del 1999 non hanno predisposto, anteriormente al 2003, la relazione prevista dall'art. 26, comma 4, della legge n. 488 del 1999, relativamente ai risultati, in termini di riduzione di spesa, conseguiti attraverso l'attuazione del nuovo sistema degli acquisti.

In questa situazione, la Consip è stata costretta ad elaborare i dati relativi ai risparmi ricorrendo essenzialmente a valutazioni autonome. Non risulta, infatti, che le sporadiche istruttorie esperite presso le singole Amministrazioni abbiano assunto rilevanza significativa.

Soltanto di recente (maggio del 2003), per rendere maggiormente oggettiva la stima dei benefici indotti dal programma è stato avviato un progetto in collaborazione con l'ISTAT, volto a raccogliere per un campione rappresentativo di amministrazioni ed, in relazione a categorie merceologiche di ampia diffusione, le informazioni relative alla spesa.

Nella relazione concernente l'esercizio 2004 si darà notizia dei criteri assunti a base della rilevazione e dei relativi risultati, nonché delle ulteriori iniziative eventualmente assunte in materia.

Nel biennio in esame i vantaggi economici derivanti dalle convenzioni quadro sono stati determinati utilizzando i criteri adottati nel processo di determinazione della base d'asta.

Tale processo prevede:

- la quantificazione del bisogno della P.A. per il bene o servizio oggetto di convenzione, segmentato per tipologia di prezzi rilevati presso le Amministrazioni per acquisti di piccole (ordine di grandezza unità), medie (ordine di grandezza decine) e grandi (ordine di grandezza centinaia/migliaia) quantità di beni e servizi;
- la definizione del massimale della convenzione (quantità);
- la individuazione del prezzo di mercato del bene/servizio e la definizione dello sconto medio ottenibile autonomamente da ciascuna tipologia di Amministrazione per il bene/servizio nell'ipotesi in cui non vi fosse la convenzione ex art. 26;

- il calcolo dello sconto medio ponderato della P.A. nel suo complesso e del relativo prezzo medio di mercato P.A. del bene/servizio;
- la definizione del prezzo posto a base d'asta, a partire dal precedente prezzo medio, definito tramite apposito studio di fattibilità.

Sulla base dei dati determinati ricorrendo ai menzionati criteri, la Consip ha calcolato il "risparmio potenziale" – riferito alla "spesa affrontata" del bene/servizio – applicando a tutta la spesa oggetto delle convenzioni la percentuale di riduzione dei costi unitari, ottenuta a valle delle procedure di gara.

Il risparmio potenziale è stato poi scomposto in risparmio "diretto" e risparmio "da benchmark".

Il primo misura il risparmio effettivamente generato dal valore degli ordini transitati attraverso il sistema delle convenzioni quadro ed è calcolato per differenza tra il transato e la spesa che le amministrazioni avrebbero affrontato in assenza di convenzioni (prezzo medio ponderato); il secondo è, invece, determinato per differenza tra il risparmio potenziale ed il risparmio diretto ed è calcolato con riguardo al dovere delle Amministrazioni che non hanno aderito alle convenzioni di utilizzare, se più favorevoli, i parametri di qualità e di prezzo previsti nelle convenzioni stesse. Ciò nel presupposto di una tendenziale convergenza del costo dei beni e servizi verso i valori delle convenzioni Consip, che vengono a costituire un parametro di riferimento per tutto il mercato.

Tenuto conto del complesso di valutazioni che si è descritto, la Consip ha determinato per l'anno 2002 un risparmio potenziale di 2.308 milioni di euro, un risparmio diretto di 603 milioni di euro ed un risparmio da benchmark di 1.705 milioni di euro.

Per l'esercizio 2003 i corrispondenti valori sono stati determinati, rispettivamente, in 3.196 milioni, 918 milioni e 2.278 milioni di euro.

In alcuni settori le convenzioni quadro hanno fatto registrare risultati di rilievo.

Così, ad esempio, - come risulta dalle tabelle relative al riepilogo della spesa

derivante dalle convenzioni – nelle categorie merceologiche telefonia fissa e videoproiettori si sono avuti nel 2002 riduzioni di costi unitari aggiudicati dell'ordine del 68% e del 55%.

Per il traffico telefonico-telefonia mobile e per le centrali telefoniche, fascia bassa, la riduzione dei costi unitari è ammontata nel 2003 all'88% ed al 63%.

Significative sono anche le convenzioni che la Consip ha attivato per il settore sanitario e, tra queste, le convenzioni bandite nel 2002 ed aggiudicate nel 2003, per ecotomografi ed ambulanze. I relativi risultati sono stati molto positivi, sia in termini di risparmio (con prezzi ottenuti che sono risultati inferiori, rispetto ai prezzi medi praticati alle pubbliche amministrazioni, rispettivamente del 60% e del 30%), sia di utilizzazione da parte delle strutture sanitarie pubbliche (fatto che ha portato al rapido esaurimento della disponibilità dei beni: ad esempio, un lotto di ecotomografi si è esaurito in due giorni ed un lotto di ambulanze in tre settimane).

E' da rilevare, tuttavia, che alle misure di risparmio sopra riportate non hanno corrisposto i dati della gestione delle Amministrazioni. Queste ultime, infatti, hanno tendenzialmente utilizzato il "risparmio", in termini di un minor costo unitario, per l'acquisizione di un quantitativo maggiore di beni e servizi, utilizzando integralmente gli stanziamenti previsti in bilancio.

E' significativo notare, al riguardo, che nelle stime ISTAT degli aggregati del conto economico delle risorse e degli impieghi i dati relativi ai consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche (non ancora definitivi) indicano un incremento costante nell'ultimo quadriennio (da 58.214 milioni del 2000 a 69.022 milioni del 2003), con variazioni in più dell'1,7% del 2002 sul 2001 e dell'8,8% del 2003 sul 2002.

Pur tenendo conto dell'eterogeneità delle spese previste nella categoria consumi intermedi – e con l'avvertenza quindi dei limiti nella significatività dei dati ISTAT, ai fini che qui interessano – può osservarsi che, in linea di massima, è venuto meno, a livello delle decisioni finanziarie di vertice e per la maggior parte delle amministrazioni, il

raccordo tra i risultati perseguiti o perseguibili dal sistema di centralizzazione degli acquisti e la provvista ed il continuo adeguamento delle corrispondenti dotazioni di capitoli di spesa.

E sembra superfluo sottolineare come la realizzazione di un raccordo tempestivo ed efficace appaia indispensabile ai fini del contenimento della spesa corrente, specie ove si considerino gli ampi margini di autonomia delle Amministrazioni, anche nei casi in cui le stesse sono obbligate ad utilizzare le convenzioni Consip. Il programma di razionalizzazione della spesa può infatti far diminuire i prezzi unitari dei beni e delle forniture, ma non può incidere sulle quantità acquistate, che restano nella disponibilità discrezionale degli enti di gestione, ferma restando la facoltà di scegliere beni che, in ragione delle loro caratteristiche, non sono previsti nelle convenzioni. Solo l'assegnazione di minori risorse finanziarie, commisurate alle esigenze ed all'abbattimento dei costi, può dunque consentire di contenere effettivamente le spese e di commisurarle ai programmi ritenuti congrui.

Una ulteriore componente delle economie recate dalla centralizzazione degli acquisti è data dal ridimensionamento, per tutte le amministrazioni interessate, delle unità organizzative dedicate agli acquisti, e dalla conseguente possibilità di riconversione del relativo personale; dall'eliminazione della moltiplicazione delle procedure di gara e dei connessi costi; dalla drastica, se non totale, riduzione delle spese di giustizia, che nel nuovo sistema vengono assunte dalla Consip.

Si tratta di risparmi non determinabili con certezza, ma sicuramente non irrilevanti.

Può ricordarsi, a titolo indicativo, che i soli costi di pubblicazione per le procedure di gara sono ammontati nel 2002-2003 ad € 1.701.358 (di cui € 1.053.259 relativi all'ultimo anno).

Le spese legali relative alle gare (consulenza e pareristica) sono ammontate, nello stesso periodo, ad € 4.699.533, di cui € 2.265.347 spesi nel 2003.

Per quanto riguarda gli oneri derivanti dal contenzioso, va rilevato, inoltre, che dal

2000 al 2003 i giudizi istaurati contro la Consip sono stati 151. Nei soli anni 2002-2003 il contenzioso Consip è ammontato, rispettivamente, a 23 ed 81 ricorsi. Le spese per la difesa in giudizio della Consip hanno raggiunto, negli stessi anni, la somma di € 327.528 e 1.927.200.

Nessuna pronuncia di merito, nel periodo in esame, ha accolto le censure formulate contro le gare Consip.

b-3 Ampliamento del ricorso alle procedure dell'evidenza pubblica ed utilizzazione di una struttura di elevata professionalità per l'elaborazione di capitolati e di bandi di gara idonei ad evitare discriminazioni. Il rispetto delle regole del mercato.

L'aggregazione della domanda di beni e servizi proveniente dalle diverse amministrazioni ha di fatto reso costante il ricorso a procedure di evidenza pubblica per l'acquisizione di forniture che, se frazionate tra numerosi richiedenti, sarebbero non infrequentemente rimaste sotto le soglie che, secondo la normativa di provenienza comunitaria, rendono necessaria l'effettuazione delle gare.

Si sono così garantite procedure aperte per la massima parte degli acquisti delle amministrazioni, rinforzando il confronto competitivo, sia a livello nazionale che all'interno dell'intera comunità europea.

Anche la trasparenza dell'azione dei pubblici poteri ha tratto giovamento dalle garanzie offerte dalle procedure di gara. La Consip, dal canto suo, ha cercato di concorrere alla trasparenza e all'imparzialità della sua azione, con l'adozione di un regolamento per la nomina dei Presidenti e dei membri esterni delle commissioni di gara, il quale ne prevede l'individuazione tramite un articolato sistema di sorteggio. Tale sorteggio viene effettuato nell'ambito di elenchi formati con i nominativi segnalati annualmente dalla Corte di cassazione, dalla Corte dei conti, dal Consiglio di Stato, dalle Università, dai principali organi di consulenza tecnica della Pubblica Amministrazione. I

nominativi sono scelti tra soggetti che per competenza, capacità professionale ed assenza di conflitto di interessi siano in grado di ricoprire il ruolo di Presidente e/o membro esterno delle commissioni giudicatrici delle gare bandite da Consip. Con riguardo ancora alla tutela dei principi di trasparenza e di imparzialità, sono stati ulteriormente puntualizzati ed oggettivizzati nel corso del 2003 i parametri per la definizione delle gare ad alta e bassa discrezionalità.

Pur tenendo conto degli aspetti favorevoli derivanti dalla centralizzazione degli acquisti, vanno tuttavia evidenziate talune "criticità" che in concreto si sono verificate, in presenza di mercati particolari, contraddistinti da caratteristiche strutturali idonee a facilitare il coordinamento dei comportamenti delle imprese, e quindi l'insorgere di strategie collusive non consentite.

Tale è il caso che si è verificato per il servizio sostitutivo di mensa mediante l'emissione di buoni pasto per il personale dipendente dalle Amministrazioni pubbliche.

In occasione dello svolgimento di una gara bandita dalla Consip per la prestazione del servizio in questione, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha emesso una pronuncia di condanna nei confronti delle società di ristorazione che erano risultate aggiudicatarie dei cinque lotti in cui si articolava la gara, in base alla considerazione che le stesse avevano posto in essere un'intesa consistente in una pratica concordata diretta ad alterare la concorrenza nella fornitura (v. decisione Pellegrini/Consip, n. 10831 del 13 giugno 2002).

Si trattava, nella specie, di un mercato particolare in cui la quota di oltre l'80% dell'offerta era detenuto soltanto da cinque imprese le quali, confrontandosi frequentemente in contesti di gara, potevano arrivare a detenere informazioni sui reciproci posizionamenti.

In questa situazione sarebbero state indispensabili approfondite attività istruttorie volte allo studio delle caratteristiche del mercato ed all'ideazione di strategie di gara dirette a contrastare – anche mediante il ricorso ad una gara nazionale o ad una diversa

articolazione in lotti – l'adozione di accordi e di pratiche pregiudizievoli.

Nel caso di specie, invece, nessuno specifico accorgimento è stato adottato al fine di differenziare la gara in esame rispetto a quelle ordinariamente bandite. E d'altro canto, neppure l'Autorità garante, nella menzionata decisione n. 10831, nell'affrontare il tema della suddivisone della gara per i buoni pasto in lotti territoriali, non ha ritenuto di muovere specifiche osservazioni in ordine alla scelta operata dalla Consip.

E' da segnalare, al riguardo, che la pronuncia relativa all'intesa tra le società aggiudicatarie è stata confermata dal TAR Lazio – Roma – Sez. I, con sentenza n. 1790/2003, pubblicata il 10 marzo 2003, e dal Consiglio di Stato, Sez. VI, con decisione n. 926/2004 del 27 gennaio 2004.

La Consip, per parte sua, ha disposto nel luglio del 2003 l'annullamento delle aggiudicazioni in favore delle ditte colluse e nel mese di marzo del 2004 ha deliberato di agire in giudizio per il risarcimento dei danni subiti in conseguenza della concertazione, salva la valutazione, da effettuare successivamente, relativa alla qualificazione del comportamento delle aziende quale grave inadempimento idoneo a consentire la non ammissione alle future gare.

Vicenda diversa è quella relativa all'istruttoria che l'Autorità garante ha avviato nei confronti della società Telecom Italia S.p.A. per abuso di posizione dominante. In particolare Telecom avrebbe formulato, in una gara bandita dalla Consip nel 2002, offerte caratterizzate da condizioni economiche non replicabili dai concorrenti, in quanto incompatibili con i costi di interconnessione che tutti gli operatori alternativi devono sostenere per la presentazione di offerte analoghe.

La vicenda è tuttora in corso. Su di essa, comunque, non aveva modo di influire la Consip, la quale non aveva accesso alla documentazione della Telecom e non poteva in alcun modo incidere sui rapporti da essa istaurati con gli altri operatori del settore.

Sulla problematica generale relativa alla predisposizione dei bandi di gara per l'approvvigionamento di beni e servizi per le pubbliche amministrazioni ha avuto modo

di pronunciarsi l'Autorità garante della concorrenza e del mercato con un apposito parere in cui sono stati prospettati accorgimenti e soluzioni diretti a promuovere la più ampia e competitiva partecipazione delle imprese e ad evitare distorsioni nel mercato (v. parere n. 12596/03 del 7 febbraio 2003).

Alla luce delle indicazioni fornite in tale parere – e delle misure conseguenzialmente adottate – vanno esaminate anche altre "criticità" imputate al sistema della centralizzazione degli acquisti, specie per quanto riguarda gli effetti indotti nell'attività delle medie e delle piccole imprese (P.M.I.) e le possibili ripercussioni sulla libertà dei mercati.

Al riguardo va rilevato che l'aggregazione della domanda delle pubbliche amministrazioni di per sé porta a privilegiare l'acquisto di grandi quantitativi e dunque presenta vantaggi per le grandi imprese, che sono in grado di realizzare significative economie di scala e di presentare offerte generalmente più convenienti. A volte esse sono addirittura le sole a poter formulare offerte per alcuni tipi di beni o in relazione ad estensioni geografiche particolari.

A ciò possono aggiungersi gli effetti derivanti dall'utilizzazione dell'istituto del raggruppamento temporaneo di imprese che, proprio in quanto strumento di collaborazione, può in taluni casi prestarsi ad un uso restrittivo della concorrenza.

Deve imputarsi essenzialmente ai menzionati motivi il fatto che nei primi anni di attuazione della centralizzazione degli acquisti le medie e le piccole imprese (PMI) hanno lamentato gravi difficoltà nel proprio giro di affari, a causa della sostanziale estromissione, specie per la fornitura di servizi, dal settore di mercato contemplato dalle convenzioni quadro.

Ed è da rilevare che nel campo delle piccole forniture, specie quando i costi logistici assumono speciale rilevanza rispetto al valore intrinseco del bene o quando le situazioni locali favoriscono l'effettuazione del servizio, le PMI hanno spesso mostrato di essere in grado di offrire prezzi inferiori a quelli delle convenzioni Consip.

Nell'intento di far fronte a tali inconvenienti, a partire dall'inizio del 2002 la Società ha cercato di calibrare la predisposizione dei bandi in modo di favorire, o comunque di non ostacolare, la partecipazione alle gare delle PMI, senza peraltro perdere di vista i propri obiettivi di razionalizzazione.

Tra le azioni più significative progressivamente avviate si segnalano:

a) la decisione di incrementare il rapporto di confronto e collaborazione tra Consip e Autorità garante, inviando alla stessa la documentazione di ogni nuova iniziativa merceologica intrapresa;

b) la definizione di strategie complessive di gara, tendenti a non creare limitazioni nella partecipazione delle PMI e ad evitare eccessive concentrazioni di mercato, attraverso le previsioni che seguono:
   - quantità massime di beni e servizi oggetto di gara (massimali di fornitura) tali da creare il minor impatto possibile con gli equilibri di mercato;
   - durata delle convenzioni limitata nel tempo, generalmente 12 mesi;
   - ricorso – ove possibile – alla suddivisione della fornitura in lotti separati, sia per zone geografiche che per tipologia di prodotto;
   - istituzione – ove possibile – nella stessa procedura di gara di un lotto "base" e di un lotto "accessorio", aggiudicati separatamente anche se relativi a prodotti aventi medesime caratteristiche, con attivazione del lotto accessorio in caso di esaurimento del lotto base in un breve e predefinito periodo;
   - divieto di partecipare a raggruppamenti temporanei per quelle imprese che da sole avrebbero già posseduto i requisiti necessari per la partecipazione alla gara;

c) la definizione di condizioni minime per la partecipazione alle gare progressivamente più accessibili per le PMI potenzialmente partecipanti. In particolare sono state introdotte le seguenti innovazioni:
   - da richieste iniziali di fatturato globale minimo, nei tre anni precedenti la gara,

si è passati a richieste di garanzie alternative per comprovare l'affidabilità complessiva delle imprese partecipanti (ad esempio, garanzie bancarie);

- le richieste iniziali di fatturato specifico minimo pari ad almeno due/tre volte l'importo della fornitura, realizzato nei tre anni precedenti la gara, con il vincolo di un fatturato minimo in ciascuno dei tre anni sono state sostituite da richieste di fatturato specifico complessivamente non superiore, ed in gran parte dei casi inferiore, all'importo della fornitura realizzato nei due anni precedenti, senza soglie minime annuali;
- dalla iniziale possibilità di partecipazione alla gara di Raggruppamenti Temporanei di Impresa (RTI) con requisiti di possesso di fatturato minimo per le società mandanti (10%) e Mandatarie (60%) si è passati alla possibilità di partecipazione di RTI costituite da società senza alcun vincolo specifico di fatturato (ovverosia senza un fatturato minimo richiesto a ciascuna delle imprese che partecipano al raggruppamento).

Una valutazione degli effetti, certamente positivi, indotti dall'adozione delle misure sopra elencate è oggi problematica per effetto dell'emanazione della nuova disciplina contenuta nella legge finanziaria per il 2004 (cfr. cap. II, sub c), la quale ha delineato scenari del tutto nuovi in materia di acquisti di beni e servizi.

b-4 Monitoraggio delle esigenze ed idoneità dei beni e servizi acquisiti

Un ultimo ordine di inconvenienti rilevati nell'attività della Consip attiene alla qualità dei beni e servizi acquisiti, non sempre ritenuta idonea ai bisogni della pubblica amministrazione.

In relazione a questa problematica vanno essenzialmente distinte due ipotesi.

La prima riguarda la possibilità che le caratteristiche dei beni e servizi che l'Amministrazione intende procacciarsi non corrispondano a quelle individuate dalla Consip e che hanno formato oggetto di contrattazione nelle convenzioni quadro. In questa

evenienza le Amministrazioni, non esistendo una convenzione cui aderire, sono del tutto libere di contrattare, adottando le procedure di volta in volta ritenute più idonee. Non si pone, quindi, alcun rapporto, se non di mera delimitazione, con il sistema centralizzato degli acquisti.

La seconda ipotesi è quella in cui i beni e servizi contrattati dalla Consip appartengono al genere desiderato dall'Amministrazione, ma la prestazione concretamente effettuata è difforme da quella prevista dalla convenzione quadro. In questo caso le convenzioni stipulate fino al 31 dicembre 2003 demandavano essenzialmente all'Amministrazione fruitrice il compito di contestare l'inadempimento e di adottare le misure consequenziali. La Consip, dal canto suo, dopo aver svolto per lungo tempo un'azione prevalentemente ricognitiva, ha preso atto del rilievo che la questione riveste nella centralizzazione degli acquisti ed ha deliberato, sebbene con ritardo, l'adozione di strumenti organizzativi volti a monitorare i livelli di servizio, al fine di assicurare una corretta esecuzione delle convenzioni quadro (v., al riguardo, quanto riferito nel cap. IV).

Una ipotesi intermedia è quella in cui le carenze riscontrate non sono connesse ad aspetti patologici dell'esecuzione ma sono direttamente imputabili alle strategie di gara che hanno ricompreso in un unico contesto forniture di beni e servizi tra loro non omogenei, con la conseguenza che la formulazione di valutazioni unitarie a livello centrale non poteva tenere adeguato conto delle peculiarità proprie di ogni singolo servizio e dei riflessi derivanti dalle situazioni locali.

Tale è il caso della convenzione avente ad oggetto la fornitura di servizi integrati per la gestione e la manutenzione degli immobili (c.d. global service), bandita nel 2001 ed aggiudicata nel mese di febbraio 2002. In tale convenzione le prestazioni richieste spaziano da incombenze di organizzazione, progettazione e preventivazione delle attività alla prestazione di un'ampia gamma di servizi che possono attenere alla pulizia ed igiene ambientale (ad esempio, disinfestazione, raccolta e smaltimento dei rifiuti, manutenzione

di aree verdi), alla gestione tecnica di strutture ed impianti (ad esempio, strutture edili, impianti elettrici, idrosanitari, condizionamento termico, elevatori), ai servizi di portierato e di facchinaggio interno ed esterno.

La complessità delle attività oggetto delle convenzioni di global service ha comportato la necessità, da parte delle Amministrazioni ordinanti, di adattare alle proprie esigenze la gamma delle prestazioni previste e le modalità della loro esecuzione, prevedendo, in aggiunta al corrispettivo a canone, il pagamento di corrispettivi extra-canone per la remunerazione delle prestazioni aggiuntive.

Si è così venuto a determinare lo svolgimento di una fase di rinegoziazione successiva all'aggiudicazione della gara pubblica, fase che ha posto delicati problemi di legittimità in relazione ai profili di commistione tra gara pubblica e trattativa privata (v. Cons. St., comm. spec., n. 1084/2000 del 12 ottobre 2001) e che ha determinato l'insorgere di un complesso contenzioso, tuttora in corso.

A parte, poi, lo stato di incertezza delle situazioni giuridiche, la complessità ed eterogeneità delle prestazioni, non tutte disponibili nell'ambito dell'organizzazione dell'unico assuntore, ha frequentemente determinato il ricorso alla pratica del sub-appalto di alcuni servizi, la cui effettuazione ha conseguentemente risentito della scarsa remunerazione.

Al fine di delimitare l'ambito effettivo di rispondenza delle convenzioni quadro ai bisogni dell'Amministrazione, può essere utile riportare i risultati di un'indagine affidata dalla Consip nel 2003 al Dipartimento di matematica e statistica dell'Università Federico II di Napoli.

L'indagine, avente ad oggetto "Studio relativo alla customer satisfaction delle Amministrazioni utenti del programma di razionalizzazione della spesa", si è articolata nelle seguenti fasi:

- definizione dello scenario: obiettivi e popolazione di riferimento;
- progettazione della ricerca di base: piano di campionamento, piano di rilevazione,

identificazione dell'unità di rilevazione;

- definizione del questionario;
- definizione delle modalità di esecuzione della rilevazione;
- raccolta dei risultati;
- elaborazione ed analisi dei risultati finali.

Punto di partenza è stato l'archivio anagrafico di 8.830 Punti Ordinanti registrati al Programma di razionalizzazione della spesa, che nel corso dell'anno solare 2002 hanno effettuato almeno un ordinativo. Le informazioni hanno riguardato: il comparto della P.A. di appartenenza, la localizzazione geografica, il numero, l'entità e la forma (elettronica/cartacea) degli ordinativi nel periodo (2002), oltre al regime di facoltà/obbligo di adesione al sistema delle convenzioni. I dati sono stati quindi acquisiti in base ad un questionario articolato in funzione della costruzione del successivo modello, secondo un tipico schema ECSI (European Customer Satisfaction Index).

La rilevazione, che ha posto in rilievo un valore medio ponderato di soddisfazione degli utenti di 6,35 (su una scala 1-10), ha permesso di identificare 9 gruppi di Amministrazioni (cosiddetti "cluster"), di cui si illustrano, utilizzando la terminologia adoperata nella ricerca, le principali caratteristiche:

- i **timidi** (16,36%), obbligati (Stato, prevalentemente Sud e Isole): Poco inclini all'utilizzo dello strumento telematico, hanno effettuato un acquisto di modesta entità. Questi utenti non hanno elevate aspettative e non hanno grande fiducia nel Programma di razionalizzazione della spesa e dei relativi strumenti, ma hanno apprezzato il servizio (semplificazione delle procedure in termini di tempo, assistenza ricevuta), pur rimanendo meno soddisfatti della media per quanto riguarda il prodotto;
- i **formatori insoddisfatti** (7,85%), include oltre i tre quarti del comparto scuola/università. Si tratta di Amministrazioni tecnologicamente avanzate, obbligate (nel primo semestre 2003), e che sono caratterizzate dall'insoddisfazione

nei confronti dell'intero meccanismo di e-procurement sviluppato nell'ambito di un impianto normativo non sempre facilmente interpretabile;

- gli **acquirenti medi** (Stato: 13,22%), hanno fatto un numero elevato di acquisti, di importo non elevato, manifestando una soddisfazione nella media, con una lieve delusione rispetto alle loro aspettative;
- lo **Stato evoluto** (Stato, principalmente Nord-Est: 12,43%). E' rappresentato da utenti che utilizzano molto lo strumento, apprezzano l'impostazione del portale, ma si dichiarano più degli altri desiderosi di reclamare, in particolare, per la qualità dei prodotti;
- i **grandi acquirenti** (6,94%), all'interno del comparto Stato-Roma. Sono quelli veramente soddisfatti, con spesa elevata e 10 e più ordini;
- gli **esigenti soddisfatti** (in prevalenza Enti locali del Nord-Ovest: 11,78%). E' rappresentato da utenti con grandi aspettative che non sono andate deluse;
- i **fidelizzati** (4,19%), sono gli enti non obbligati, che acquistano molto e si dichiarano completamente soddisfatti (un gruppo piccolo che comprende, in particolare, alcune Amministrazioni del S.S.N.);
- i **selettivi soddisfatti** (prevalentemente Enti locali e S.S.N.: 11,13%). E' rappresentato da utenti che fanno pochi ordini, ma specializzati (ad esempio telefonia), utilizzano il Call Center e hanno dato, su tutti i diversi aspetti della soddisfazione, giudizi più alti rispetto alla media;
- i **clienti on-line** (Enti locali: 16,10%). Sono essenzialmente utenti registrati on-line che acquistano (prodotti informatici) on-line, che sono soddisfatti e fidelizzati più della media, ma che esprimono perplessità sulla continuità delle convenzioni e sull'adeguatezza del sito.

L'analisi dei risultati emersi nell'ambito della rilevazione hanno contribuito all'individuazione degli interventi più opportuni per potenziare le aree ritenute carenti dalle Amministrazioni e per rafforzare la fidelizzazione delle Amministrazioni più

soddisfatte. La Consip ha dichiarato che alcuni tra i principali interventi si concentreranno sullo svolgimento di ulteriori rilevazioni verso quelle Amministrazioni che hanno dimostrato minore soddisfazione, con una focalizzazione sulle implicazioni connesse al nuovo contesto normativo e sugli aspetti di qualità della fornitura, correlando i risultati anche alle rilevazioni sulle convenzioni specifiche effettuate da parte della nuova struttura di Monitoraggio delle forniture ed, inoltre, sullo svolgimento di una rilevazione circoscritta alle Amministrazioni "top client" per individuare i punti di forza del servizio erogato e supportare il processo di analisi delle nuove esigenze.

b-5 Lo sviluppo dei sistemi telematici di negoziazione

Il programma di realizzazione del Mercato elettronico – per le cui caratteristiche e finalità si rinvia al cap. III, sub B – si è articolato in due fasi:

- Sperimentazione, con l'obiettivo di verificare, su un campione di poche decine di Punti ordinanti e Fornitori e per aree geografiche e merceologiche limitate, l'adeguatezza degli strumenti tecnologici, organizzativi e normativi rispetto alle effettive esigenze del mercato.
- Estensione, con l'obiettivo di avviare, pur in un contesto suscettibile di miglioramenti ed integrazioni, l'estensione dell'utilizzazione dello strumento a tutto il territorio nazionale, con riferimento ad un numero più ampio di categorie merceologiche.

Le iniziative della fase di sperimentazione (sviluppata dalla fine del 2002 al giugno 2003) sono state caratterizzate da un ambito geografico limitato ad alcune province (9) e da un ridotto numero di tipologie di prodotti presenti a catalogo (circa 30, in tre categorie merceologiche: materiale elettrico, prodotti multimediali e prodotti di informatica).

I fornitori che hanno aderito a queste prime iniziative, coinvolti già nella fase di predisposizione dei bandi tramite la collaborazione con le associazioni di categoria (Confcommercio, Confindustria), sono stati anch'essi in numero limitato (25).

I Punti ordinanti che hanno partecipato a questa fase sono stati circa trenta, distribuiti sia sul piano geografico (Nord e Centro Italia) sia come tipologia di Amministrazione (Stato, Enti locali, Sanità, Università).

Questa sperimentazione "ristretta" ha consentito:

- di definire le principali priorità di intervento tecnico ed organizzativo, per poter realizzare un sistema che possa essere il più aderente possibile alle esigenze di Amministrazioni e Fornitori:
- di avviare un ampio piano di comunicazione e formazione rivolto alla diffusione della conoscenza del nuovo strumento tra gli operatori (P.A. e Fornitori).

Sulla base dei cataloghi pubblicati nel corso di questa fase sono stati effettuati i primi ordini di acquisto e le prime richieste di offerta (circa 30, per un importo complessivo di 120.000 euro).

Nel corso della seconda metà del 2003 è stata attivata la fase di estensione dell'uso del Mercato elettronico, caratterizzata da una copertura geografica estesa a tutto il territorio nazionale (ferma restando la possibilità per i singoli fornitori di abilitarsi anche per una sola provincia) e dall'ampliamento del numero delle categorie merceologiche disponibili.

Sono stati pubblicati infatti sette bandi di abilitazione, indirizzati sia ad esigenze di spesa comuni a tutte le P.A. sia ad aree di spesa specifica di alcuni comparti:

Spesa comune:

- materiale elettrico (lampade, prese, spine, trasformatori, ecc.);
- prodotti hw e sw e accessori informatici (sw applicativo e d'ufficio, PC portatili superleggeri, masterizzatori, schede di rete, ecc.);
- prodotti e materiali di consumo per l'ufficio (piccole stampanti, scanners, videocamere digitali, ecc.).

Spesa specifica:

- piccole apparecchiature da laboratorio (attrezzature per laboratori di ricerca