

ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CLXV**

N. 1

RELAZIONE

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

(Anno 2018)

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

Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze

(TRIA)

Trasmessa alla Presidenza il 12 luglio 2019

PAGINA BIANCA



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 2018

Roma, Giugno 2019

Indice

1. QUADRO NORMATIVO	4
2. MISSIONE E STRATEGIA	11
2.1. <i>Convenzioni</i>	13
2.2. <i>Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione</i>	14
2.3. <i>Accordi Quadro</i>	15
2.4. <i>Sistema Dinamico di Acquisizione per la Pubblica Amministrazione</i>	17
2.5. <i>Portale "Acquistinretepa.it"</i>	18
3. LINEE D'INDIRIZZO	19
4. PRINCIPALI RISULTATI E ATTIVITÀ	23
4.1. <i>Strumenti di Acquisto</i>	23
4.1.1. <i>Convenzioni</i>	24
4.1.2. <i>Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione</i>	32
4.1.3. <i>Accordi Quadro</i>	35
4.1.4. <i>Sistema Dinamico di Acquisizione per la Pubblica Amministrazione</i>	38
4.2. <i>Relazione con PA ed imprese</i>	38
4.2.1. <i>Supporto alle PP.AA. per Gare su Delega</i>	38
4.2.2. <i>Supporto alle PP.AA. gare in ASP (Application Service Provider)</i>	40
4.2.3. <i>Promozione e supporto alle PP.AA.</i>	43
4.2.4. <i>Promozione e supporto alle Imprese</i>	44
4.2.5. <i>Comunicazione e Formazione</i>	45
4.2.6. <i>Monitoraggio delle Forniture</i>	47
4.3. <i>Ulteriori iniziative</i>	48
4.3.1. <i>Indagine MEF/ISTAT</i>	49

4.3.2.	<i>Protocollo di intesa con l’Agenzia delle entrate-Riscossione</i>	49
4.3.3.	<i>Relazioni con le Amministrazioni Territoriali – Tavolo Tecnico dei Soggetti Aggregatori</i>	50
4.3.4.	<i>Analisi del grado di soddisfazione delle Amministrazioni e delle Imprese</i>	54
4.3.5.	<i>Green Public Procurement</i>	55
4.3.6.	<i>Fatturazione elettronica per le imprese – MePA</i>	56
4.3.7.	<i>Progetti di Cooperazione e Attività Internazionali</i>	57
5.	CONCLUSIONI	59

1. Quadro normativo

Il contesto normativo del Programma di razionalizzazione degli acquisti della Pubblica Amministrazione (di seguito “*Programma*”) è stato interessato nel corso del tempo - a partire dalla sua istituzione con la Legge Finanziaria per il 2000 - da molteplici modifiche e implementazioni. Di seguito si ripercorrono le principali disposizioni che costituiscono il quadro normativo di riferimento in cui vengono svolte le attività del Programma.

L’evoluzione normativa che ha interessato il Programma è avvenuta a partire dalla disciplina delle convenzioni-quadro di cui all’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 (di seguito “*MEF*”) 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 MEF ha individuato, con D.M. 24 febbraio 2000, nella Consip S.p.A. (di seguito “*Consip*”).

Il MEF per il tramite della Consip cura lo sviluppo e la gestione di un sistema informatico di *e-Procurement* realizzato a supporto del Programma, secondo quanto previsto dall’articolo 1, comma 17, del D.L. 95/2012.

Allo strumento delle convenzioni-quadro con cui è stato avviato il Programma si sono poi aggiunti ulteriori strumenti che Consip per conto del MEF mette a disposizione delle diverse stazioni appaltanti. In primo luogo è stato introdotto il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (di seguito “*MePA*”), oggi previsto dall’articolo 36, comma 6, del D.lgs. 50/2016; è stato disciplinato, poi, con l’articolo 2, commi 225 e seguenti, della legge 191/2009 l’utilizzo degli accordi-quadro nell’ambito del Programma; infine il MEF, avvalendosi di Consip, realizza e gestisce il sistema dinamico di acquisizione della Pubblica Amministrazione (di seguito “*SDAPA*”) ai sensi dell’articolo 55, comma 14, del D.lgs. 50/2016.

A decorrere dal 2016 gli strumenti di acquisto e negoziazione messi a disposizione delle stazioni appaltanti da Consip possono avere ad oggetto anche attività

di manutenzione, secondo quanto previsto dall'articolo 4, comma 3-ter, del D.L. 95/2012.

Il legislatore ha introdotto, con riferimento ad alcuni dei detti strumenti, meccanismi di remunerazione sugli acquisti, prevedendo - con D.M. del MEF del 23 novembre 2012 di attuazione dall'articolo 1, comma 453, della legge 296/2006, - 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.

Tutte le stazioni appaltanti possono ricorrere ai diversi strumenti di acquisto e negoziazione messi a disposizione da Consip. Per quanto riguarda espressamente le convenzioni-quadro, l'articolo 26, comma 3, della legge 296/2006 prevede che le amministrazioni che non ricorrono alle convenzioni ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per gli acquisti autonomi. Ai fini della determinazione dei detti parametri di prezzo-qualità, sulla base di quanto previsto dal comma 507 dell'articolo 1 della legge 208/2015, con D.M. del MEF, sentita l'ANAC, sono definite le caratteristiche essenziali delle prestazioni principali che saranno oggetto delle convenzioni stipulate da Consip; conseguentemente all'attivazione di convenzioni Consip, sono pubblicati sul sito istituzionale del MEF e sul Portale "Acquistinretepa.it" del Programma i valori delle caratteristiche essenziali e i relativi prezzi, che costituiscono i parametri di prezzo-qualità.

Il legislatore ha introdotto un complesso sistema di obblighi di ricorso ai diversi strumenti del Programma. Ferme le facoltà di utilizzo degli strumenti del Programma per tutte le stazioni appaltanti, infatti, la normativa impone a categorie specifiche di amministrazioni, anche in relazione a determinate merceologie di beni e servizi, di ricorrere a strumenti di acquisto e negoziazione centralizzati. In proposito rilevano in primo luogo gli obblighi di cui ai commi 449 e 450 dell'articolo 1 della legge 296/2006.

Il primo prevede che tutte le amministrazioni statali centrali e periferiche, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le istituzioni universitarie nonché gli enti di previdenza e assistenza sociale pubblici e le agenzie fiscali sono tenute ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni-quadro e che

gli enti del servizio sanitario sono in ogni caso tenuti ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni stipulate dalle centrali regionali di riferimento ovvero, quando non siano operative le convenzioni regionali, le convenzioni-quadro stipulate da Consip. L'articolo 1, comma 3, del D.L. 95/2012 ha previsto che le Amministrazioni Pubbliche obbligate ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni quadro possono procedere, qualora la convenzione non sia ancora disponibile e solo in caso di motivata urgenza, allo svolgimento di autonome procedure di acquisto dirette alla stipula di contratti aventi durata e misura strettamente necessaria e sottoposti a condizione risolutiva nel caso di disponibilità della detta convenzione. Il successivo articolo 1, comma 510, della legge 208/2015 ha poi stabilito che le Pubbliche Amministrazioni obbligate a ricorrere alle convenzioni Consip o a quelle delle centrali regionali possono procedere ad acquisti autonomi solo a seguito di apposita autorizzazione specificamente motivata dell'organo di vertice amministrativo e trasmessa alla Corte dei conti, qualora il bene o servizio oggetto di convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione per mancanza delle caratteristiche essenziali.

Il comma 450 richiamato, invece, prevede che le amministrazioni statali centrali e periferiche - ad esclusione degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le istituzioni universitarie - nonché gli enti di previdenza e assistenza sociale pubblici e le agenzie fiscali, per gli acquisti di beni e servizi di importo pari o superiore a 5.000 euro e inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria, sono tenute a far ricorso al MePA mentre tutte le altre Amministrazioni Pubbliche sono tenute a far ricorso alternativamente al detto MePA ovvero al mercato elettronico o al sistema telematico messo a disposizione dalla centrale regionale di riferimento. Con l'articolo 2, comma 574, della legge 244/2007 è stato previsto, poi, che con decreto del MEF sono individuate le tipologie di beni e di servizi per le quali le amministrazioni statali centrali e periferiche ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, sono tenute a ricorrere agli accordi quadro o alle gare su delega di Consip.

Il comma 7 dell'articolo 1 del D.L. 95/2012 ha introdotto ulteriori obblighi di ricorso agli strumenti centralizzati per specifiche categorie merceologiche prevedendo che, fermi restando gli obblighi già esistenti, le Amministrazioni Pubbliche e le società

inserite nel conto consolidato della Pubblica Amministrazione dell'ISTAT, a totale partecipazione pubblica diretta o indiretta, relativamente alle categorie merceologiche energia elettrica, gas, carburanti rete e extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile sono tenute ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip e dalle centrali di committenza regionali di riferimento ovvero ad esperire proprie autonome procedure nel rispetto della normativa vigente, utilizzando i sistemi telematici di negoziazione dei detti soggetti; è fatta salva la possibilità di procedere anche in dette categorie merceologiche, ad affidamenti anche al di fuori delle predette modalità, a condizione che gli stessi prevedano corrispettivi inferiori almeno al 10 per cento per le categorie merceologiche di telefonia e del 3 per cento per le categorie carburanti, energia elettrica, gas e combustibili per il riscaldamento rispetto ai migliori corrispettivi indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip e dalle centrali di committenza regionali. I contratti stipulati in violazione della detta disciplina sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa. Il comma 9 prevede che l'esposta disciplina possa essere estesa anche a categorie merceologiche ulteriori individuate con decreto del MEF; in attuazione della detta disposizione con D.M. 22 dicembre 2015 è stato indicato il servizio sostitutivo di mensa quale ulteriore categoria.

Il medesimo D.L. 95/2012 (art. 15, comma 13, lett. d) nell'ambito delle misure di *spending review* ha previsto anche una disciplina specifica per gli acquisti degli enti del servizio sanitario nazionale prevedendo che i detti enti utilizzano, per l'acquisto di beni e servizi di importo superiore a 1.000 euro relativi alle categorie merceologiche presenti sulla piattaforma Consip, gli strumenti di acquisto e negoziazione telematici messi a disposizione da Consip, ovvero, se disponibili, dalle centrali regionali di riferimento; anche in tal caso il mancato rispetto dell'obbligo è sanzionato con la nullità, l'illecito disciplinare e la responsabilità amministrativa.

A rafforzare il sistema degli obblighi è intervenuto anche l'articolo 1, comma 1, del D.L. 95/2012, il quale ha previsto che i contratti stipulati in violazione dell'obbligo di rispetto del *benchmark* della convenzioni-quadro e degli obblighi di approvvigionarsi

attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa.

Il sistema degli obblighi di ricorso a strumenti centralizzati si è poi evoluto con l'articolo 9 del D.L. 66/2014, il quale ha previsto l'istituzione dell'elenco dei soggetti aggregatori di cui fanno parte Consip e una centrale di committenza per ciascuna regione; a tale elenco possono essere iscritti previa richiesta all'ANAC, ulteriori soggetti che svolgono attività di centrale di committenza; l'iscrizione è condizionata al possesso dei requisiti definiti con il D.P.C.M. 11 novembre 2014. La stessa disposizione prevede, poi, l'istituzione di un Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori, coordinato dal MEF, con compiti in tema, tra l'altro, di pianificazione e armonizzazione delle iniziative di acquisto, di supporto tecnico ai programmi di razionalizzazione, secondo quanto previsto con il D.P.C.M. 14 novembre 2014. L'articolo 9 del D.L. 66/2014, attuato da ultimo con il D.P.C.M. 11 luglio 2018, prevede che sono individuate categorie di beni e servizi e le relative soglie superate le quali le Pubbliche Amministrazioni elencate all'articolo 9 medesimo (*Amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, nonché le Regioni, gli Enti Regionali, gli Enti Locali di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché loro consorzi e associazioni e gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale*), sono tenute a rivolgersi per la realizzazione delle relative procedure di acquisto a Consip, ovvero, ad altri soggetti aggregatori. La violazione di tale obbligo comporta l'impossibilità per l'ANAC - Autorità nazionale anticorruzione - di rilasciare il CIG alla stazione appaltante. Il comma 3-bis all'articolo 9 prevede poi la possibilità, per le Amministrazioni Pubbliche obbligate a ricorrere a Consip o ai soggetti aggregatori per le merceologie individuate ai sensi del comma 3 del medesimo articolo, nel caso in cui non siano disponibili i relativi contratti, di svolgere autonome procedure di acquisto purché: (i) l'acquisto in autonomia sia necessitato da ragioni di motivata urgenza, e (ii) il contratto abbia durata e misura strettamente necessari a tamponare la situazione di urgenza creatasi. Per il finanziamento delle attività di aggregazione di cui al comma 3, dell'articolo 9 svolte dai soggetti aggregatori, è istituito il Fondo per l'aggregazione degli acquisti di beni e servizi.

La legge 208/2015 ha introdotto ulteriori importanti disposizioni relative agli obblighi di ricorso agli strumenti del Programma; i commi da 512 e ss. introducono una disciplina specifica per l'acquisizione centralizzata dei beni ICT e di connettività, prevedendo l'obbligo per le Amministrazioni Pubbliche e le società inserite nel conto consolidato ISTAT di procedere ai propri approvvigionamenti di beni e servizi informatici e di connettività esclusivamente tramite gli strumenti di acquisto e di negoziazione di Consip o dei soggetti aggregatori, ivi comprese le centrali di committenza regionali, per i beni e i servizi disponibili presso gli stessi soggetti. La possibilità di procedere autonomamente è ammessa solo a seguito di apposita autorizzazione motivata dell'organo di vertice amministrativo, qualora il bene o il servizio non sia disponibile o idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione ovvero nei casi di necessità e urgenza comunque funzionali ad assicurare la continuità della gestione amministrativa. Il comma 514-bis della legge di stabilità per il 2016 prevede che, per i beni e servizi la cui acquisizione riveste particolare rilevanza strategica, secondo quanto indicato nel Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione predisposto dall'Agenzia per l'Italia Digitale (*di seguito AgID*), le amministrazioni statali e gli enti nazionali di previdenza ed assistenza sociale pubblici e le agenzie fiscali sono obbligati a ricorrere a Consip S.p.A., nell'ambito del Programma per le Pubbliche Amministrazioni e del MEF, stabilendo, al contempo, un incremento delle dotazioni destinate al finanziamento del Programma del MEF pari a euro 7.000.000 per l'anno 2018 e a euro 4.300.000 annui a decorrere dal 2019 (art. 1, comma 770, L. 30 dicembre 2018, n. 145). I commi 548 ss. della legge 208/2015, al fine di garantire la effettiva realizzazione degli interventi di razionalizzazione della spesa mediante aggregazione, dettano poi disposizioni specifiche in tema di acquisti di beni e servizi da parte degli enti del Servizio sanitario nazionale, i quali sono tenuti ad approvvigionarsi, relativamente alle categorie merceologiche del settore sanitario, come individuate dal D.P.C.M. di cui all'articolo 9, comma 3, del decreto-legge 24 aprile 2014 (da ultimo, il citato D.P.C.M. 11 luglio 2018), avvalendosi, in via esclusiva, delle centrali regionali di committenza di riferimento, ovvero di Consip.

Da ultimo, si segnalano le novità introdotte, con riferimento al Programma, dalla citata legge 145/2018 (legge di bilancio per il 2019): è prevista, come sopra anticipato, una riduzione degli incrementi di finanziamenti del Programma di cui al comma 514-bis dell'articolo 1 della legge 208/2015 per i beni e servizi ICT la cui acquisizione riveste particolare rilevanza strategica ed un innalzamento della soglia minima degli acquisti per cui ricorrono gli obblighi di ricorso al MePA da 1.000 a 5.000 euro; inoltre viene disposto che la Consip si avvale del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato per la rappresentanza e difesa nei giudizi in cui sia attrice e convenuta, relativi alle attività svolte nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti della Pubblica Amministrazione (articolo 1, comma 771).

2. Missione e strategia

Nel contesto di una più ampia strategia nazionale che mira a riqualificare la spesa pubblica, il Legislatore ha proseguito nel processo di riforma della Pubblica Amministrazione anche attraverso una profonda rivisitazione della disciplina degli appalti pubblici. Il Codice dei contratti pubblici (D.lgs. 50/2016) ha introdotto specifiche disposizioni in materia di trasparenza e legalità per semplificare la conoscenza di tutte le informazioni necessarie per presentare le offerte, per favorire la massima partecipazione attraverso la digitalizzazione degli atti di gara, per incentivare la centralizzazione della committenza e per migliorare le modalità attraverso cui la Pubblica Amministrazione conclude i contratti pubblici in materia di acquisizione di beni e servizi.

In questo contesto il Programma si è evoluto per caratteristiche e compiti, rafforzando l'attenzione sull'innovazione dei processi di acquisto delle Pubbliche Amministrazioni e sullo sviluppo di soluzioni di *e-Procurement* nell'ottica di garantire alla PA e alle imprese un servizio continuativo, affidabile, innovativo e di qualità.

Nel corso del 2018 il Programma, in linea con le Linee Guida Triennali per il 2018-2020 definite dal MEF e in base al quadro normativo di riferimento, ha rafforzato la sua valenza, nel contesto dell'intero sistema del *Public Procurement*, di strumento per contribuire alla razionalizzazione della spesa pubblica, alla semplificazione, rapidità ed efficienza delle procedure di approvvigionamento oltre che di garanzia per una maggiore trasparenza e tracciabilità delle suddette procedure; in considerazione del più ampio contesto di *spending review*, le linee programmatiche per il 2018 hanno indirizzato le attività in modo da confermare il ruolo del Programma quale leva per l'intero sistema di *public procurement* nazionale per il raggiungimento degli obiettivi di risparmio, di coordinamento della domanda, coinvolgimento dell'offerta e di innovazione di prodotto e di processo.

Accanto al tradizionale strumento delle Convenzioni e degli Accordi Quadro, si consolida il ruolo sostanziale degli strumenti di negoziazione con particolare riferimento al Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA) e al Sistema Dinamico di Acquisizione. Accanto a questo, in virtù dell'articolo 40, comma 2, del D.lgs.

50/2016 il quale prevede che nell'ambito delle procedure di appalto, le comunicazioni e gli scambi di informazioni sono svolte utilizzando mezzi di comunicazione elettronici, il Programma sta potenziando l'utilizzo, da parte delle Amministrazioni, della Piattaforma di *e-Procurement* di proprietà del Ministero dell'economia e delle finanze, in modalità *Application Service Provider (ASP)*, con l'obiettivo di rendere disponibile alle esigenze della P.A. uno strumento informatico di negoziazione offrendo la possibilità di esprimere bisogni sempre più complessi.

Allo scopo di ampliare l'efficacia del Programma, anche dal punto di vista del presidio merceologico, risulta prioritaria l'attività di analisi della spesa della P.A., la promozione dell'adesione ai diversi strumenti di acquisto offerti dal Programma, nonché lo studio di nuove strategie mediante le quali affrontare le merceologie già oggetto di iniziative. A conferma di tale approccio strategico, la Legge di Stabilità 2016 ha esteso l'ambito merceologico di azione del Programma al settore dei "lavori di manutenzione".

A fronte delle modifiche introdotte dal D.L. 66/2014 convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89 e dei successivi D.P.C.M., e con l'istituzione del Tavolo dei soggetti aggregatori, il Programma contribuisce alle attività volte alla realizzazione di iniziative nell'ambito della pianificazione integrata e coordinata a livello nazionale, nonché dei piani delle iniziative d'acquisto dei diversi soggetti aggregatori.

Il Programma, in materia di *Green Public Procurement*, sostiene l'approccio di derivazione comunitaria, in base al quale i Criteri Ambientali sono da includere in tutte le fasi del ciclo di acquisizione e di vita del prodotto o servizio, incoraggiando la diffusione di tecnologie e l'utilizzo di soluzioni che abbiano il minore impatto possibile sull'ambiente lungo l'intero ciclo di vita. Le iniziative verdi interessano tutti gli strumenti del Programma, nella costante ricerca di nuove aree d'innovazione ed efficienza all'interno di settori di acquisto a rilevante impatto ambientale e sociale, così da introdurre criteri ambientali nella documentazione di gara e promuovere buone pratiche "*environmental friendly*".

2.1. Convenzioni

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

Le Pubbliche Amministrazioni possono così emettere ordinativi *on-line* di fornitura direttamente nei confronti delle imprese aggiudicatrici, con le quali tengono rapporti contrattuali autonomi.

Il Sistema delle Convenzioni permette di conseguire benefici in termini di economie di scala, di trasparenza delle procedure ad evidenza pubblica, di par condicio favorendo un elevato livello di competitività tra i fornitori partecipanti; consente inoltre di semplificare le procedure di gara e di ridurre i prezzi unitari dei beni/servizi, nonché dei costi di definizione dei contratti e della gestione del contenzioso. Altri vantaggi riguardano la riduzione dei tempi di approvvigionamento, la disponibilità di un rilevante patrimonio informativo relativo ai consumi, con conseguente possibilità per le Amministrazioni di attuare adeguate azioni di programmazione degli acquisti. Infine, il Sistema delle Convenzioni fornisce un notevole impulso all'innovazione grazie alla realizzazione dei procedure in modalità telematica.

A conclusione dell'intero iter di pubblicazione del bando di gara, di selezione del fornitore e di aggiudicazione, le iniziative sono 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 e Portale di business Intelligence* realizzato e implementato parallelamente allo sviluppo del Programma di razionalizzazione e volto alla verifica dei livelli di utilizzo e dei dati quantitativi, nonché al monitoraggio degli altri strumenti di acquisto. Il Sistema nel suo complesso si basa sulle informazioni provenienti dal Sistema di *Customer Relationship Management*, dal flusso fornitori, dai dati provenienti dalla piattaforma di *e-Procurement*.

2.2. *Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione*

L'adozione del Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (di seguito anche MePA), nell'ambito del *Procurement* pubblico, risponde alle linee strategiche fondamentali del Programma, ovvero:

- intercettare i volumi di spesa pubblica relativi agli acquisti sotto-soglia comunitaria;
- garantire trasparenza e snellezza 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, negoziare prezzi e condizioni migliorative attraverso specifiche Richieste di Offerta, nonché procedere con Trattative Dirette. Questa ultima modalità di selezione del fornitore permette, qualora ricorrano i presupposti normativi per effettuare un affidamento diretto, di procedere con una Richiesta di Offerta invitando il solo fornitore specificando le condizioni richieste della fornitura.

I fornitori possono pubblicare i propri cataloghi di prodotti e servizi, ricevere ordini di acquisto emessi dalle Amministrazioni, rispondere alle richieste di offerta nonché intraprendere trattative dirette.

Il MePA si pone come uno strumento complementare sia al Sistema delle Convenzioni, sia al Sistema Dinamico di Acquisizione; utilizzabile per gli acquisti di importo inferiore alla soglia comunitaria, è un mercato digitale all'interno del quale i fornitori abilitati offrono i propri beni e servizi alle Pubbliche Amministrazioni che effettuano acquisti mediante “ordini diretti a catalogo” o tramite “richieste di offerta”.

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.

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 (art. 54 del Codice dei contratti pubblici) è un contratto concluso tra una stazione appaltante e uno o più operatori economici - individuati con procedura di gara - in cui si definiscono le clausole relative agli appalti da aggiudicare in un dato periodo (massimo 4 anni), in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste. Gli Accordi quadro definiscono quindi le clausole generali che, in un determinato periodo temporale, regolano i contratti da stipulare, rimandando a successivi “Appalti Specifici” l'approvvigionamento effettivo delle singole amministrazioni.

E' possibile distinguere le seguenti quattro tipologie di Accordo Quadro:

- con fornitore unico con tutte le condizioni fissate: gli Appalti Specifici sono aggiudicati entro i limiti ed alle condizioni fissate nell'Accordo Quadro;

- con fornitore unico e non tutte le condizioni fissate: gli Appalti Specifici sono aggiudicati sulla base delle condizioni fissate nell'Accordo Quadro in combinazione con le ulteriori condizioni indicate dall'operatore a completamento della sua offerta;
- con più fornitori con tutte le condizioni fissate: gli Appalti Specifici sono aggiudicati applicando le condizioni stabilite nell'Accordo Quadro senza un nuovo confronto competitivo;
- 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 Quadro 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 i costi del ciclo di vita, 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 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 strumenti 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 i 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 d'invito unitamente al risparmio sui costi di pubblicazione.

2.4. Sistema Dinamico di Acquisizione per la Pubblica Amministrazione

Il Sistema Dinamico di Acquisizione rappresenta, dal punto di vista teorico, un'evoluzione del Mercato Elettronico, in quanto presuppone un sistema aperto e flessibile.

Il Sistema Dinamico di Acquisizione 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; tutti gli operatori ammessi sono invitati a presentare un'offerta per ogni specifico appalto nell'ambito del Sistema Dinamico di Acquisizione

Per l'aggiudicazione nell'ambito di un Sistema Dinamico di Acquisizione, le stazioni appaltanti seguono le norme previste per la procedura ristretta di cui all'articolo 61 del D.lgs. 50/2016.

Il Sistema dinamico è caratterizzato da una procedura bifasica:

- pubblicazione di un bando istitutivo per una o più categorie merceologiche a cui i fornitori possono abilitarsi;
- indizione e aggiudicazione di appalti specifici in cui le Amministrazioni, aggiudicatrici definendo i quantitativi, il valore e le caratteristiche

specifiche dell'appalto, invitano tutti i partecipanti ammessi al Sistema a presentare un'offerta.

I principali vantaggi di questo strumento di acquisti sono:

- informatizzazione dell'intero processo;
- dinamismo della partecipazione grazie all'entrata continua di nuovi fornitori;
- trasparenza e concorrenzialità della procedura;
- riduzione dei tempi dell'appalto specifico;
- flessibilità nel soddisfare esigenze specifiche delle Amministrazioni.

2.5. Portale “Acquistinretepa.it”

Il Portale www.acquistinretepa.it è il principale strumento di diffusione del Programma di Razionalizzazione degli acquisti per le Pubbliche Amministrazioni, oltre che punto di accesso alla 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.

In risposta allo sviluppo delle attività del Programma di razionalizzazione, negli anni è stato realizzato un Sistema di *e-Procurement* integrato e flessibile che ha recepito nelle sue modifiche, le evoluzioni normative ed i requisiti derivanti dal crescente numero di utenti e di negoziazioni.

In particolare nell'ambito del progetto di rifacimento della piattaforma di *e-Procurement*, con l'obiettivo di rendere più efficiente la navigazione delle informazioni e *user friendly* l'interazione sul sistema, si è proceduto, tenendo conto dei risultati delle *survey* rivolte agli utenti della piattaforma, a disegnare un nuovo modello di architettura dell'informazione e a definire una nuova interfaccia utente.

3. Linee d'indirizzo

Le Linee Guida Triennali 2018 - 2020 (LGT) predisposte dall'Ufficio per la razionalizzazione degli acquisti nella P.A. del Ministero dell'economia e delle finanze, declinano le indicazioni programmatiche che indirizzano le attività che Consip dovrà svolgere in attuazione del Programma di razionalizzazione al fine di raggiungere gli obiettivi di risparmio, di coordinamento della domanda, di coinvolgimento dell'offerta e di innovazione di prodotto e processo in tema di *Public Procurement*.

Tali indicazioni sottolineano in primo luogo la priorità di accrescere e affinare il livello di conoscenza della spesa sostenuta dalla Pubblica Amministrazione per incrementare al tempo stesso il presidio mediante l'individuazione di nuovi ambiti di spesa affrontabili dal Programma e l'adesione ai diversi strumenti messi a disposizione. Pertanto, si è evidenziata la necessità di proseguire l'attività volta a rendere omogenee e confrontabili tutte le informazioni provenienti dalle diverse fonti (ad es. Banca dati ANAC, Rilevazione MEF/ISTAT, *DataWarehouse* del Programma) integrando il perimetro di analisi con le ulteriori informazioni messe a disposizione da altre Amministrazioni ed Enti (ISTAT, Banca d'Italia) o inerenti l'attività del Ministero dell'economia e delle finanze (dati SIOPE - Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici – della Ragioneria Generale dello Stato) anche in modalità *open data*. Tale attività deve necessariamente tener conto dei risultati che stanno emergendo dai lavori dei Gruppi di Lavoro istituiti in attuazione dell'art. 9, comma 3, del D.L. 66/2014 (si veda il paragrafo 4.3.3)

Inoltre, le Linee Guida, nel sottolineare che una parte rilevante dell'azione di razionalizzazione della spesa è valutata attraverso l'azione di *benchmarking*, sostengono la necessità di offrire un'adeguata informazione alle Amministrazioni sui parametri prezzo/qualità dei beni e servizi rientranti nell'ambito della spesa presidiata dal Programma. Infatti, tra le misure contenute nella Legge di Stabilità per il 2016 è previsto, all'art. 1 comma 507, che conseguentemente all'attivazione di Convenzioni Consip vengano pubblicati sul Portale del Programma i valori delle caratteristiche essenziali e i relativi prezzi, che costituiscono i parametri di prezzo - qualità. Inoltre, è previsto, all'art. 1 comma 508, che nei casi di indisponibilità della Convenzione Consip

e in mancanza dei prezzi di riferimento forniti dall'ANAC, i prezzi dell'eventuale precedente edizione di una Convenzione, opportunamente adeguati con provvedimento dell'ANAC, costituiscano prezzo massimo di aggiudicazione.

Inoltre viene richiesto di ampliare il perimetro oggettivo e soggettivo del Programma garantendo un *mix* equilibrato di presidio merceologico tra i diversi strumenti di acquisto e negoziazione disponibili; allo stesso tempo, viene indicata, al fine di rafforzare ulteriormente il ruolo del Programma nell'ambito del *public procurement nazionale*, la necessità di introdurre attività di analisi ai fini dell'individuazione di nuovi strumenti di acquisto centralizzato di beni e correlati servizi, anche mediante modelli organizzativi innovativi che permettano il recupero dell'efficienza nei processi e nei costi di acquisto, nonché maggiore tracciabilità e semplificazione dell'azione amministrativa.

Il Programma, sulla base delle suddette indicazioni, deve essere altresì esteso ai beni e servizi ICT, la cui acquisizione riveste particolare rilevanza strategica, secondo quanto indicato dal Piano triennale per l'informatica nella PA redatto da AgID e il sistema di *e-Procurement* deve essere evoluto nell'ambito di un più ampio disegno volto a realizzare un nodo nazionale degli acquisti pubblici "Compro-PA", per favorire una piena interoperabilità delle piattaforme telematiche e lo scambio dei dati e dei documenti tra i diversi sistemi sia a livello nazionale sia europeo.

Per quanto concerne gli strumenti del Programma, con riferimento alle Convenzioni, si stabilisce che le azioni devono essere finalizzate al raggiungimento di migliori performance soprattutto in termini di Erogato e di Continuità, calibrando con la massima accuratezza la quantificazione dei massimali delle iniziative ed il numero/dimensione dei lotti, per sfruttare al massimo gli effetti congiunti delle economie di scala dovute all'aggregazione dei fabbisogni ed il fattore competitivo/concorrenziale ottenuto grazie ad una più ampia e diversificata partecipazione dei fornitori, nel rispetto delle regole imposte dalla normativa antitrust e dei criteri condivisi con ANAC, valutando misure tese a favorire una maggiore partecipazione da parte delle piccole e medie imprese alle procedure di gara, in

considerazione della disciplina comunitaria che richiede maggiori garanzie per favorire la competitività e la partecipazione delle PMI.

Sempre in tema di sistema delle Convenzioni deve essere assicurata un'elevata continuità del servizio, con particolare riferimento alle categorie "obbligatorie" individuate dall'art. 1 comma 7 del D.L. 95/2012, mentre in relazione al fenomeno dell'aumento del contenzioso, andranno individuate insieme al MEF nuove modalità di programmazione e gestione delle iniziative di gara, volte a prevenire situazioni di discontinuità.

Viene inoltre indicato come necessario proseguire nell'individuazione di ulteriori categorie merceologiche di spesa comune tali da poter essere inserite nel perimetro di "obbligatorietà" di cui all'art. 1 comma 7 del D.L. 95/2012 e garantire costantemente un elevato livello di attenzione rivolta alla qualità delle forniture, anche nella fase di predisposizione della documentazione di gara e di monitoraggio dell'esecuzione del contratto, attraverso l'Organismo di ispezione, con l'obiettivo di incrementare l'applicazione delle penali a fronte del mancato rispetto degli obblighi contrattuali da parte del fornitore aggiudicatario.

In materia di *Green Public Procurement*, il Programma deve sostenere l'approccio di derivazione comunitaria, in base al quale deve essere fornita adeguata attenzione nella fase di predisposizione delle strategie di gara agli aspetti di sostenibilità ambientale e sociale anche in considerazione delle recenti modifiche normative che hanno portato all'emanazione del Collegato Ambientale (legge 221/2015) e del nuovo Codice dei contratti pubblici (D.lgs. 50/2016) così come integrato e modificato dal correttivo (D.lgs. 56/2017) che sancisce l'obbligatorietà dei Criteri Ambientali Minimi.

Per gli Accordi Quadro, deve essere portato avanti lo sviluppo di Accordi Quadro multi-fornitore a condizioni tutte fissate, in particolare per gli ambiti merceologici finora non presidiati e nell'adozione di azioni innovative per favorire una significativa partecipazione delle Pubbliche Amministrazioni agli Accordi Quadro aperti.

Per quanto concerne il MePA, le azioni devono proseguire sia nella rivisitazione dell'offerta MePA, alla luce dell'apertura ai lavori di manutenzione prevista dalla Legge di Stabilità 2016 e attraverso l'accorpamento dei bandi di abilitazione in due bandi, uno

relativo ai beni e l'altro relativo ai servizi (c.d. MePA "Universale"), sia nell'intento più generale di favorire un progressivo ampliamento merceologico anche in considerazione dell'obbligo, a partire da ottobre 2018, di eseguire le comunicazioni e gli scambi di informazioni nell'ambito delle procedure di cui al Codice dei contratti pubblici (D.lgs. 50/2016) utilizzando mezzi di comunicazione elettronici.

Per il Sistema Dinamico di Acquisizione devono essere individuate nuove merceologie da affrontate al fine di incrementare la Spesa Presidiata dal Programma attraverso tale strumento.

In relazione al riuso della Piattaforma in modalità ASP, devono proseguire le azioni di promozione presso la PA Centrale, le Città Metropolitane e i soggetti aggregatori, con l'obiettivo di definire la stipula/il rinnovo di accordi di collaborazione per l'uso, a titolo gratuito e nell'ambito del Programma, della Piattaforma di *e-Procurement*. Tali collaborazioni si inseriscono infatti nel percorso di accompagnamento al cambiamento legato all'entrata in vigore dell'obbligo di eseguire le comunicazioni e gli scambi di informazioni nell'ambito delle procedure utilizzando mezzi di comunicazione elettronici, di cui al Codice dei contratti pubblici.

Le linee programmatiche confermano inoltre l'importanza della relazione con l'utenza, che deve essere supportata da un utilizzo evoluto del *Customer Relationship Management* (CRM). Si richiede in proposito di intensificare l'impegno sulle attività di monitoraggio degli adempimenti da parte dei fornitori di beni/prestatori di servizi aggiudicatari, al fine di individuare eventuali azioni correttive da porre in essere per accrescere il grado di soddisfazione degli utenti del Programma.

Le indicazioni riguardano anche la necessità di proseguire nelle attività formative, volte a supportare gli utenti della Pubblica Amministrazione e delle imprese in riferimento a tutte le fasi del processo di approvvigionamento, focalizzandosi prioritariamente sugli eventi formativi *on-line*, in considerazione del fatto che sono già stati realizzati i primi moduli della nuova piattaforma di *e-learning*.

In riferimento al sostegno rivolto alle imprese, si chiede di continuare a fornire tutto il supporto, anche di natura tecnico - operativa, necessario ad erogare servizi a

favore delle micro, piccole e medie imprese abilitate al MePA nell'ambito del progetto per la fatturazione elettronica (D.M. n. 55 del 3 aprile 2013).

Nelle LGT 2018 - 2020 si ribadisce infine l'esigenza della piena collaborazione con il Tavolo Tecnico dei soggetti aggregatori, confermando la necessità di promuovere una condivisione strutturata dei dati delle rispettive programmazioni, e, più in generale, l'armonizzazione delle diverse iniziative di acquisto aggregato in un'ottica di progressiva riqualificazione della spesa pubblica.

4. Principali risultati e attività

Di seguito si riporta la descrizione dei risultati raggiunti e delle attività realizzate nel corso del 2018 nei diversi ambiti di intervento, quali gli Strumenti di acquisto del Programma, la relazione con P.A. e imprese, le ulteriori iniziative orientate al continuo miglioramento dei servizi erogati agli utenti del Programma, nonché le attività di comunicazione e cooperazione internazionale.

4.1. Strumenti di Acquisto

La pianificazione delle iniziative merceologiche identifica l'elenco delle categorie di beni, servizi e lavori di manutenzione che, in funzione delle specificità merceologiche e di mercato, sono rese disponibili attraverso gli strumenti di acquisto e di negoziazione ritenuti più idonei al presidio. La definizione della pianificazione merceologica è stata elaborata sulla base di una serie di approfondimenti – quali l'analisi della spesa, la previsione dei fabbisogni di spesa delle Amministrazioni dello Stato, e l'analisi della domanda della PA e delle precedenti edizioni delle iniziative, le caratteristiche dei beni/servizi oggetto della fornitura, le caratteristiche del mercato di riferimento e rappresentata nel Piano merceologico annuale e triennale del Programma. Tale pianificazione persegue l'obiettivo di garantire la massima efficacia del portafoglio di iniziative messe a disposizione dal Programma nel presidiare gli ambiti di spesa comune e specifica, sia in ottica di complementarietà nell'utilizzo dei diversi strumenti del Programma sia in relazione alle esigenze delle Amministrazioni centrali, territoriali e delle amministrazioni sanitarie.

I paragrafi successivi descrivono i risultati raggiunti a consuntivo attraverso gli strumenti di acquisto e negoziazione, considerando i principali indicatori in grado di interpretare l'andamento del Programma.

4.1.1. Convenzioni

Nel 2018 il Sistema delle Convenzioni ha ricompreso 143 iniziative (pubblicate, aggiudicate, attive, non attive con contratti in corso di validità) afferenti a diverse merceologie, di cui 17 (14 nel 2017) pubblicate e 18 (20 nel 2017) attivate nell'anno.

Di seguito sono riportati i principali indicatori quantitativi, sia con vista del trend storico (2001-2018) sia con vista rispetto all'anno precedente (2018 vs 2017).

Il valore di **Spesa Presidiata**¹ si è attestato a circa 16.003 (16.133 nel 2017) milioni di euro².

Il grafico della Figura 1 mostra la Spesa Presidiata nel 2018 e nel 2017, divisa per spesa relativa alle categorie merceologiche di cui art.1 comma 7 D.L. 95/2012 e spesa relativa alle restanti categorie merceologiche.

¹ Per **Spesa Presidiata** s'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 Il valore 2018 di Spesa Presidiata tramite Convenzioni non comprende le merceologie Centrali Telefoniche, Mammografi, Portatili per radiologia e Print & Copy Management in quanto presidiate in forma prevalente attraverso lo strumento degli Accordi Quadro. Analogamente, tali merceologie non contribuiscono alla valorizzazione dei risultati di Risparmio Potenziale tramite Convenzioni (valori di spesa e risparmio potenziale considerati nell'ambito degli Accordi Quadro).

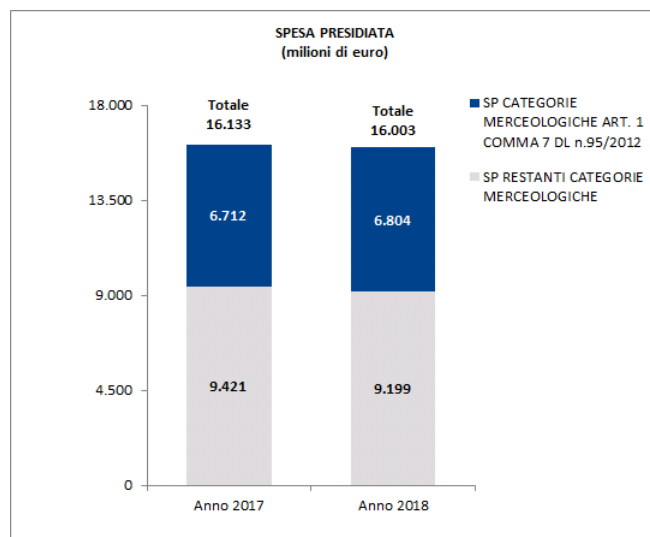


Figura 1: Spesa Presidiata - Convenzioni

Dal raffronto con il valore di circa 16.133 milioni di euro relativo all'anno 2017, si registra una sostanziale conferma del valore di Spesa Presidiata, e la lieve flessione è principalmente conseguenza dell'aggiornamento dei valori di spesa annua delle numerose categorie merceologiche considerate. Rispetto al 2017 si segnala, inoltre, l'ampliamento del perimetro merceologico presidiato tramite lo strumento delle Convenzioni alla categoria *Farmaci antineoplastici e immunomodulatori*.

Il **Risparmio Potenziale**³ 2018, pari a circa 2.281 milioni di euro, presenta una crescita rispetto al consuntivo 2017 di circa il 5%, in ragione dell'aggiornamento delle percentuali di risparmio unitario relative alle molteplici categorie merceologiche considerate.

³ Il **Risparmio Potenziale** rappresenta il valore del risparmio ottenuto per le categorie merceologiche su cui sono state attive Convenzioni Quadro nazionali e/o è stato attivo almeno un contratto. Tale valore viene individuato – a seguito dell'aggiudicazione delle Convenzioni – raffrontando i prezzi medi della P.A. per beni comparabili ed il valore di aggiudicazione delle Convenzioni Consip. Il Risparmio potenziale risulta costituito da due diverse componenti: il risparmio "diretto" (risparmio reale conseguito a seguito degli acquisti effettuati dalle Amministrazioni tramite le Convenzioni Consip) ed il risparmio "indiretto" (c.d. effetto benchmark, determinato dall'utilizzo dei parametri di qualità/prezzo delle Convenzioni Consip, a cui le Amministrazioni devono far riferimento per le gare espletate in autonomia). I valori di risparmio sono stimati sulla base dei risultati della rilevazione MEF-ISTAT sulle "Modalità di acquisto delle pubbliche amministrazioni" (www.mef.gov.it), nonché sulla base della conoscenza merceologica del mercato.

Il grafico della **Figura 2** mette a confronto il Risparmio Potenziale nel 2018 e nel 2017, suddiviso tra quello relativo alle categorie merceologiche art.1 comma 7 D.L. 95/2012 e quello relativo alle restanti categorie merceologiche.

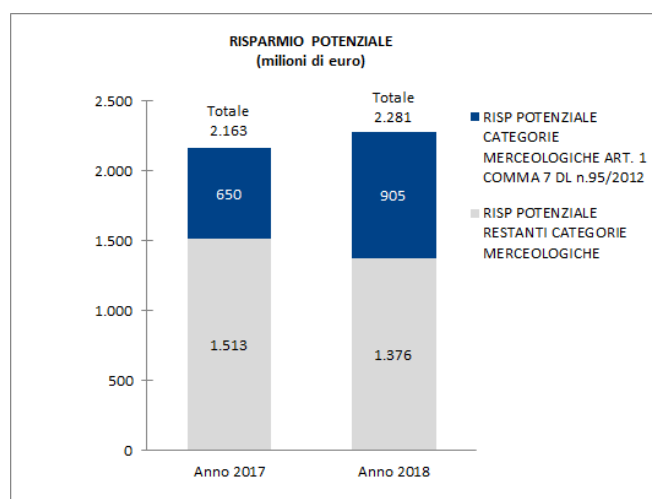


Figura 2: Risparmio Potenziale – Convenzioni

Il grafico della **Figura 3** mostra, invece, l'andamento storico della **Spesa Presidiata** e del **Risparmio Potenziale** relativo alle Convenzioni nel **periodo 2001-2018**.

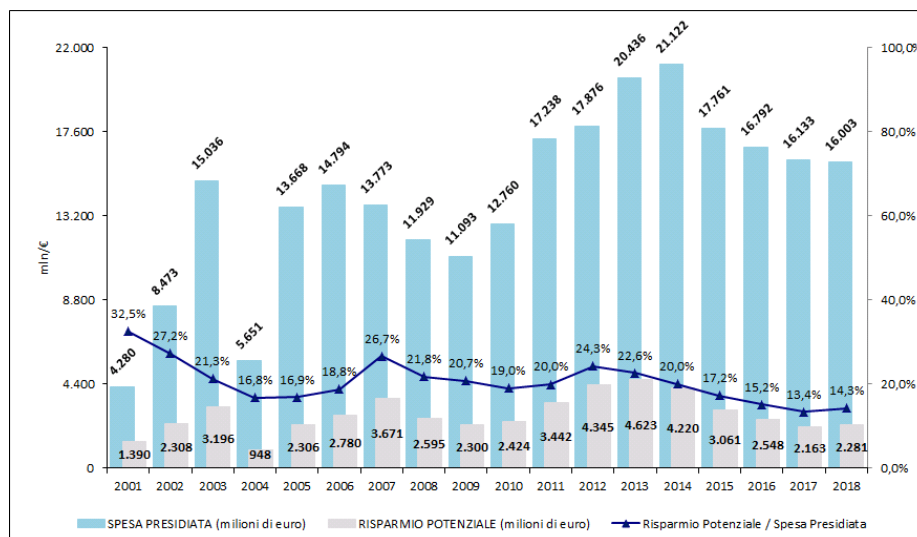


Figura 3: Andamento Spesa Presidiata e Risparmio Potenziale – Convenzioni

L’**Erogato**⁴ 2018 attraverso lo strumento delle Convenzioni ha raggiunto un valore pari a 4.008 milioni di euro, grazie al contributo prevalente (oltre l’80%) delle seguenti categorie merceologiche: *Energia elettrica, Buoni pasto, Servizio integrato energia, Gas naturale, Servizio luce, Carburanti rete, Autobus (acquisto), Multiservizio tecnologico integrato energia Sanità, Facility Management uffici, Carburanti extrarete, Servizi di gestione e manutenzione di sistemi IP e pdl, Reti locali e Servizi di pulizia scuole*. Tale risultato ha registrato un incremento rispetto al 2017 di circa il 17% (l’Erogato era di 3.436 milioni di euro nel 2017) dovuto prevalentemente al maggior contributo delle merceologie *Energia elettrica, Autobus (acquisto), Reti locali, Servizio integrato energia e PC Desktop* (considerate assieme, circa 622 milioni di euro in più rispetto al 2017).

Per quanto attiene nello specifico al fenomeno del contenzioso si evidenzia che a dicembre 2018, il valore dei contratti interessati da ricorsi dei fornitori è stato di 0,8 miliardi di euro. L’osservazione dei ricorsi notificati dagli operatori economici negli ultimi anni (2012-2018) evidenzia un quadro di incertezza, aggravatosi nel tempo, che si

⁴ 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 in periodi precedenti.

traduce, nell'economia reale, in “contratti bloccati”, ovvero Amministrazioni che non acquistano e Imprese che non vendono. Tutto questo si traduce in maggiori costi per lo Stato per ritardi e diseconomie di sistema, minore conformità alla disciplina vigente per effetto delle (conseguenti) proroghe tecniche, e servizi meno efficienti per i cittadini.

Il grafico della **Figura 4** mostra l'Erogato 2018 e il valore consuntivo dell'anno precedente, diviso per Erogato relativo alle categorie merceologiche di cui all'art.1 comma 7 D.L. 95/2012 e relativo alle restanti categorie merceologiche.

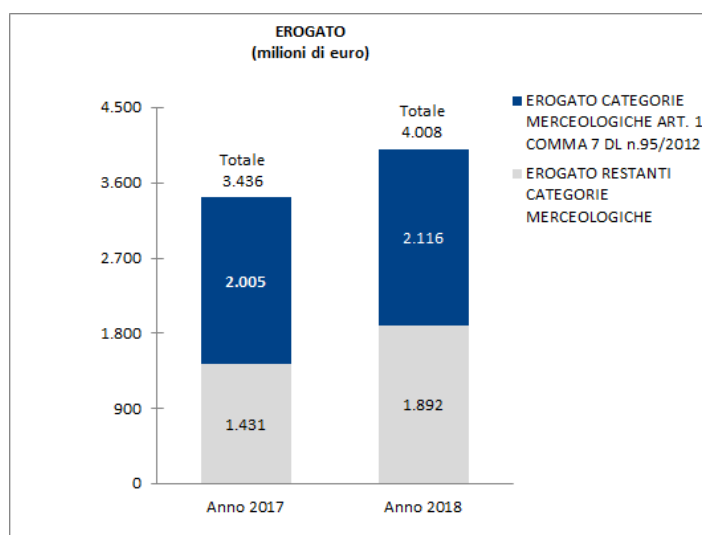


Figura 4: Erogato – Convenzioni

Nel 2018 si è registrata una distribuzione percentuale del valore di Erogato in cui i **comparti Enti Locali e Stato** hanno fatto registrare le percentuali maggiori, rispettivamente circa il 44% (40% nel 2017) per gli Enti Locali e circa il 33% (36% nel 2017) per lo Stato, come mostrato nel grafico della seguente **Figura 5**.

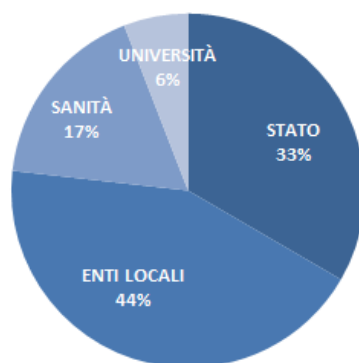


Figura 5: Distribuzione Erogato per comparto – convenzioni 2018

Il valore degli **Ordini** effettuati dalle Amministrazioni nel 2018 è stato pari a 4.333 milioni di euro (rispetto a 3.851 milioni di euro nel 2017). L'incremento è sostanzialmente dovuto al maggior contributo – rispetto al 2017 – delle merceologie *Buoni pasto, Energia elettrica, Autobus (acquisto) e Multiservizio tecnologico integrato energia Sanità* (considerate assieme, circa 966 milioni di euro in più rispetto al 2017).

Il grafico della **Figura 6** mostra l'andamento – dal 2001 al 2018 – dell'Erogato e del **Transato**⁵ relativo alle Convenzioni.

⁵ **Transato**: valore dei consumi, degli acquisti e degli ordini stipulati attraverso le convenzioni Consip.

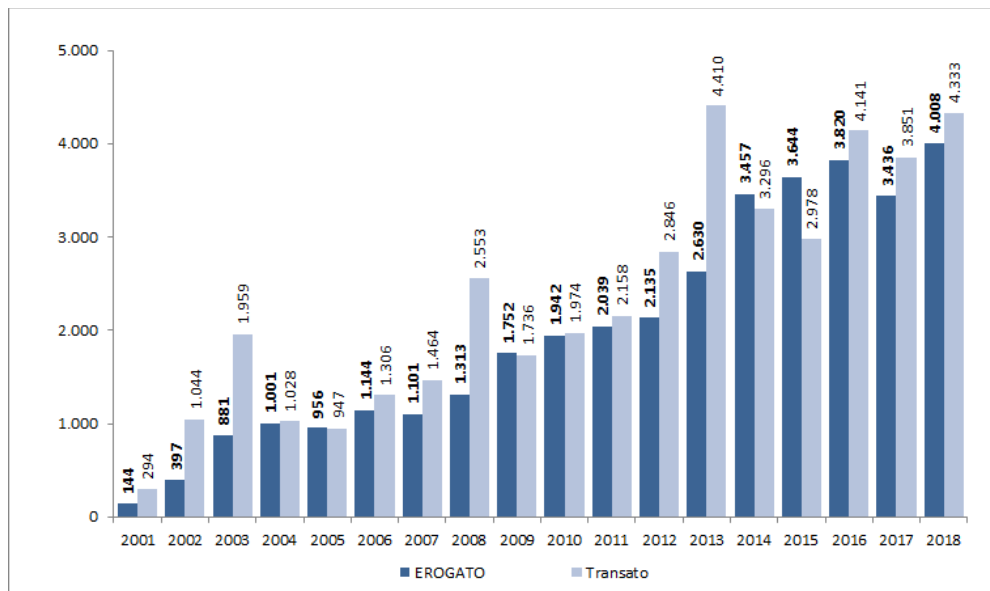


Figura 6: andamento Erogato e Transato – Convenzioni

Rispetto al 2017, gli ordinativi di fornitura emessi hanno fatto registrare un decremento in termini di numerosità (circa -11%). Il **valore medio di Transato per Ordine** è invece cresciuto in maniera consistente passando dai 50.533 euro, del 2017, ai 63.859 euro del 2018, con un incremento di circa il 26%. Di seguito la **Figura 7** rappresenta la visione d'insieme del trend degli Ordini dal 2001 al 2018.

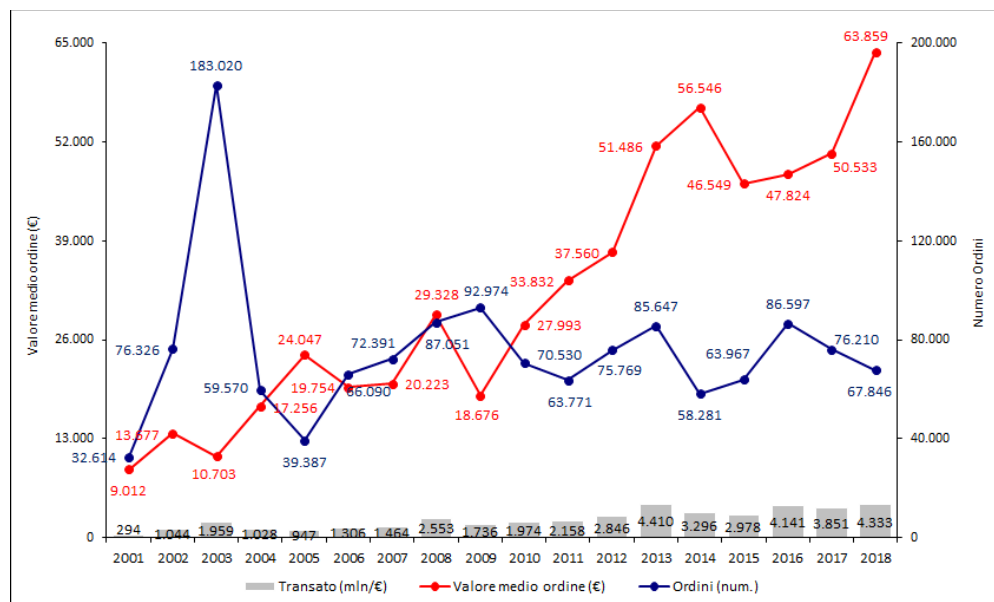


Figura 7: andamento Ordini in relazione alle Transazioni – Convenzioni

Con riferimento alle iniziative di cui al comma 7 art. 1 del D.L. 95/2012, l'indice di **Continuità Ponderata**⁶ si è attestato a un valore di poco inferiore all'87%, in linea dunque con quanto registrato nel 2017 (86% circa).

In merito al **Risparmio Diretto**, il valore 2018 corrisponde a circa 771 milioni di euro, facendo registrare un incremento del 52% circa rispetto al valore del 2017 (508 milioni di euro); tale incremento è stato prevalentemente determinato dalla crescita del valore di Erogato rilevata nel 2018.

Occorre tener presente che il Risparmio Diretto è la stima del risparmio da prezzi unitari calcolato moltiplicando l'Erogato per il coefficiente $((1/(1-R))-1)$, dove R è la percentuale di risparmio calcolata nell'anno di riferimento attraverso la rilevazione ISTAT dei prezzi medi pagati dalle Pubbliche Amministrazioni (*di seguito PP.AA.*), ove non disponibile la rilevazione ISTAT, la percentuale di risparmio è stimata su base

⁶ 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.

elaborazioni Consip. Pertanto tale grandezza risente dell'andamento di entrambi i fattori: Erogato e percentuali di risparmio registrate.

4.1.2. Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione

Nel 2018 si è consolidato il progetto “MePA Universale”, che aveva come obiettivo un aumento significativo del presidio della spesa effettuata dalla PA per acquisti sotto soglia comunitaria attraverso un ampliamento del perimetro merceologico. Il “MePA Universale” è organizzato in nove Bandi complessivi (uno per i Beni, uno per i Servizi, e sette per i Lavori di manutenzione) suddivisi in 69 categorie merceologiche. In particolare nel 2018 è stata pubblicata la nuova categoria merceologica “Servizio sostitutivo di mensa tramite Buoni Pasto”.

Questa evoluzione ha permesso, da un lato, il miglioramento della fruibilità dei cataloghi per le amministrazioni, oltre che l'utilizzo di tale strumento visto l'obbligo, in vigore dal 18 ottobre 2018, di eseguire le comunicazioni e gli scambi di informazioni nell'ambito delle procedure di cui al Codice dei contratti pubblici utilizzando mezzi di comunicazione elettronici e, dall'altro, di garantire un più ampio popolamento di mercati/settori omogenei e specializzati per il mercato della fornitura. Nel corso dell'anno è inoltre proseguita la gestione dei 7 bandi – pubblicati nel 2016 – relativi ai lavori di manutenzione, con una crescita significativa in termini di Erogato registrato: 482 milioni di euro nel 2018 vs 224 milioni di euro nel 2017.

Rispetto al 2017, il valore di **Erogato** complessivo (considerando tutti i bandi attivi) si è attestato a 3.961 milioni di euro con un incremento del 25% rispetto al valore 2017 (pari a 3.160 milioni di euro) e l'**Erogato medio per Punto Ordinate attivo** risulta pari a circa 93.472 euro con un incremento di circa il 21% rispetto al 2017 (pari a circa 77.420 euro). Il numero di **Fornitori abilitati** nell'anno ha raggiunto quota 109.979, rispetto ai 92.288 del 2017, con un incremento di circa il 19%, dato quest'ultimo che conferma la diffusione capillare di tale strumento nel mercato della Fornitura. Anche per quanto concerne le **Transazioni** (639.069) e i **Punti Ordinanti attivi** (42.375) si registra un incremento con i valori di consuntivo 2017, uguali

rispettivamente a 595.788 transazioni e 40.816 Punti ordinanti attivi. Infine, cresce anche il numero degli **Articoli** offerti pari a 8.860.983 rispetto ai 8.582.116 del 2017.

Il grafico seguente **Figura 8** mette a confronto i valori di Erogato e Transazioni nel 2018 rispetto ai valori registrati nel 2017.

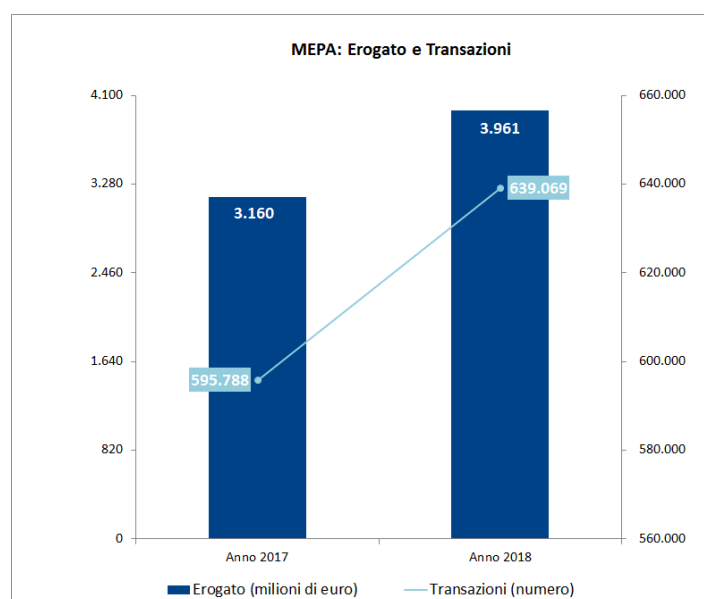


Figura 8: Erogato e Transazioni MePA

Le Transazioni 2018 sono così distribuite: 310.881 (49%) Ordini Diretti di Acquisto (ODA), 133.621 (21%) Richieste di Offerta (RdO) e 194.567 (30%) Trattative Dirette (TD), per un valore medio di ordinato corrispondente a circa 2.175 Euro per gli ODA, 16.840 Euro per le RdO e 6.228 Euro per le TD.

Nei grafici seguenti **Figure 9, 10 e 11** si riporta l'andamento dal 2004 al 2018 delle principali grandezze del MePA.

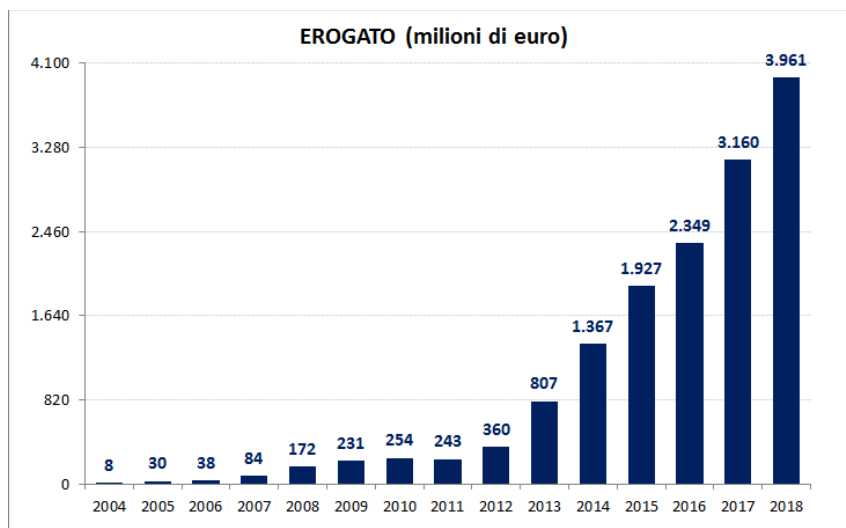


Figura 9: andamento Erogato – MePA

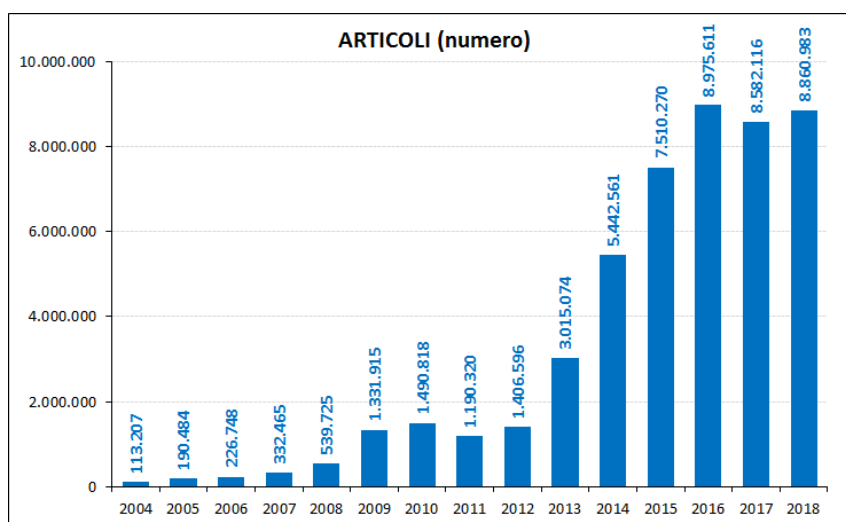


Figura 10: andamento Articoli – MePA

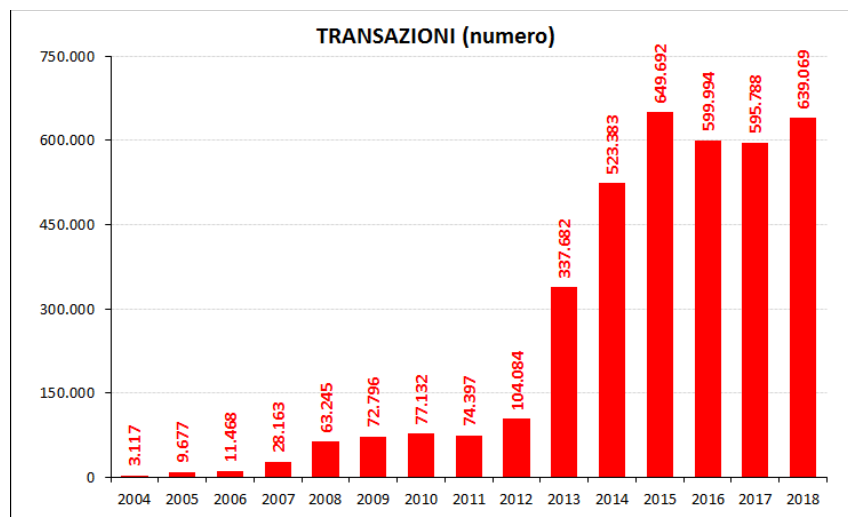


Figura 11: andamento Transazioni – MePA

I risultati descritti sono da ricondurre a molteplici fattori tra cui: la sempre più ampia copertura merceologica, la numerosità degli articoli disponibili *on-line* e la numerosità di piccole e micro imprese abilitate (il 99% circa delle imprese ha meno di 50 dipendenti), oltre agli obblighi di legge relativi sia all'utilizzo dello strumento per gli acquisti sotto soglia che alle comunicazioni e gli scambi di informazioni tramite mezzi di comunicazioni elettronici.

4.1.3. Accordi Quadro

L'opportunità di ricorrere a tale strumento è stata valutata nell'ottica di estendere il perimetro di Spesa Presidiata dal Programma e in coerenza con l'evoluzione del quadro normativo di riferimento. In particolare, specifici approfondimenti condotti in ambito Sanità, sia dal lato della domanda sia dal lato dell'offerta, hanno portato ad individuare nell'Accordo Quadro con più fornitori a condizioni tutte fissate e senza riapertura del confronto competitivo, lo strumento più idoneo anche nell'ottica del raggiungimento di un più elevato livello di continuità dell'offerta.

Nel corso del 2018 sono state gestite e avviate 33 iniziative afferenti a diverse merceologie, di cui 7 pubblicate e 11 attivate nell'anno, per un valore complessivo di **Spesa Presidiata** di circa 4.057 milioni di euro, rispetto ai 2.603 milioni di euro del 2017 con un

incremento del 56%⁷. Tale risultato è da ricondursi all'ampliamento delle merceologie presidiate, in particolare in ambito Sanità (*Defibrillatori, Farmaci biologici, Mammografi, Dispositivi per resincronizzazione cardiaca e Suture chirurgiche*).

L'**Erogato** 2018 ha visto un incremento esponenziale rispetto all'anno precedente passando da 152 milioni di euro del 2017 ai 421 milioni di euro del 2018 con un incremento del 177%. Tale incremento è collegato al maggior contributo – rispetto al 2017 – delle merceologie *Service dialisi, Pacemaker, Servizi applicativi e Centrali telefoniche*, e al contributo aggiuntivo fornito dalle nuove merceologie presidiate nell'anno (in particolare *Suture chirurgiche e Defibrillatori*).

Anche il numero di **Appalti Specifici** pubblicati nel corso dell'anno è incrementato in maniera esponenziale rispetto all'anno precedente passando da 515 nel 2017 ai 2.040 del 2018 con un incremento del 300% per un valore di importo Bandito complessivo di 361 milioni di Euro (rispetto ai 297 milioni di euro del 2017).

⁷ Il valore 2018 di Spesa Presidiata tramite Accordi Quadro non comprende le merceologie Energia elettrica, Sottoscrizioni Open Source Red Hat (ex Servizi Open source), Server blade, Telefonia fissa, Tomografi a Risonanza Magnetica (acquisto) e Tomografi Computerizzati (acquisto) in quanto presidiate nell'anno in forma prevalente attraverso lo strumento delle Convenzioni.

Accordi Quadro Aperti	No. AS pubblicati	No. AS pubblicati nell'anno
AQ CENTRALI TELEFONICHE 7 - AQ a Condizioni Fissate	463	215
AQ DEFIBRILLATORI 1 - AQ a Condizioni Fissate	46	46
AQ DISPOSITIVI PER RESINCRONIZZAZIONE CARDIACA 1 - AQ a Condizioni Fissate	91	91
AQ ENERGIA ELETTRICA 1 - AQ a Condizioni Fissate	16	16
AQ FARMACI BIOLOGICI 1 - AQ a Condizioni Fissate	58	58
AQ FLEET MANAGEMENT 1	8	8
AQ MAMMOGRAFI CON TOMOSINTESI 1 - AQ a Condizioni Fissate	34	34
AQ PACEMAKER 1 - AQ a Condizioni Fissate	859	723
AQ RASSEGNA STAMPA 1	12	4
AQ SERVICE DIALISI 2 - AQ a Condizioni Fissate	71	71
AQ SERVIZI APPLICATIVI 1	87	15
AQ SERVIZI SISTEMISTICI 1	25	6
AQ STENT CORONARICI 1 - AQ a Condizioni Fissate	211	178
AQ SUTURE CHIRURGICHE 1 - AQ a Condizioni Fissate	552	552
AQ TELEFONIA FISSA 5	0	0
AQ TOMOGRAFI A RISONANZA MAGNETICA (RM) 1 - AQ a Condizioni Fissate	7	7
AQ TOMOGRAFI COMPUTERIZZATI (TC) 1 - AQ a Condizioni Fissate	15	15
AQ TRASFERTE DI LAVORO 2	78	1

Accordi Quadro attivi nell'anno 2018 e numero di Appalti Specifici pubblicati

4.1.4. Sistema Dinamico di Acquisizione per la Pubblica Amministrazione

Nel 2018 è proseguito il presidio delle merceologie dei 20 bandi istitutivi già attivi ed è stato pubblicato il nuovo bando istitutivo Buoni pasto (oltre alle ripubblicazioni dei bandi istitutivi ICT, Arredi e Servizi postali, servizi di consegna plichi e pacchi tramite corriere e servizi connessi).

Nel corso dell'anno sono stati pubblicati 337 appalti specifici (228 nel 2017) per un valore di Bandito complessivo di oltre 3.362 milioni di euro (2.980 milioni di euro nel 2017).

Il valore di Erogato si è attestato a circa 3.461 milioni di euro, con un incremento del 75% rispetto al 2017 (1.977 milioni di euro) riconducibile anche al maggiore contributo del bando istitutivo Farmaci. Si segnala l'attività di promozione a supporto della realizzazione di Appalti Specifici da parte delle Pubbliche Amministrazioni, nonché di iniziative aggregate per Soggetti Aggregatori e Aziende Sanitarie.

4.2. Relazione con PA ed imprese

In riferimento al supporto offerto alla Pubblica Amministrazione è stato progettato un piano volto a valorizzare i margini di crescita del ricorso agli strumenti del Programma, in particolare, nel comparto dello Stato. In particolare, nel corso del 2018, si sono realizzate Gare su Delega e Gare in ASP, nonché l'attività di comunicazione e formazione relativamente all'utilizzo piattaforma di *e-Procurement*, agli strumenti messi a disposizione nell'ambito del Programma, agli aspetti di natura normativa, al *Green Public Procurement*, ed in generale, in ordine alla ottimizzazione dei processi di approvvigionamento e di razionalizzazione organizzativa delle strutture ad essi preposte.

4.2.1. Supporto alle PP.AA. per Gare su Delega

Il supporto alle PP.AA. nel corso del 2018 è stato fornito anche attraverso attività finalizzate alla realizzazione di gare su delega.

Per quanto riguarda le iniziative realizzate per il Ministero dell'Economia e Finanze, è stata aggiudicata la gara "Selezione Advisor per consulenza piani di rientro (ed. 3)" ed è stata pubblicata la gara "Trasporto valori (ed. 4)".

Tra le iniziative realizzate in favore di altre amministrazioni si segnala la pubblicazione e aggiudicazione della gara "Servizi assicurativi RC auto (ed. 9)" per le Pubbliche Amministrazioni Centrali e la pubblicazione della gara "Servizi di pulizia uffici" per il Ministero della Giustizia.

Nel corso dell'anno sono inoltre proseguite le attività di commissione finalizzate all'aggiudicazione delle gare "Servizi professionali a supporto del SIVEAS" per il Ministero della Salute ed "Efficientamento energetico della caserme dei Vigili del Fuoco" per il Ministero dell'Interno.

Il valore di Erogato 2018 delle gare su delega è stato pari a 41 milioni di euro, con il contributo principale dell'iniziativa "Raccolta e trasporto rifiuti solidi urbani" (amministrazione beneficiaria: UNICAM – Unione Comuni dell'Alta Murgia) aggiudicata nel 2017.

Di seguito si riporta un quadro di sintesi delle iniziative su delega realizzate in favore delle Amministrazioni richiedenti.

Gara su delega per il MEF

<i>Amministrazione</i>	<i>Iniziativa</i>	<i>Deliverable 2018</i>
MEF	Selezione <i>advisor</i> per consulenza piani di rientro (ed. 3)	<ul style="list-style-type: none">• Aggiudicazione
MEF	Trasporto valori (ed. 4)	<ul style="list-style-type: none">• Pubblicazione

Gare su delega per altre PP. AA.

<i>Amministrazione</i>	<i>Iniziativa</i>	<i>Deliverable 2018</i>
PAC – Pubbliche Amministrazioni Centrali	Servizi assicurativi RC auto (ed. 9) ⁸	<ul style="list-style-type: none"> • Pubblicazione e Aggiudicazione
Ministero della Giustizia	Servizi di vigilanza armata (ed. 1)	<ul style="list-style-type: none"> • Pubblicazione
Ministero della Giustizia	Servizi di pulizia uffici (ed. 1 BIS) ⁹	<ul style="list-style-type: none"> • Pubblicazione

4.2.2. Supporto alle PP.AA. gare in ASP (*Application Service Provider*)

Nel corso dell'anno è stato fornito supporto alle amministrazioni e ai Soggetti aggregatori per la stipula/rinnovo di accordi di collaborazione per l'uso a titolo gratuito della Piattaforma di *e-Procurement* e per l'esecuzione di gare in modalità ASP. Tali protocolli di intesa hanno la finalità sia di permettere il rispetto da parte delle amministrazioni richiedenti delle prescrizioni normative dettate dal nuovo Codice dei contratti pubblici sia di supportare i Soggetti aggregatori nel presidio delle merceologie previste dal D.P.C.M. del 24 dicembre 2015 e dal successivo D.P.C.M., pubblicato in data 11 luglio 2018. Nel corso dell'anno è proseguita la campagna di promozione e di sensibilizzazione all'uso del sistema informatico di negoziazione di proprietà del MEF in modalità *ASP-Application Service Provider* attraverso incontri diretti con Enti Pubblici centrali e territoriali, nonché tramite sessioni di formazione on-line e incontri di formazione in aula in cui sono state illustrate le caratteristiche tecniche e funzionali del Sistema.

Inoltre, in un'ottica di accompagnamento al cambiamento - anche in considerazione dell'entrata in vigore, il 18 ottobre 2018, dell'obbligo di eseguire le

⁸ Gara su delega realizzata come appalto specifico sullo SDAPA Servizi assicurativi.

⁹ Gara su delega ripubblicata in data 31/07/2018 come appalto specifico sullo SDAPA Servizi di pulizia e igiene ambientale.

comunicazioni e gli scambi di informazioni nell'ambito delle procedure di cui al Codice dei contratti pubblici utilizzando mezzi di comunicazione elettronici – è stato dato impulso all'attività di promozione dell'utilizzo della Piattaforma di *e-Procurement* in modalità ASP attraverso incontri diretti con i principali enti pubblici centrali e territoriali, nonché tramite sessioni di formazione on-line e incontri di formazione in aula.

Con riferimento alla PA centrale, a dicembre 2018 risultano attivi accordi di collaborazione con 38 Amministrazioni, tra cui Consiglio di Stato, Ministero della salute, Ministero della Difesa, Ministero della Giustizia, Ministero dell'Interno e INPS.

Per quanto riguarda la PA territoriale, a dicembre 2018 sono risultati attivi accordi con 46 Amministrazioni tra cui la Città metropolitana di Palermo, l'IPA - Istituto di Previdenza e Assistenza per i dipendenti del comune di Roma Capitale, l'Azienda tutela salute - Sardegna, l'Azienda sanitaria locale di Taranto e l'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare (Inf).

Per quanto riguarda, infine, i Soggetti Aggregatori, nel corso dell'anno sono risultati attivi gli accordi con Città Metropolitana di Milano, SUAM Marche, Provincia di Vicenza, Città Metropolitana di Roma, Umbria Salute - C.R.A.S. - Centrale Regionali Acquisti per la Sanità e Regione Abruzzo - Agenzia Regionale per l'informatica e la committenza.

PA Centrali	PA Territoriali	Soggetti Aggregatori
38	46	6

E' stato inoltre portato avanti il cantiere «*Industrializzazione del Processo di business ASP*». Nell'ambito di dette attività, per ciascuna fase del processo finalizzato alla stipula dell'accordo, sono state identificate le criticità organizzative, tecniche ed operative. Sulla base di tali rilevazioni, si è proceduto a definire il nuovo Processo indicando i possibili interventi di digitalizzazione per il superamento delle criticità riscontrate e relative principalmente alla fase di stesura, condivisione e sottoscrizione degli accordi di collaborazione. Dal mese di dicembre 2018 è stato reso disponibile sul Portale Acquistinrete il «Modulo per la richiesta di utilizzo in ASP della piattaforma» la cui sottoscrizione comporta l'impegno, da parte della Amministrazione richiedente, di

utilizzo del sistema informatico di *e-Procurement*, nel rispetto della normativa vigente in materia di appalti pubblici e in tema di contenimento della spesa, nonché l'accettazione delle modalità, termini, condizioni e limiti di utilizzo della piattaforma medesima. Tale nuova modalità ha condotto ad un notevole efficientamento dell'intero Processo di concessione della piattaforma di *e-Procurement*.

L'impulso dato dall'obbligo previsto dal nuovo Codice dei contratti pubblici e dall'attività di promozione e supporto garantita alle Amministrazioni ha fatto sì che nel corso del 2018 le pubblicazioni di gare in modalità ASP sulla piattaforma di negoziazione da parte delle Amministrazioni, divenissero 127 rispetto alle 31 effettuate nel 2017 con un incremento del 300%.

Il valore Bandito complessivo è stato pari a 583 milioni di euro e il valore di Erogato, in leggero calo rispetto al 2017, si è attestato a 162 milioni di euro. Si evidenzia che l'utilizzo di sistemi telematici in modalità ASP rappresenta una misura di efficienza ed efficacia amministrativa in un'ottica di ottimizzazione e risparmio di risorse pubbliche, nonché un'occasione di condivisione di conoscenze acquisite nell'ambito della collaborazione tra soggetti pubblici.

È importante sottolineare che i risultati derivanti da tale modalità di acquisto sono fortemente dipendenti dalle azioni di promozione (per la sottoscrizione degli accordi di collaborazione), dalle attività di formazione alle PA sull'utilizzo della Piattaforma di *e-Procurement* in modalità ASP e dalle attività di supporto alle PA nella predisposizione ed esecuzione delle gare sulla Piattaforma.

4.2.3. *Promozione e supporto alle PP.AA.*

Nel corso dell'anno sono state portate avanti le azioni orientate, da un lato, a massimizzare il potenziale di sviluppo degli strumenti in cui Consip è gestore del mercato/sistema e, dall'altro, ad intercettare i margini di crescita, ancora significativi, nel ricorso delle Amministrazioni a Convenzioni e Accordi Quadro (con particolare riguardo al comparto dello Stato, per il quale la normativa impone precisi obblighi di ricorso alla centrale di acquisto nazionale) e allo SDAPA.

Si riportano di seguito le relative direttrici di intervento nell'anno:

- nell'ambito della promozione del MePA, le attività sono state focalizzate sulle categorie merceologiche ad alto valore aggiunto (quali lavori, servizi sociali e fonti rinnovabili);
- relativamente allo SDAPA, sono continuate le attività di promozione e supporto alle PP.AA, con particolare riferimento al Bando Servizi di pulizia e igiene ambientale e ai Bandi per i servizi di manutenzione. In considerazione dell'indisponibilità di una Convenzione in detto ambito merceologico, sono state supportate le principali Amministrazioni dello Stato nello svolgimento degli Appalti Specifici;
- per quanto riguarda la promozione delle gare in ASP, è stata portata avanti l'attività di coinvolgimento mirata alla Pubblica Amministrazione centrale e agli ulteriori utenti potenziali d'interesse, come Soggetti Aggregatori, Città Metropolitane e grandi Amministrazioni territoriali, finalizzata alla sottoscrizione di protocolli d'intesa. A valle dell'attività di stipula del protocollo, si è proceduto con le attività di formazione e di supporto delle stazioni appaltanti nello svolgimento delle procedure di gara sulla piattaforma.

Per quanto riguarda l'analisi del grado di soddisfazione delle Amministrazioni sull'offerta del Programma e l'identificazione di azioni di consolidamento o miglioramento della relazione con le amministrazioni, a fine ottobre è stata avviata l'indagine di *Customer Satisfaction* per i cui esiti si rimanda al paragrafo 4.3.4.

4.2.4. *Promozione e supporto alle Imprese*

Nell'ambito delle attività volte alla realizzazione del Programma, la Consip collabora con 25 Associazioni di Categoria e numerose Camere di Commercio attraverso il Progetto "Sportelli in Rete" per favorire la promozione, la formazione ed il supporto operativo diretto alle imprese nell'ambito degli strumenti di acquisto e di negoziazione del Programma – con particolare focus sul MePA. L'iniziativa prevede l'attivazione di Sportelli di supporto alle imprese in tutto il territorio nazionale. Attualmente gli Sportelli attivi sono 378.

Nell'ambito del Progetto Sportelli in Rete, nel corso del 2018, sono state organizzate 21 sessioni formative a distanza, per i referenti degli Sportelli attivi ed in fase di attivazione, con lo scopo di favorire la formazione del personale preposto a supportare operativamente le imprese locali nell'utilizzo del MePA. Inoltre, sono stati organizzati 16 seminari in aula, mirati a promuovere la partecipazione delle imprese alle iniziative del Programma, che hanno coinvolto sia le PP.AA. che le imprese locali.

Per consolidare le relazioni sviluppate nell'ambito del Progetto "Sportelli in Rete", dal mese di ottobre 2018 sono stati organizzati 14 incontri in quattro diverse regioni (Toscana, Puglia, Campania, Lazio) con le Associazioni di Categoria e le Camere di Commercio locali. Gli obiettivi di questi incontri sono stati quelli di favorire la formazione dei referenti degli Sportelli, condurre una analisi delle criticità manifestate dalle imprese in relazione al ricorso agli strumenti del Programma, definire ulteriori iniziative a favore della partecipazione delle imprese alle iniziative del Programma. Nel corso del 2019 si prevede di organizzare questi incontri nelle restanti regioni italiane.

Per raccogliere e analizzare il grado di soddisfazione dei fornitori sull'offerta del Programma e identificare azioni di consolidamento o miglioramento della relazione con

le Imprese, a fine ottobre è stata avviata l'indagine di *Supplier Satisfaction*. per i cui esiti si rimanda al paragrafo 4.3.4.

Infine, per quanto riguarda la fatturazione elettronica per le Imprese - in attuazione delle disposizioni del 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, ed articolo 4, comma 1 – il MEF, nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti, ha reso disponibile, in via non onerosa sul proprio Portale Acquistinrete PA, alle piccole e medie Imprese abilitate al MePA e che forniscono beni e servizi alle PP.AA., 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 (si veda paragrafo 4.3.6).

4.2.5. Comunicazione e Formazione

L'attività di comunicazione, insieme a quella di formazione, rappresenta una leva strategica per la promozione del Programma. Le attività di comunicazione sono state sviluppate sulla base del principio fondamentale della digitalizzazione sia come elemento di semplificazione e innovazione sia come elemento di efficienza in corrispondenza del significativo incremento dell'utenza da raggiungere.

In particolare, le attività svolte nel 2018 hanno riguardato la gestione della Promozione tramite il Portale, attraverso la redazione di 8 editoriali e la realizzazione di 3 interviste per la sezione “La Parola alla PA”.

Sono state altresì progettate, realizzate e inviate 11 newsletter PP.AA. e 11 newsletter Imprese. Inoltre sono stati organizzati e gestiti ca. 300 eventi su tutto il territorio nazionale.

A supporto degli utenti sono state realizzate 10 guide operative per PP.AA. e Imprese. È stato inoltre sperimentato l'utilizzo di un nuovo SW (*Multi channel campaign management*) che ha consentito di gestire campagne di *marketing*

personalizzate per tipologia di utenza. Con tale modalità è stata quindi realizzata la campagna di comunicazione sulla riorganizzazione ed estensione dei bandi MePA (c.d. MePA “Universale”), per informare i Fornitori abilitati delle evoluzioni in corso e accompagnarli nelle necessarie attività di pre-abilitazione ai nuovi Bandi MePA.

Con particolare riferimento al mercato delle PMI, un ruolo centrale nell’attività di comunicazione è svolto dal progetto “Sportelli in Rete”, che rappresenta ormai un asse di collaborazione fondamentale per il sistema di rappresentanza imprenditoriale e un servizio necessario da erogare alle Imprese che intendano lavorare con le PP.AA.. Ad oggi fanno parte della rete tutte le principali Associazioni di Categoria (CNA, Confartigianato, Confindustria, Confcommercio, Confcooperative, Coldiretti, Confesercenti, Legacoop, Confagricoltura, ecc.). Al 31 dicembre 2018 risultano 378 Sportelli attivati presso le sedi territoriali di 25 Associazioni nazionali con un incremento di 28 nuove strutture attivate nel corso del 2018, distribuite su tutte le regioni italiane. Nel corso del 2018, Associazioni di Categoria e Camere di Commercio hanno collaborato alla realizzazione di numerosi eventi sul territorio a vantaggio di PP.AA. e Imprese.

Nel corso del 2018, sono stati organizzati numerosi eventi formativi incentrati sugli strumenti del Programma e sui servizi disponibili sulla Piattaforma di *e-Procurement*.

Sul territorio sono stati organizzati eventi destinati alle PP.AA. e alle Imprese sia in collaborazione con le Amministrazioni territoriali sia con le Camere di Commercio e le Associazioni di categoria, sono stati inoltre tenuti seminari formativi presso la sede Consip e sono stati erogati *seminari on-line* rivolti alle PP.AA., alle Imprese e agli Sportelli in Rete.

In particolare, sono stati realizzati 55 incontri formativi in aula sul territorio e 144 sessioni di formazione a distanza, di cui 79 per le PP.AA., 44 per le Imprese e 21 per addetti agli Sportelli in Rete. Le tematiche hanno riguardato: Ordine diretto (ODA), Richiesta di Offerta (RDO) sul MePA, RDO semplificata, Abilitazione e gestione Catalogo MePA, Risposte a RDO e Partecipazione alle Gare telematiche, supporto alle

PP.AA. nella predisposizione di Appalti Specifici a valere sul Sistema Dinamico di Acquisizione ed alle Gare ASP.

4.2.6. Monitoraggio delle Forniture

Convenzioni e Accordi Quadro

Le attività di monitoraggio della qualità delle forniture erogate dai Fornitori aggiudicatari delle convenzioni stipulate nell'ambito del Programma prevedono la verifica del rispetto dei livelli di servizio e delle obbligazioni previste nei singoli contratti stipulati dalle Pubbliche Amministrazioni, attraverso l'utilizzo degli strumenti di controllo delle verifiche ispettive e dell'analisi dei reclami pervenuti.

In data 28 febbraio 2018 è stata aggiudicata all'Organismo di Ispezione IQM - Ispezioni e Monitoraggi per la Qualità S.r.l. la gara a procedura aperta, bandita ai sensi del D.lgs. 50/2016 e s.m.i., per l'affidamento del servizio di verifiche ispettive sulle forniture di beni e servizi alle Pubbliche Amministrazioni relative alle Convenzioni ex art. 26 legge 448/99 e s.m.i. e agli Accordi Quadro ex artt. 59 del D.lgs. 163/2006 e/o ex art. 54 del D.lgs. 50/2016, per il biennio 2018/2019.

Nel corso dei successivi mesi, sono state condotte attività ispettive su oltre 5.100 Ordinatori di Fornitura (ODF) o su Appalti Specifici (AS), o ancora su Addendum riferibili alle iniziative afferenti i Buoni Pasto. Le verifiche hanno evidenziato inadempimenti gravi rispetto ai livelli di servizio riferibili alle iniziative monitorate; in particolare, per le iniziative Buoni Pasto ed. 7 lotti 1 e 3, e Buoni Pasto Elettronici ed. 1 lotto 5, gli esiti delle attività ispettive hanno condotto alla risoluzione delle convenzioni stipulate con il fornitore Qui!Group S.p.A..

Nel corso del 2018, il monitoraggio dei reclami pervenuti attraverso EC (eventi di corrispondenza) o SR (*Service Request* dirette al *Contact Center*) ha riguardato un numero totale di oltre 1.100 eventi, con un andamento significativamente crescente rispetto al 2017, imputabile alle vicende e agli inadempimenti che hanno portato alla risoluzione delle iniziative relative ai Buoni Pasto sopra richiamate.

Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione

Per quanto concerne, invece, il monitoraggio dei Fornitori abilitati al MePA, sono proseguite le attività di verifica del possesso e della permanenza, in capo agli operatori economici abilitati al MePA, dei requisiti soggettivi di carattere generale di cui ai motivi di esclusione elencati all'art. 80 del D.lgs. 50/2016, dichiarati in sede di domanda di abilitazione ai bandi MePA o in sede di rinnovo dell'abilitazione stessa. Nel corso del 2018 sono stati avviati 187 procedimenti di accertamento di violazione ex art. 55 “Violazione delle Regole e dei Documenti del Mercato Elettronico” delle “Regole del Sistema di e-Procurement della PA” disponibili sul Portale Acquistinrete PA, conclusisi per oltre il 90% con l'irrogazione della relativa sanzione, e per il residuo 10% con provvedimento di archiviazione o ulteriore richiesta di chiarimenti.

Nel corso dell'anno è stata altresì monitorata la rispondenza di quanto dichiarato dai Fornitori abilitati riguardo l'oggetto sociale dell'Impresa a quanto previsto nei capitolati tecnici dei diversi bandi di abilitazione MePA, per un totale di 12 procedimenti di richiesta di chiarimenti gestiti nel periodo.

L'analisi dei dati raccolti attraverso i diversi strumenti di monitoraggio non evidenzia, per il 2018, elementi che possano considerarsi quali evidenti criticità rispetto a un regolare andamento dello strumento di acquisto.

Sistema Dinamico di Acquisizione

Per quanto concerne, infine, il monitoraggio dei Fornitori ammessi al Sistema Dinamico di Acquisizione, le attività di verifica del possesso e della permanenza, in capo agli operatori economici ammessi al SDAPA, dei requisiti soggettivi di carattere generale di cui ai motivi di esclusione elencati all'art. 80 del D.lgs. 50/2016, dichiarati in sede di domanda di ammissione ai bandi istitutivi SDAPA o in sede di rinnovo di ammissione stessa, hanno interessato nel 2018 un campione di circa 42 Imprese, nei confronti delle quali, ove necessario, sono stati assunti provvedimenti per il perfezionamento, l'integrazione o la revoca/diniego dell'ammissione.

4.3. Ulteriori iniziative

Per quanto riguarda le attività trasversali afferenti all'intero Programma, si segnalano di seguito le principali attività realizzate nel corso del 2018.

4.3.1. Indagine MEF/ISTAT

Nell'ambito delle proprie attività di rilevazione dei comportamenti della Pubblica Amministrazione, anche nel 2018 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.

La Rilevazione, giunta nel 2018 alla XVI edizione, come nella precedente edizione unisce all'analisi dei dati relativi all'anno 2017, quella dei dati relativi al primo trimestre 2018. Il campione statistico analizzato è di 1.337 unità e la Rilevazione è stata realizzata su 23 categorie merceologiche, di cui 18 relative alle Convenzioni, 3 relative al Mercato elettronico della PA (MePA) e 2 relative al Sistema Dinamico di Acquisto della PA (SDAPA).

La Rilevazione stima e rende confrontabili i livelli dei prezzi medi pagati, nel periodo di riferimento, per gli acquisti dei beni e servizi appartenenti a dette merceologie effettuati nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti nella PA, con quelli effettuati al di fuori.

La rilevazione ha preso avvio il 5 aprile 2018 e i risultati sono disponibili in un documento pubblicato sul sito del Ministero dell'economia e delle finanze – DAG¹⁰.

4.3.2. Protocollo di intesa con l'Agenzia delle entrate-Riscossione

Il Servizio Verifica Inadempimenti, gestito dall'Agenzia delle entrate-Riscossione, (già Equitalia) consente a tutte le Amministrazioni Pubbliche di accertare - prima di effettuare il pagamento - se il beneficiario del pagamento sia inadempiente all'obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento.

Con decreto n. 40 del 18 gennaio 2008, emanato dal Ministero dell'Economia e delle finanze, si è data attuazione alle disposizioni sui pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni, di cui all'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

¹⁰ http://www.dag.mef.gov.it/progetti-dag/razionalizzazione_acquisti/indagini_conoscitive/archivio/

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 cui hanno fatto seguito una Convenzione con validità fino al 24 giugno 2012 e, successivamente, una Convenzione con validità fino al 24 giugno 2014, una Convenzione con validità fino al 24 giugno 2016, ed infine, una Convenzione con validità fino al 4 ottobre 2018. Attualmente è in corso di validità una Convenzione sottoscritta ad ottobre 2018.

In continuità con l'anno precedente, è stato erogato il servizio di *Contact Center* finalizzato a fornire informazioni e assistenza di primo livello alle Amministrazioni nella fase di registrazione e abilitazione al servizio di verifica degli inadempimenti gestito dall'Agenzia delle Entrate – Riscossione (già Equitalia). In particolare si sono registrati al servizio circa 8.500 utenti e sono state gestite circa 2.450 richieste al *Contact Center*.

4.3.3. Relazioni con le Amministrazioni Territoriali – Tavolo Tecnico dei Soggetti Aggregatori

Il 2018 ha visto il consolidarsi delle relazioni con le Centrali di Committenza territoriali nell'ambito del **Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori**, previsto dall'articolo 9 del DL 66/2014 e s.m.i. convertito con modificazioni dalla legge 89/2014, le cui attività sono di supporto alla realizzazione delle politiche di *spending review* connesse alla costituzione di un innovativo modello di acquisti per la Pubblica Amministrazione.

La stessa disposizione prevede, che il Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori è coordinato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, con compiti in tema, tra l'altro, di pianificazione e armonizzazione delle iniziative di acquisto e di supporto tecnico ai programmi di razionalizzazione, secondo quanto previsto con il D.P.C.M. 14 novembre 2014.

L'articolo 9, comma 3 del D.L. 66/2014 prevede inoltre che, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, vengano individuate categorie di beni e servizi e

le relative soglie superate le quali le Pubbliche Amministrazioni di cui all'articolo 9 medesimo, ricorrono a Consip, o agli altri soggetti aggregatori.

In attuazione del citato articolo 9, comma 3 del D.L. 66/2014, il D.P.C.M. 24 dicembre 2015 individua le 19 categorie merceologiche di beni e servizi per la cui acquisizione, al di sopra di determinate soglie, le amministrazioni statali, centrali e periferiche - ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie - le Regioni e gli enti regionali, gli enti locali di cui all'articolo 2 del D.lgs. 267/2000, oltre che i loro consorzi e associazioni, e gli enti del servizio sanitario nazionale, hanno l'obbligo di ricorrere a Consip o agli altri soggetti aggregatori. Nel corso dell'anno 2017 il Tavolo dei soggetti aggregatori ha individuato sei ulteriori categorie merceologiche e relative soglie, inserite nel D.P.C.M. 11 luglio 2018.

I soggetti aggregatori, il cui elenco è pubblicato dall'ANAC (Delibera n. 58 del 23 luglio 2015, Delibera n. 125 del 10 febbraio 2016, Delibera n. 784 del 20 luglio 2016 da ultimo, dalla Delibera n. 31 del 17 gennaio 2018) sono 32 e, in particolare:

- Consip;
- 21 Centrali di committenza regionali;
- 8 Città Metropolitane;
- 2 Province.

Il Ministero dell'economia e delle finanze, attraverso il Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori, presidia l'azione dei soggetti aggregatori per garantire, attraverso la pianificazione integrata delle iniziative di acquisto, il raccordo tra i fabbisogni delle amministrazioni obbligate e la effettiva disponibilità di iniziative di acquisto aggregato.

Fanno parte del Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori, un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, in qualità di Presidente, un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri, un rappresentante per ciascun Soggetto Aggregatore, un rappresentante dell'ANAC, un rappresentante della Conferenza delle Regioni, un rappresentante dell'ANCI, un rappresentante dell'UPI ed un rappresentante del Ministero della Salute.

Ai sensi dell'art. 3 del D.P.C.M. 14 novembre 2014, nell'ambito del Tavolo tecnico è istituito un **Comitato guida** composto da un membro in rappresentanza del

Ministero dell'economia e delle finanze - DAG, con funzioni di presidente, da un membro in rappresentanza della Presidenza del Consiglio dei ministri, da un membro in rappresentanza di Consip, da un membro in rappresentanza dei restanti soggetti aggregatori di cui al comma 1 dell'art. 9 del citato D.L. 66/2014, e da un membro in rappresentanza dei soggetti aggregatori di cui al comma 2 del medesimo art. 9. Per ogni componente è previsto un membro supplente.

Al fine di supportare il Tavolo Tecnico dei Soggetti Aggregatori nell'approfondimento di specifiche tematiche, il Comitato Guida ha deliberato la costituzione, ad oggi, dei seguenti Gruppi di Lavoro:

- Gruppi di Lavoro “Sanità”: svolge attività di analisi, studio e confronto propedeutiche all'individuazione di strumenti, metodologie e aree di intervento ritenute prioritarie relativamente alle categorie merceologiche del settore sanitario;
- Gruppo di Lavoro “Integrazione banche dati e Standard categorie e prodotti”: svolge attività di analisi e supporto tecnico ai Soggetti Aggregatori in tema di standardizzazione dei dati e di nomenclatura unica di beni e servizi, con l'obiettivo di classificare univocamente la spesa sostenuta dalle pubbliche amministrazioni; tale Gruppo di Lavoro si occupa altresì delle attività di studio, confronto e disegno di soluzioni relative al tema dell'integrazione delle banche dati relative al *Procurement* pubblico al fine di supportare i Soggetti Aggregatori nella definizione delle strategie e delle priorità di intervento relative all'esecuzione ed al monitoraggio delle procedure di acquisto avviate dalle pubbliche amministrazioni.

L'articolo 1, comma 420, legge 11 dicembre 2016, n. 232 ha modificato l'articolo 9 del D.L. 66/2014, introducendo il comma 2-bis, ai sensi del quale tra i compiti del Comitato guida vi è quello di fornire, attraverso linee guida, indicazioni utili per favorire lo sviluppo delle migliori pratiche, con riferimento alle procedure da porre in essere da parte dei soggetti aggregatori, inclusa la determinazione delle fasce di valori da porre a base d'asta e delle modalità per non discriminare o escludere le micro e le piccole imprese. Anche se non direttamente riferito all'anno 2018, si anticipa che il

Comitato Guida nella seduta tenutasi in data 7 febbraio 2019 ha fornito, a beneficio dei soggetti aggregatori, indicazioni con riferimento ai “Servizi di Pulizia per gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale” ed alle forniture di “Stent”.

Nell’ambito delle attività che il Programma svolge a supporto del Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori, è prevista l’istituzione e lo sviluppo di uno specifico Portale dei soggetti aggregatori (ai sensi del D.P.C.M. 14 novembre 2014). Il Portale dei soggetti aggregatori contempla funzionalità a supporto dell’attività dei soggetti aggregatori; oltre alla possibilità di inserire la programmazione delle iniziative relative alle merceologie oggetto di obbligatorietà, è possibile caricare a sistema la “programmazione di massima” riferita a tutte le altre categorie merceologiche. Tale programmazione di massima relativa al 2017, rappresenta la base per la realizzazione del Piano Integrato delle Iniziative di Acquisto Aggregate.

Inoltre, per consentire alle Amministrazioni Pubbliche di comunicare, ai sensi dell’articolo 21 comma 6 del Codice dei contratti pubblici, al Tavolo Tecnico dei soggetti aggregatori l’elenco delle acquisizioni di forniture e servizi di importo superiore a 1 mln di euro, che prevedono di inserire nella programmazione biennale, è stata realizzata una sezione dedicata sul Portale dei soggetti aggregatori.

Per il finanziamento delle attività di aggregazione di cui al citato comma 3, dell’articolo 9, svolte dai soggetti aggregatori, è istituito, ai sensi del successivo comma 9, il Fondo per l’aggregazione degli acquisti di beni e servizi, i cui criteri di ripartizione tra i soggetti aggregatori sono stabiliti tramite apposito Decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze, tenendo conto anche dell’allineamento, da parte dei soggetti aggregatori, delle indicazioni fornite dal Comitato Guida i sensi del comma 2-bis del medesimo articolo 9.

In attuazione di tale norma, il DM 16 dicembre 2015 ha definito i criteri di ripartizione delle risorse del Fondo per l’anno 2015 (con la dotazione di 10 milioni di euro), il DM 20 dicembre 2016 ha definito i criteri di ripartizione delle risorse del Fondo per l’anno 2016 (con dotazione di 20 milioni) e il DM 4 agosto 2017 ha definito i criteri di ripartizione per il biennio 2017-2018 (con dotazione rispettivamente di circa 13 milioni per l’anno 2017 e 11 milioni per l’anno 2018).

4.3.4. Analisi del grado di soddisfazione delle Amministrazioni e delle Imprese

Nel corso del 2018, i servizi di *Contact Center* hanno supportato il processo di *Customer Relationship Management* (di seguito *CRM*) del Programma, gestendo circa 410.000 richieste da parte dell'utenza, di cui il 38% dalla PA ed il 62% da Imprese (per quest'ultime ci sono state circa 110.000 richieste al numero a pagamento, pari al 24% del totale richieste e pari al 48% di quelle provenienti da Imprese).

Nel corso del 2018 è stato costantemente monitorato l'andamento delle lamentele presentate dalle Pubbliche Amministrazioni e si è potuto rilevare che rispetto a tutte le richieste gestite dal *Contact Center* relative alle PP.AA. solo lo 0,11% è stato classificato come "lamentela". È stata inoltre effettuata una indagine di rilevazione della soddisfazione, con l'obiettivo di misurare il livello di soddisfazione delle Pubbliche Amministrazioni e delle Imprese che hanno aderito al Programma di razionalizzazione degli acquisti, per rilevare gli ambiti del servizio offerto ai clienti più efficacemente presidiati e quelli meno presidiati, per identificare azioni mirate di consolidamento o miglioramento della relazione con Imprese e PA e per analizzare i *driver* di offerta e di immagine che impattano maggiormente sulla soddisfazione dei clienti e le leve su cui agire per migliorare.

L'indagine è stata svolta da un ente di ricerca e ha visto il coinvolgimento di 1.000 utenti PA e 1.000 utenti Imprese, ai quali è stata somministrata una intervista telefonica. Dall'analisi sull'immagine di Consip i punti per i quali si è rilevata una maggiore soddisfazione hanno riguardato: la trasparenza, l'utilità e l'affidabilità. La ricerca effettuata evidenzia un consolidamento nel tempo della soddisfazione generale verso il Programma di razionalizzazione degli acquisti sia per gli Enti della PA sia per le Imprese. Gli enti della PA che si dichiarano *molto soddisfatti* (voto da 8 a 10) sono il 43,0% del totale del campione, *abbastanza soddisfatti* (voto 6 - 7) sono il 48,0%. Le imprese *pienamente soddisfatte* sono il 26,3% e le *abbastanza soddisfatte* il 57,8%. Per quanto attiene la *Garanzia di maggior trasparenza delle procedure di vendita*, questa si riverbera positivamente sia sugli Enti (90,1%) sia sulle Imprese (78,1%) che aderiscono al Programma.

4.3.5. Green Public Procurement

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 e aggiornare un Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi della P.A., (ex art. 1, comma 1126 della legge 296/2006) cui il Ministero dell'economia e delle finanze e la Consip hanno collaborato, su richiesta dello stesso Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare. Il Piano è stato adottato con il Decreto Interministeriale dell'11 aprile 2008 (G.U. n. 107 dell'8 maggio 2008), aggiornato con Decreto 10 aprile 2013 (G.U. n. 102 del 3 maggio 2013) ed è in corso di ulteriore revisione.

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 P.A., coordinato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del Mare e finalizzato anche alla redazione e all'aggiornamento dei Criteri Ambientali Minimi (CAM) sulle categorie oggetto di definizione di criteri ambientali.

Coerentemente a quanto delineato nel quadro normativo vigente, e soprattutto a seguito delle modifiche del nuovo Codice dei contratti pubblici (D.lgs. 50/2016) che sancisce l'obbligatorietà dei Criteri Ambientali Minimi per quanto riguarda le specifiche tecniche e le clausole contrattuali, il Programma di razionalizzazione degli acquisiti nella P.A., 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 MEF e la Consip, in continuità con gli anni precedenti, hanno svolto un ruolo strategico nell'ambito del Comitato di Gestione per l'attuazione del "Piano di azione nazionale per la sostenibilità dei consumi nella PA" (ex art. 1, comma 1126 della legge 296/2006), coordinato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del

Mare (di seguito MATTM) e finalizzato anche alla redazione e all'aggiornamento dei Criteri Ambientali Minimi (di seguito CAM) sulle categorie oggetto di definizione di criteri ambientali.

Tutti gli strumenti del Programma sono stati interessati dall'applicazione dei CAM e dall'introduzione di criteri specifici di sostenibilità individuati in base all'analisi del ciclo di vita. Sono state effettuate sessioni di comunicazione, informazione e formazione, rivolte a Amministrazioni Centrali, Regioni, Città Metropolitane, Comuni, nonché altre realtà territoriali di rilievo quali le Università e gli Enti di Ricerca, assicurando supporto tecnico e metodologico all'introduzione di CAM negli appalti pubblici, soprattutto a seguito delle modifiche del nuovo Codice dei contratti pubblici (D.lgs. 50/2016) che sancisce l'obbligatorietà dei CAM per quanto riguarda le specifiche tecniche e le clausole contrattuali.

Nel corso del 2018 è stato avviato il progetto trasversale *Procure2Innovate*, nell'ambito delle azioni di Coordinamento e Supporto del Programma Quadro dell'Unione Europea per la Ricerca e l'Innovazione (*Horizon 2020*), focalizzato sulla creazione di un *network* tra i centri di competenza sull'*Innovative Procurement* a livello europeo e a esplorare le finalità dell'utilizzo degli strumenti innovativi previsti dal Codice dei contratti pubblici.

4.3.6. Fatturazione elettronica per le imprese – 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 seguito del D.M. n. 55, nel 2014 sono state realizzate le funzioni specifiche per permettere ai Fornitori del Mercato Elettronico della PA di generare le fatture elettroniche, secondo le specifiche definite dalla normativa, acquisendo le informazioni necessarie sia dalla base dati del Sistema di *e-Procurement*, sia attraverso imputazione diretta o caricamento da file strutturato da parte degli stessi Fornitori, per ordinativi di fornitura della P.A. non transitati attraverso la piattaforma di *e-Procurement*.

Il 3 febbraio 2014 è stato avviato un servizio di supporto alla fatturazione elettronica da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze nell'ambito del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti della P.A. Attraverso questo servizio le imprese possono generare, trasmettere e conservare, nel formato previsto dal Sistema di interscambio gestito dall'Agenzia delle Entrate, le fatture elettroniche relative alle transazioni concluse sul MePA, ma anche riguardanti altre operazioni.

Nel corso del 2018 le imprese aderenti al servizio sono 28.626 di cui circa 12.232 imprese risultano attive al servizio (cioè con un utilizzo quotidiano del MePA), mentre le fatture inviate nell'anno ammontano a 427.245.

Il MePA ha attivato un servizio di *Contact Center* per fornire assistenza alle Piccole e Medie imprese che riscontrassero problemi o difficoltà con la fruizione del servizio.

4.3.7. Progetti di Cooperazione e Attività Internazionali

Nel corso del 2018 sono state portate a termine tutte le attività internazionali programmate volte al consolidamento e rafforzamento della cooperazione internazionale e delle *partnership* sviluppate nel tempo con *stakeholder* rilevanti e strategici.

Nello specifico, per quanto attiene alle Relazioni internazionali sono state ospitate numerose delegazioni governative straniere, anche a supporto dell'ANAC, che hanno effettuato visite di studio finalizzate ad approfondire la conoscenza del sistema italiano di *Public e-Procurement* ed è stata garantita la presenza di esperti Consip, su invito, presso le principali conferenze internazionali sugli appalti pubblici.

Per quanto attiene alla Cooperazione internazionale sono stati portati a termine gli impegni presi nell'ambito dei due Memorandum d'Intesa firmati nel 2016 con le equivalenti centrali di committenza del Canada e della Corea del Sud e sono stati rinnovati entrambi i Memorandum per il biennio 2019-2020.

Inoltre, è proseguita la partecipazione di Consip ai principali *network* attivi tra le equivalenti centrali di committenza estere (CPB). In particolare, il *network* con le CPB europee riunitosi nel primo semestre dell'anno in Finlandia ed è in fase di preparazione la partecipazione all'imminente incontro di Dublino; il *network* mondiale MMGP (*Multilateral Meeting on Government Procurement*) - il G6 degli appalti pubblici elettronici che coinvolge USA, Regno Unito, Corea del Sud, Cile, Canada ed Italia - riunitosi quest'anno in Canada.

Su invito e richiesta dell'OCSE Consip ha partecipato agli incontri del tavolo OCSE "*Leading Practitioners on Public Procurement*" e ai *workshop* organizzati dall'OCSE.

In ambito europeo, in collaborazione con la Direzione Generale GROW della Commissione Europea, è proseguito il supporto all'EXEP, gruppo di lavoro *sull'e-Procurement*, e al tavolo ECF, *European Competency Framework*.

In ambito Internazionale-Istituzionale è proseguita la collaborazione con il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale - DG Mondializzazione, per quanto attiene la presidenza di Consip del *network* OCSE-MENA sugli appalti pubblici, a supporto dei paesi della *Deauville Partnership*, in ambito G7; il contributo di Consip agli incontri del gruppo di lavoro anticorruzione, in ambito G20; il contributo al gruppo di lavoro coordinato dal Ministero della Giustizia e dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale per la *Review* dell'UNCAC sulla *compliance* dell'Italia ai capitoli 2 e 5 della convenzione delle Nazioni Unite sulla lotta alla corruzione.

E' altresì proseguita, anche nel 2018, la collaborazione con il gruppo *Open Government Partnership (di seguito OGP)* Italia, coordinato dalla Funzione Pubblica, ai fini della redazione del IV piano di azione nazionale in ambito OGP.

E' stato inoltre garantito il supporto e la partecipazione alle missioni della Commissione Europea di verifica e monitoraggio nell'ambito del MIP (*Macroeconomic*

Imbalances Procedure), del Fondo Monetario Internazionale e della missione economica condotta dall'OCSE. Sono stati altresì forniti contributi a molteplici questionari richiesti dall'OCSE sul tema del sostegno alle PMI e del rispetto dei principi OCSE sulla trasparenza e l'integrità negli appalti pubblici.

Partecipazione alla community OpenPEPPOL

Nel corso del 2018 la guida della community del *Pre-award* si è concentrata sul coordinamento dei gruppi di lavoro per la pubblicazione dei nuovi profili PEPPOL BIS per l'*eTendering* e il Documento Unico di Gara (*European Single Procurement Document* ovvero l'ESPD).

E' stato pubblicato il *Position Paper* congiunto sull'ESPD in attuazione del protocollo di intesa con l'associazione di providers di piattaforme telematiche: EUPLAT. La partecipazione al tavolo EXEP - *Multi Stakeholders eProcurement Experts*- della Commissione Europea è proseguita tramite la realizzazione dei *deliverable* su l'interoperabilità e il catalogo elettronico.

Infine, in tema di collaborazioni con le PP.AA. al fine di realizzare progetti pilota per lo scambio di documenti tra differenti sistemi gestionali e testare l'integrazione del sistema di *e-Procurement* del Programma, sono stati conclusi i test di qualificazione dell'*Access Point Peppol* in produzione al fine di conseguire l'abilitazione per Consip-MEF alla funzione di *Peppol Service Provider*. Tali attività sono necessarie per le evoluzioni delle funzionalità di invio dell'ordine e dell'integrazione tra la Piattaforma di *e-Procurement* ed il Nodo Smistamento Ordini (NSO) predisposto da Sogei per conto della Ragioneria Generale dello Stato.

5. Conclusioni

L'obiettivo perseguito dal Legislatore nell'ambito dei complessi interventi che hanno riguardato negli anni il sistema degli approvvigionamenti pubblici, anche mediante il rafforzamento del ruolo delle centrali di committenza e, in particolare, del

Programma di razionalizzazione degli acquisti nella P.A. (Programma), è stato costantemente orientato verso una riduzione e una razionalizzazione della spesa per beni e servizi (anche in riferimento alle manutenzioni), effettuata dalle Pubbliche Amministrazioni, accompagnato da un incremento della trasparenza.

In questo contesto, il Programma nel corso degli anni si è evoluto per caratteristiche e compiti, focalizzando l'attenzione sulla razionalizzazione degli acquisti, attraverso il progressivo ampliamento del perimetro di spesa presidiata con i propri strumenti di acquisto e di negoziazione, sullo sviluppo di soluzioni di *e-Procurement*, nell'ottica di garantire alla PA un servizio affidabile, efficiente e trasparente e sulla digitalizzazione e tracciabilità dei processi d'acquisto per contribuire al monitoraggio e al governo della spesa pubblica.

Nel corso dell'anno si è consolidato il percorso di crescita degli impatti generati dal Programma, in attuazione delle linee guida per il triennio 2018 - 2020 (LGT), predisposte dall'Ufficio per la razionalizzazione degli acquisti nella P.A. del Ministero dell'economia e delle finanze, e in linea con quanto previsto dalla vigente Convenzione che regola i rapporti tra il Ministero medesimo e la Consip per il triennio stipulata in data 9 marzo 2017.

Tale azione è stata supportata dal potenziamento delle attività di promozione di tutti gli strumenti, con particolare riferimento all'utilizzo della Piattaforma in modalità ASP, anche in un'ottica di accompagnamento verso la digitalizzazione e standardizzazione dei processi di acquisto, che ha visto nel corso del 2018 l'introduzione dell'obbligo di eseguire le comunicazioni e gli scambi di informazioni nell'ambito delle procedure, di cui al Codice dei contratti pubblici, utilizzando mezzi di comunicazione elettronici. Allo stesso tempo, il Programma ha ricoperto un importante ruolo nello sviluppo digitale dei processi di approvvigionamento pubblico proseguendo sia nella realizzazione di soluzioni per favorire una piena interoperabilità delle piattaforme telematiche e lo scambio dei dati e dei documenti tra i diversi sistemi, sia potenziando la Piattaforma di *e-Procurement* per sostenere i volumi attuali e futuri di transazioni.

Inoltre, per migliorare l'accesso ai servizi *on-line* resi disponibili dal Programma e accrescere il livello di trasparenza verso l'esterno, è continuata l'attività di ottimizzazione grafica e di funzionalità del Portale Acquistinrete PA, ed è stato arricchito il Portale *Open Data*, dedicato alla valorizzazione e alla diffusione del patrimonio informativo del Programma di razionalizzazione degli acquisti, con nuovi Dataset e Infografiche su dati di sintesi di Negoziazioni ed Acquisti.

Allo stesso tempo, il Programma ha consolidato in proprio ruolo nell'ambito del *Procurement pubblico* in riferimento a progetti innovativi quali:

- il *Green Public Procurement* attraverso il supporto fornito nella redazione e aggiornamento dei Criteri Ambientali Minimi;
- il contributo alle attività del Tavolo dei Soggetti Aggregatori finalizzato alla razionalizzazione della spesa pubblica e delle contrali di committenza, con particolare riferimento alla spesa degli Enti del Servizio Sanitario Nazionale;
- attraverso la partecipazione a *community* a livello europeo come *ePass*, che ha l'obiettivo di semplificare i processi di qualificazione e partecipazione degli operatori economici al MePA;
- UNINFO che ha l'obiettivo di sviluppare standard a livello nazionale e internazionale per l'*e-Procurement*;
- *OpenPEPPOL*, *eCERTIS* e *eESPD* al fine della definizione e dello sviluppo del Documento Unico di Gara a livello europeo.

Ai fini dello sviluppo del Programma si è lavorato al miglioramento dei servizi forniti a PP.AA. e fornitori quali, tra gli altri: lo sviluppo dei sistemi di CRM, l'aumento della diffusione dei cruscotti informativi, dei sistemi di reportistica e degli ambienti di analisi, la fatturazione elettronica a supporto delle imprese abilitate al MePA; l'aumento della diffusione degli Sportelli PA a supporto delle imprese per favorire la loro partecipazione agli strumenti e alle iniziative del Programma, con particolare riferimento al MePA.

Per quanto riguarda i risultati complessivi raggiunti, si registra un valore di Erogato per il 2018 corrispondente a circa 12.054 milioni di euro, con un incremento rispetto al precedente anno del 34% circa, rilevabile sia sugli strumenti di negoziazione,

sia sugli strumenti di acquisto, con crescite particolarmente significative per Accordi Quadro (+ 177% vs 2017) e SDAPA (+75% vs 2017).

Più in particolare, per quanto riguarda il sistema delle Convenzioni a fronte di una sostanziale conferma della Spesa presidiata (16.003 milioni di euro vs 16.133 milioni di euro del 2017) e un incremento del Risparmio potenziale del 5% (2.281 milioni di euro vs i 2.163 milioni di euro del 2017), l'Erogato, dopo la flessione 2017 vs 2016, è tornato a crescere di circa il 17%, rispetto al 2017, garantendo così anche un aumento del Risparmio diretto di circa il 52% (771 milioni di euro verso i 508 milioni di euro del 2017). In questo contesto positivo va comunque segnalato il fenomeno del contenzioso che ha visto, a dicembre 2018, il valore dei contratti “bloccati” da ricorsi dei fornitori pari a 0,8 miliardi di euro, evidenziando un quadro di incertezza, aggravatosi nel tempo, che si traduce in “contratti bloccati”, ovvero maggiori costi per lo Stato per ritardi e diseconomie di sistema, minore conformità alla disciplina vigente per effetto delle (conseguenti) proroghe tecniche, e servizi meno efficienti per i cittadini .

Anche per quanto riguarda il ricorso agli Accordi Quadro, il 2018 ha fatto registrare andamenti positivi di tutti gli indicatori rispetto al 2017. L'Erogato ha infatti raggiunto un valore pari a 421 milioni di euro, con un incremento di oltre il 177% rispetto al consuntivo 2017 (152 milioni di euro). Tale andamento è particolarmente significativo alla luce del fatto che anche nel 2017 si era registrata una crescita di circa il 69% rispetto al 2016. Si segnala che il numero degli appalti specifici pubblicati è aumentato di circa il 300% rispetto al 2017 (2.040 vs 515).

Tali dati confermano le potenzialità di tale strumento, anche con particolare riferimento al presidio della spesa sanitaria.

Per quanto concerne il MePA, pur confermando la spesa presidiata del 2017 pari a 9.470 milioni di euro, si registra una crescita sia dell'Erogato di circa il 25% (3.961 milioni di euro vs 3.160 milioni di euro del 2017) sia del numero delle transazioni di oltre il 7% (639.069 vs 595.788 del 2017). Rispetto al 2017, crescono inoltre tutti gli altri indicatori, quali i PO attivi (42.375 vs 40.816 +4%), i Fornitori abilitati (109.979 vs 92.288 +19%) e il numero di articoli disponibili (8.860.983 vs 8.582.116 +3%). Tali

risultati sono riconducibili allo sviluppo del “MePA Universale” e alla crescita dell’utilizzo dei bandi per Manutenzioni.

Anche l’utilizzo del Sistema Dinamico di Acquisizione (SDAPA) nel 2018 ha visto una significativa crescita, anche se ancora fortemente riconducibile al solo SDAPA Farmaci. L’Erogato si è attestato a circa 3.461 milioni di euro, con un incremento del 75% rispetto al consuntivo 2017 (1.977 milioni di euro). Si segnala, in tal senso il contributo, molto rilevante da parte di alcuni Soggetti Aggregatori al raggiungimento del risultato di Erogato.

Nel corso dell’anno è stato fornito supporto alle Amministrazioni richiedenti e ai Soggetti Aggregatori per la stipula/rinnovo di accordi di collaborazione per l’uso a titolo gratuito, nell’ambito del Programma, della Piattaforma di *e-Procurement*, ossia per l’esecuzione di gare in ASP. L’impulso dato dall’obbligo previsto dal nuovo Codice dei contratti pubblici e dall’attività di promozione e supporto garantita alle amministrazioni ha fatto sì che nel corso del 2018 le pubblicazioni divenissero 127 rispetto alle 31 pubblicazioni del 2017, con un valore di Bandito complessivo pari a 583 milioni di euro. Si evidenzia una concentrazione delle pubblicazioni a partire dal 18 ottobre 2018, pari al 60% delle gare bandite nell’anno. Il valore di Erogato, in leggero calo rispetto al 2017, si è attestato a 162 milioni di euro.

Si evidenzia che l’utilizzo di sistemi telematici in modalità ASP rappresenta una misura di efficienza ed efficacia amministrativa in un’ottica di ottimizzazione e risparmio di risorse pubbliche, nonché un’occasione di condivisione di conoscenze acquisite nell’ambito della collaborazione tra soggetti pubblici. Infine, è importante sottolineare che i risultati derivanti da tale modalità di acquisto sono fortemente dipendenti dalle azioni di promozione (con la sottoscrizione degli accordi di collaborazione), dalle attività di formazione alle PA sull’utilizzo della Piattaforma di *e-Procurement* in modalità ASP e alle attività di supporto alle PA nella predisposizione ed esecuzione delle gare sulla Piattaforma.

Nel corso dell’anno è stato fornito supporto anche attraverso la realizzazione di Gare su Delega in favore delle Amministrazioni richiedenti. L’Erogato tramite gare su

delega è stato pari a 41 milioni di euro, con una riduzione rispetto al 2017 di circa il 18%.

Infine, in coerenza con il modello normativo e a seguito all'approvazione del "Piano Triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione per il 2017-2019", sono state avviate – nell'ambito del c.d. "Programma ICT" – le prime iniziative a rilevanza strategica individuate dall'AgID: Sistema Informativo della Pubblica Istruzione del Ministero dell'Istruzione; Nuovo Sistema Informativo Sanitario del Ministero della Salute; *Digital Transformation*.

In ottica evolutiva, il Programma si propone di proseguire nella propria attività istituzionale secondo le seguenti linee evolutive:

- focalizzazione sulla spesa pubblica attraverso il coordinamento della domanda finalizzata alla massimizzazione dei risparmi della Pubblica Amministrazione;
- promozione della concorrenza sul mercato per il miglioramento del rapporto qualità/prezzo degli appalti pubblici, favorendo altresì, la partecipazione delle piccole e medie imprese alle procedure di gara;
- efficientamento dei processi approvvigionamento mediante una armonizzazione dei programmi di razionalizzazione della spesa delle centrali di committenza;
- elaborazione delle esigenze espresse dalla Pubblica Amministrazione per favorire l'innovazione delle tecniche di acquisto, anche garantendo l'aumento della trasparenza nei processi di gara.

PAGINA BIANCA



181650071330