazione tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e l'ISTAT.



Riguardo agli obiettivi del Sistema delle Convenzioni, dopo un periodo piuttosto lungo di interruzione dell'attività, si ha come primaria esigenza quella di rendere disponibili beni e servizi necessari ed imprescindibili per l'espletamento della attività istituzionali delle Amministrazioni, anche attraverso un numero di iniziative piuttosto contenuto, per poi avviare iniziative complementari rispetto ai fabbisogni primari, compatibilmente con le risorse assegnate.

Ci si dovrà far carico di garantire un elevatissimo grado di fruibilità delle convenzioni attivate, ovvero, garantire la compatibilità tra la complessità delle iniziative e degli strumenti predisposti nell'ambito del Programma col sistema di conoscenze delle strutture organizzative che provvedono agli approvvigionamenti nelle Pubbliche Amministrazioni.

La realizzazione di un modello "maturo" di *e-procurement*, d'altro canto, a monte, presuppone l'utilizzo di procedure telematiche anche per l'aggiudicazione delle gare per l'alimentazione del Sistema delle Convenzioni, ogni volta le caratteristiche tecnico-merceologiche dei singoli beni lo consentono, ed a valle, la promozione e diffusione degli ordini *on line*, con particolare riferimento ai Ministeri, alle Agenzie previste dal D.Lgs. 300/99 e agli Enti Pubblici previdenziali.

Riguardo all'ulteriore sviluppo del Mercato Elettronico della P.A., i piani di sviluppo strategico dello strumento prevedono una crescita progressiva sia dell'offerta disponibile, sia della domanda attiva.

Il progetto Mercato Elettronico della P.A., in linea con quanto previsto originariamente, rappresenta un'importante ed indispensabile integrazione al Sistema delle Convenzioni in termini di apertura del mercato, contributo di trasparenza e supporto all'innovazione e all'efficienza della PA.

Premessi gli obiettivi del progetto, ed in considerazione dei risultati conseguiti in questo primo periodo, si ritiene importante individuare alcuni elementi fondamentali per ulteriori sviluppi.

Infatti, oltre all'attuale modello di Mercato Elettronico si ritiene indispensabile valutare eventuali evoluzioni e, coerentemente, le necessarie

modifiche del DPR 101/2002 che, nel rispetto della Direttiva Europea in materia di appalti, possano consentire modalità operative ancora più semplificate ed efficaci.

Si fa riferimento, anche in considerazione delle esperienze sviluppate a livello internazionale, a sistemi di negoziazione incentrati sulla qualificazione dei fornitori (e non più dei singoli prodotti) e sull'acquisto tramite "indagine di mercato elettronica" rispetto all'acquisto da catalogo o RDO (richiesta d'offerta) automatica.

Tali evoluzioni potrebbero rappresentare una chiave di volta per l'introduzione del Mercato Elettronico sui mercati di spesa a maggior complessità, garantendo una minore onerosità di gestione, sia a livello centrale, sia a livello locale, e consentendo il raggiungimento di benefici correlati all'apertura del mercato, alla trasparenza e all'efficienza.

Infine, l'attività di supporto e consulenza verso le Pubbliche Amministrazioni costituisce una leva strategica molto importante sia dal punto di vista della gestione delle relazioni con le Amministrazioni, sia dal punto di vista del sostegno ai processi d'innovazione.

Tuttavia, considerata la limitazione delle risorse e degli *efforts* complessivi da destinare a tale tipo di attività, è indispensabile definire alcuni ambiti su cui focalizzare le iniziative in modo da privilegiare, compatibilmente con quelle già in corso, progetti che abbiano un impatto strutturale nella gestione dei processi e dell'organizzazione delle Amministrazioni, i cui benefici possano dispiegarsi su più periodi.