ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CLXV**
n. **3**

RELAZIONE
DI SINTESI CONCERNENTE I RISULTATI OTTENUTI IN MATERIA DI RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA PER L'ACQUISTO DI BENI E SERVIZI PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI
(Anno 2003)

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

Presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze

(TREMONTI)

Trasmessa alla Presidenza il 2 aprile 2004

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

INDICE

1.1 Ambito di riferimento ..... *Pag.* 5

1.2 Quadro normativo ..... » 9

1.3 Missione e strategia ..... » 14

1.4 Gli strumenti del Programma di razionalizzazione della spesa: ..... » 16

1.4.1. Le Convenzioni-quadro ed i negozi elettronici ... » 16

1.4.2. Il *Marketplace* e le gare telematiche ..... » 19

1.5. Progetti innovativi e verticali specifici ..... » 22

1.6 Ulteriori iniziative del Programma ..... » 25

1.7. Il portale « acquistinretepa » ..... » 28

1.8 Principali risultati ..... » 29

1.9 Conclusioni ..... » 34

1.1 Ambito di riferimento

L'esigenza di disporre di un sistema per ottimizzare gli acquisti per beni e servizi della P.A. nasce nell'ambito della riforma organizzativa della Pubblica Amministrazione, tesa a conseguire, in conformità al piano italiano di *e-government*, gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, di miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, di innovazione e di gestione del cambiamento.

Il Governo, infatti, al fine di ridurre i costi dell'azione amministrativa e, conseguentemente, la spesa pubblica, nonché di conseguire un forte recupero di efficienza nel breve periodo, è intervenuto sui processi di approvvigionamento della Pubblica Amministrazione, utilizzando metodologie già sperimentate nel settore privato, soprattutto nelle grandi multinazionali, e nel settore pubblico di altri Paesi (Danimarca, Finlandia, Olanda e Regno Unito).

Il Programma di Razionalizzazione della Spesa per l'acquisto di beni e servizi nella Pubblica Amministrazione ha quindi l'intento di coniugare il raggiungimento dei pressanti obiettivi di finanza pubblica con l'utilizzo degli strumenti dell'ICT nell'azione amministrativa, in coerenza col piano nazionale di *e-government*, come volano per promuovere innovazione e cambiamento in un settore, quale quello pubblico, storicamente reticente a "metabolizzare" ogni forma di mutamento organizzativo.

L'analisi condotta sull'*e-procurement* per le imprese ha evidenziato notevoli vantaggi rispetto ai tradizionali processi di approvvigionamento, tra i quali:

- la riduzione dei costi riguardanti il processo tradizionale di approvvigionamento (fatture, autorizzazioni cartacee, fax, telefonate conferma, etc.);
- la riduzione del tempo necessario per completare l'intera operazione (*time to market*);
- la maggiore integrazione con gli altri processi aziendali;
- la riduzione e gestione strategica dei fornitori chiave;
- l'aumento dell'efficacia dei processi e la ridefinizione dello staff acquisti;
- forti risparmi sul fronte degli acquisti grazie ad una maggiore efficienza sul controllo delle attività e dei prezzi di acquisto.

Gli studi condotti dimostrano come, mutuando questi strumenti e processi innovativi per le amministrazioni, si possa utilizzarli come leva strategica per l'aumento dell'efficienza anche nell'ambito del settore pubblico.

L'introduzione dell'*e-pubblic procurement*, pur avendo un forte impatto innovativo sui processi interni delle amministrazioni, consente di coniugare i principi di:

- autonomia delle Amministrazioni nella definizione del fabbisogno di acquisto;
- snellimento nelle procedure di acquisto;
- trasparenza e concorrenzialità.

È stato, in tal modo, avviato il **"Programma di razionalizzazione della Spesa"** teso a predisporre e rendere operative queste nuove e diverse procedure per l'acquisizione di beni e servizi da parte della Pubblica Amministrazione.

Il Programma si basa su alcuni **principi cardine** quali la standardizzazione dei prodotti e dei processi di acquisto, l'aggregazione della domanda (che consente la riduzione dei costi unitari dei beni e servizi), la riduzione dei tempi di accesso al mercato da parte delle P.A., l'individuazione di ambiti innovativi per la razionalizzazione della spesa e la promozione di nuovi strumenti di *e-procurement*.

La prima fase del Programma ha visto la realizzazione del "sistema delle convenzioni" alle quali le singole amministrazioni (centrali e locali) aderiscono usufruendo di condizioni, particolarmente vantaggiose, solitamente riservate ai grandi acquirenti.

Per la realizzazione del Programma, come è noto, il legislatore è intervenuto con pochissime norme di rango primario per dettare i principi generali, rimandando alla normativa secondaria la regolamentazione di nuovi strumenti di *e-procurement*, quali le gare telematiche, per acquisti sopra o sotto soglia comunitaria e il *market-place*, per acquisti solo sotto soglia.

Il regolamento ha comportato lo sviluppo all'interno del Programma di una piattaforma di *e-procurement* attraverso la quale vengono gestiti i tre strumenti di acquisto *on-line*: negozi elettronici (attivati a seguito della stipula delle convenzioni), le gare telematiche e il *market-place*.

Una volta a regime tali nuovi strumenti di *e-procurement* consentiranno notevoli benefici in termini di efficienza e di modernizzazione/cambiamento per le pubbliche Amministrazioni, in particolare le gare telematiche consentiranno di ottenere notevoli risparmi come conseguenza dell'abbattimento dei costi unitari.

Inoltre, **la maggiore efficienza della Pubblica Amministrazione nei processi di acquisto,** si concretizza mediante:

- la semplificazione dei processi, il Programma di Razionalizzazione della Spesa per Beni e Servizi, fin dalla sua attivazione, ha privilegiato la semplificazione dei processi di acquisto, in quanto la centralizzazione della attività di gestione della spesa e l'uso delle tecnologie abilitanti (soluzioni di *e-procurement*) riducono drasticamente l'iter burocratico del processo di acquisto. Il modello degli acquisti centralizzati, infatti, muta sensibilmente gli oneri a carico della singola amministrazione, in quanto la comprensione dei fabbisogni, la definizione della documentazione e la gestione della aggiudicazione è di responsabilità di Consip, mentre le Amministrazioni effettuano gli ordini (possibilmente *on-line*) secondo i propri fabbisogni specifici, perfezionando il proprio rapporto contrattuale con il fornitore secondo le condizioni definite dalla convenzione;

- la riduzione dei tempi di espletamento delle gare, grazie all' accelerazione dei tempi di esecuzione delle procedure di ricezione e valutazione delle offerte dei fornitori nell'ambito delle gare *on-line*;

- la maggiore trasparenza dei processi di acquisto, in quanto con l'attuazione del Programma la domanda della P.A. si canalizza su procedure d'acquisto ad evidenza pubblica e i dati e le informazione relative ai contratti ed ai consumi sono pubblicati su internet;

- l'ampliamento della concorrenza; infatti, l'*e-procurement* consente alle amministrazioni di raggiungere un numero di fornitori assai ampio, in quanto offre maggiori possibilità di incontro tra domanda e offerta, favorendo l'ingresso sul mercato di fornitori geograficamente lontani dal mercato locale. La semplificazione dei processi, inoltre, rende più appetibile il mercato della Pubblica Amministrazione anche a fornitori sino ad oggi restii a contrattare con la P.A. a causa della complessità

delle procedure e dei conseguenti costi aziendali. Una più ampia concorrenza è indubbiamente positiva per l'amministrazione, che può ottenere i migliori prodotti per qualità/prezzo sulla base di un più ampio confronto di offerte. Inoltre, il Programma garantisce un adeguato livello di concorrenza, attraverso il consolidamento della collaborazione con la AGCM, a cui viene richiesto di esprimere un parere sulla documentazione di gara delle convenzioni relative a mercati giudicati "sensibili";

- la standardizzazione dei livelli di servizio dei fornitori;
- il miglioramento dei livelli di conoscenza dei dati di spesa.

La modernizzazione e il cambiamento dell'organizzazione amministrativa, invece, scaturiscono da un utilizzo diffuso degli strumenti informatici, ossia con l'ampliamento del grado di penetrazione degli strumenti dell'ICT nella P.A. e da una razionalizzazione e riqualificazione delle risorse umane.
Infatti, i nuovi strumenti di acquisto consentono l'impiego di minori risorse, con conseguente riqualificazione di quelle risorse destinate ai processi di acquisto, che possono essere utilizzate per compiti diversi e/o ulteriori.

1.2 Quadro normativo

L'avvio del Programma per la razionalizzazione della spesa per beni e servizi della Pubblica Amministrazione è sancito dalla ***Legge Finanziaria 2000***, legge n. 488 del 23 dicembre 1999, che definisce all'articolo 26 gli ambiti di intervento e assegna al Ministero dell'Economia e delle Finanze il compito di stipulare convenzioni-quadro per l'approvvigionamento di beni e servizi per la Pubblica Amministrazione, attraverso l'espletamento di procedure ad evidenza pubblica.

Con Decreto del Ministro del 24 febbraio 2000 il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha deliberato di avvalersi della struttura societaria Consip S.p.A. per lo sviluppo e la gestione operativa del Programma.

La ***Legge Finanziaria 2001***, legge 23 dicembre 2000, n. 388 (articolo 59), attribuisce al Ministero dell'Economia e delle Finanze il compito di promuovere aggregazioni di enti al fine di elaborare strategie comuni di acquisto e la eventuale stipula di convenzioni valide su parte del territorio nazionale. La stessa legge, inoltre, all'articolo 58, stabilisce che le convenzioni per gli acquisti di beni e servizi siano stipulate dalla Consip S.p.A..

La Finanziaria per l'anno 2001 estende, inoltre, l'ambito del Programma alla spesa comune di tutta la Pubblica Amministrazione ed alla spesa specifica della Sanità, degli Enti Locali e delle Università.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con proprio Decreto del 2 maggio 2001, affida alla Consip l'attuazione di quanto disposto agli artt. 58, 59 e 61 della Legge Finanziaria e, nel quadro più generale di realizzazione di un sistema avanzato di *e-procurement*, l'incarico di realizzare il sistema telematico per il mercato elettronico per la Pubblica Amministrazione (di seguito denominato anche *marketplace*), che verrà successivamente regolamentato con il D.P.R n.101 del 4 aprile 2002.

L'art. 24 della successiva ***Legge Finanziaria 2002***, legge 28 dicembre 2001, n. 448, stabilisce che per l'acquisto di beni e servizi le province, i comuni, le comunità montane e i consorzi di enti locali possono aderire alle convenzioni (stipulate ai sensi dell'articolo 26), mentre mantengono l'obbligo di adottare i prezzi delle convenzioni di cui sopra come base d'asta al ribasso, nel caso di acquisti in autonomia di beni comparabili. L'articolo 32, inoltre, estende il Programma anche agli enti pubblici e agli enti privati interamente partecipati.

Sempre nel 2002, il ***D.P.R. n. 101 del 4 aprile 2002*** introduce la disciplina per lo svolgimento delle procedure telematiche di acquisto. I due modelli previsti,

gare telematiche e *marketplace*, collaudati nel corso del 2002, consentono alle Amministrazioni di effettuare approvvigionamenti di beni e servizi attraverso sistemi automatizzati di scelta del contraente, nel rispetto dei principi di trasparenza e di semplificazione delle procedure.

L'art. 24 della ***Legge Finanziaria 2003***, legge 27 dicembre 2002, n. 289, rafforza l'esigenza di trasparenza nelle procedure di acquisto di beni e servizi, indirizzando le Amministrazioni verso l'utilizzo, ove possibile, del sistema delle convenzioni o delle gare ad evidenza pubblica.

In particolare, il comma 1 stabilisce che, con esclusione degli acquisti effettuati tramite il sistema delle convenzioni e mercato elettronico della P.A., per tutte le amministrazioni vi è l'obbligo di espletare procedure aperte o ristrette secondo le modalità previste dalla normativa comunitaria per valori del contratto superiori a 50.000 €.

Viene, inoltre, esteso l'obbligo di adesione al sistema delle convenzioni agli enti pubblici istituzionali ed alle Pubbliche Amministrazioni indicate nella tabella C allegata alla legge Finanziaria.

È, altresì, previsto che la Consip può stipulare convenzioni per l'approvvigionamento di beni e servizi di specifico interesse di una o più Amministrazioni o svolgere facoltativamente e a titolo gratuito le funzioni di stazione appaltante, nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria sugli appalti pubblici.

Il sistema stringente di indirizzi e di linee guida, relativi alla disciplina degli acquisti di beni e servizi, progressivamente introdotti fino alla Legge Finanziaria 2003, ha determinato tensioni e criticità nel corso dell'anno 2003, soprattutto in ordine alla percezione, da parte dei mercati, del potenziale rischio di eccessiva centralizzazione degli acquisti, di eccessivi vincoli e complessità dei regolamenti normativi introdotti, e di non adeguato coinvolgimento

competitivo delle imprese, soprattutto quelle più piccole, distribuite su tutto il territorio nazionale.

Tale situazione di criticità, indotta dallo scenario complessivo di riferimento, ha determinato nel corso del 2003 la necessità di modifiche al quadro giuridico-normativo sopra delineato.

In particolare, il ***DL n. 143 del 24 giugno 2003***, modifica la durata del periodo di ricezione delle offerte dei fornitori (tale periodo si allunga a 90 giorni in luogo degli ordinari 52), per gare che abbiano almeno un lotto il cui valore superi i 25 milioni di euro.

Successivamente, la ***Legge n. 212 del 1 agosto 2003*** di conversione del DL n. 143 modifica il quadro normativo di riferimento del Programma incidendo su quanto precedentemente sancito nella Legge Finanziaria del 2003. La legge stabilisce:

- che le pubbliche amministrazioni considerate nella Tabella C e comunque gli enti pubblici istituzionali hanno l'obbligo di aderire al sistema delle convenzioni solo per l'acquisto di beni e per l'approvvigionamento di pubblici servizi caratterizzati dall'alta qualità dei servizi stessi e dalla bassa intensità di lavoro, individuati con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze entro il 31 ottobre
- che comunque tutte le amministrazioni (e inoltre le società pubbliche e i concessionari di pubblici servizi), con la sola esclusione degli uffici centrali dello Stato, possono stipulare autonomamente qualunque contratto di acquisto di beni e servizi purché a condizioni più favorevoli di quelle previste dalle convenzioni esistenti
- che agli enti locali, abolito il vincolo del prezzo come base d'asta, s'impone il rispetto dei parametri di qualità e di prezzo desunti dalle convenzioni.

In sostanza, la legge determina nell'ambito operativo del Programma:

- Una diminuzione dell'ambito di obbligatorietà, in termini di incremento del numero di amministrazioni facoltizzate e di eliminazione dell'obbligo di adesione per gli enti privati interamente partecipati;
- Una contrazione della spesa affrontata, in termini di valutazione di opportunità delle categorie merceologiche cancellate e/o sospese e/o slittate dall'ambito di intervento del Programma.

Più recentemente, il **D.L. n. 269/2003**, convertito in **legge n. 326/2003**, ha disposto l'abrogazione dei commi 1 e 2 dell'art. 24 della Finanziaria 2003, che imponevano l'espletamento delle procedure concorsuali previste dalla normativa comunitaria per contratti di valore superiore ai 50.000 euro.

Nell'ultimo trimestre del 2003, in mancanza dell'emanazione del decreto e nelle more dell'approvazione della legge Finanziaria 2004 sono state sospese tutte le attività relative alla stipula delle convenzioni-quadro dal 28/11/2003 al 31/12/2003 al fine di consentire una ridefinizione dell'ambito del programma.

Da ultimo, la ***Legge Finanziaria 2004,*** legge 24 dicembre 2003, n. 350 ha nuovamente mutato il quadro normativo di riferimento delle attività del Programma, modificandone sia l'ambito soggettivo di adesione alle convenzioni, sia quello oggettivo.

Infatti, a decorrere dal 1° gennaio 2004, tutte le amministrazioni pubbliche possono fare ricorso alle convenzioni, ovvero utilizzarne i parametri di prezzo-qualità per l'acquisto di beni e servizi comparabili con quelli oggetto di convenzionamento, e possono altresì decidere se continuare ad utilizzare o meno le convenzioni in essere. Le convenzioni ex art. 26 avranno, comunque, ad oggetto beni e servizi a rilevanza nazionale.

Al fine di razionalizzare la spesa pubblica e favorire il rispetto del patto di stabilità interno, la Consip attraverso proprie articolazioni territoriali potrà fornire, su specifica richiesta, supporto e consulenza per le esigenze di approvvigionamento di beni e servizi da parte di enti locali o dei loro consorzi assicurando la partecipazione anche alle piccole e medie imprese locali nel rispetto dei principi di concorrenza. Le aggregazioni di enti, ai fini di cui al citato art. 59 della Finanziaria 2001, sono poi finalizzate alla stipulazione di convenzioni relative soltanto a beni e servizi a rilevanza regionale.

In base a quanto previsto dalla Finanziaria 2004, al fine di indicare le linee guida generali per assicurare la massima trasparenza nelle procedure non ancora concluse, entro il 31 marzo 2004 si attende l'emanazione di un D.P.C.M. . Nelle more dell'emanazione del D.P.C.M., le attività relative alla stipulazione delle convenzioni restano sospese, mentre procedono comunque le attività relative alla collaborazione con le altre PA, l'avvio del mercato elettronico e lo sviluppo dei "Progetti Innovativi".

1.3 Missione e la strategia

Gli indirizzi strategici del Programma, in coerenza con la Finanziaria 2003 e le successive normative emanate nel corso dell'anno 2003, sono stati rivolti a "*...garantire un'adeguata qualità negli acquisti della P.A. a costi competitivi, semplificando i processi di acquisto delle amministrazioni...*", mediante:

- lo sviluppo e gestione di ***convenzioni-quadro*** rispondenti a specifiche necessità della Pubblica Amministrazione, assicurando il monitoraggio dei livelli di servizio erogati;

- la disponibilità per le amministrazioni di strumenti innovativi di acquisto (***Marketplace***);
- la realizzazione di ***progetti innovativi*** connessi alla semplificazione dei processi, razionalizzazione organizzativa e diffusione degli strumenti di *e-procurement* (supportandone il percorso di cambiamento e di innovazione).

Il raggiungimento degli obiettivi definiti si è basata sullo sviluppo integrato di molteplici leve di azione:

- ampliamento della gamma di prodotti e di servizi offerti;
- ottenimento di economie di scala attraverso l'aggregazione della domanda e l'offerta di prodotti standardizzabili;
- focalizzazione alla competitività nel sistema economico del Paese con particolare riguardo alle Piccole e Medie Imprese;
- standardizzazione/semplificazione dei processi di acquisto, attraverso l'ottimizzazione delle procedure di gara e di aggiudicazione delle forniture di beni e servizi (superando i limiti del tradizionale processo di acquisto delle P.A., attraverso il raggiungimento di una riduzione della parcellizzazione delle procedure di acquisto e dell'onere di gestione delle gare, di una riduzione del contenzioso nella fase di selezione del fornitore, diffusione di know-how e di strumenti per la condivisione delle conoscenze);
- promozione degli acquisti *on-line*, attraverso il consolidamento dei sistemi di *e-procurement* (cataloghi elettronici, avvio del *marketplace*, gare telematiche) e l'utilizzo di tecnologie innovative;
- aumento del livello di trasparenza delle procedure di acquisto, attraverso la canalizzazione della domanda delle P.P.A.A. su procedure di acquisto ad evidenza pubblica.

In tal modo, il Programma è stato costantemente impegnato nel corso dell'anno 2003 ad assicurare la sempre migliore aderenza delle proprie iniziative alle esigenze della P.A. ed alle caratteristiche dei mercati.

1.4 Gli strumenti del Programma

A regime, il programma, come già evidenziato nel corso della presente relazione, prevede l'utilizzo di tre strumenti: i negozi elettronici, il *marketplace* e le gare telematiche.

1.4.1 I negozi elettronici e le convenzioni-quadro

Il modello di funzionamento delle convenzioni quadro si basa sullo sviluppo di un sistema che, attraverso l'utilizzo di tecnologie innovative di *e-procurement*, coinvolge le Amministrazioni ed i fornitori attraverso un flusso procedurale evoluto e snello. Tale modello prevede la conclusione di accordi quadro, a cui le singole Amministrazioni aderiscono attraverso l'emissione di ordinativi di fornitura che perfezionano i contratti con i fornitori.

I fornitori, per loro parte, interagiscono direttamente con la singola amministrazione per quanto concerne l'evasione dell'ordine, ma hanno l'obbligo di fornire la reportistica relativa ai contratti stipulati.

A valle dell'identificazione del Fornitore aggiudicatario, quindi, la struttura degli Acquisti in Rete della P.A. attiva i **negozi elettronici** relativi alle convenzioni quadro, nell'ambito delle quali le Pubbliche Amministrazioni possano emettere ordinativi di fornitura *on-line*, direttamente ai fornitori, tramite il sito *www.acquistinretepa.it*, previa opportune attività di autorizzazione per l'accesso al sistema.

Tuttavia, per alcune iniziative, data anche la multicanalità del Programma, e considerata la necessità di molteplici interazioni tra il fornitore e le pubbliche amministrazioni nella fase propedeutica all'emissione dell'ordinativo di fornitura, si utilizza l'ordine cartaceo.

A fine 2003 risultavano attivi più di 20 negozi elettronici.

Il modello così complessivamente definito modifica sensibilmente gli oneri a carico delle Amministrazioni, che trasferiscono verso il Programma di razionalizzazione la responsabilità delle molteplici fasi del processo di acquisto (comprensione dei fabbisogni, definizione documentazione di gara, gestione della aggiudicazione).

Gli obiettivi del Programma attraverso lo sviluppo del sistema delle convenzioni sono quelli di:

- garantire il rispetto dei principi di trasparenza e par condicio tra i potenziali contraenti.
- porre rimedio ai limiti del tradizionale procedimento ad evidenza pubblica per la selezione dei fornitori (frammentazione delle decisioni d'acquisto e della domanda, lentezza e farraginosità dei processi, mancanza di personale con competenze specialistiche, parcellizzazione degli oneri e spese di gestione delle gare, carenza di un efficace monitoraggio della spesa complessiva) ;
- conseguire risparmi sui costi unitari dei beni o dei servizi, tramite il conseguimento di economie di scala (riduzione dei costi unitari) e reali (riduzione dei fattori tempo e lavoro) e tramite la riduzione dei cosiddetti costi di transazione, ossia i costi sostenuti per la conclusione dei contratti, derivanti dalle asimmetrie informative del buyer tradizionale.

A tali benefici espressi dalla semplificazione dei processi, si deve aggiungere:

- la **riduzione dei costi** legata alla gestione dei contenziosi che sono attribuiti al MEF in quanto responsabile del procedimento;
- l'aumento della **trasparenza** delle procedure di gara (canalizzata su modalità ad evidenza pubblica);
- la garanzia del **livello di concorrenza** offerto ai mercati;
- la compressione del **"Time To Market"**.

E' stata, in tal modo, predisposta e resa operativa una nuova e diversa procedura per l'acquisizione di beni e servizi da parte della Pubblica Amministrazione che, in virtù dell'utilizzo delle tecnologie informatiche e di una semplificazione dei processi, permette di realizzare un'effettiva razionalizzazione della spesa, in termini di contrazione di tempi e costi interni correlati e di riduzione dei prezzi unitari di acquisto, assicurando al contempo adeguati livelli di servizio erogati da parte dei fornitori.

Alla data del 31 dicembre 2003 risultano attive 61 convenzioni quadro a valere su 35 principali categorie merceologiche.

La qualità del servizio relativa a questa area di attività è, infine, anche rappresentata dalla ***continuità del servizio offerto*** alle Amministrazioni, intesa come disponibilità di convenzioni attive relative al bene/servizio specifico. Nel corso dell'anno 2003 l'indice di continuità del servizio su base annua è stato di circa il 95%.

Inoltre, in base alla piena consapevolezza dei numerosi ed importanti effetti correlati alle iniziative di razionalizzazione del Programma verso i mercati, sono state coinvolte le imprese dell'intero apparato economico del paese.

Le principali azioni intraprese nel corso del 2003, in merito alla problematica di apertura del mercato e rispetto del principio di concorrenza delle iniziative avviate, sono riferibili alla:

- definizione di strategie di gara tese a non creare limitazioni nella partecipazione delle piccole e medie imprese e ad evitare eccessive concentrazioni di mercato;
- possibilità, offerta alle imprese partecipanti alle procedure di gare, di fare riferimento alle capacità economico-finanziarie e tecniche di altri soggetti, a condizione di poter provare di disporre effettivamente dei mezzi di tali soggetti per poter onorare l'esecuzione dell'appalto;
- decisione di inviare per un parere preventivo all'Autorità Garante per la Concorrenza e per il Mercato la documentazione delle iniziative merceologiche intraprese;
- creazione di tavoli operativi di confronto congiunto avviati con i sistemi confederali imprenditoriali.

1.4.2 Il Marketplace e le Gare Telematiche

Il ***D.P.R. n°101 del 4 Aprile 2002,*** come accennato, è il regolamento che disciplina lo svolgimento delle gare telematiche e la creazione ed utilizzo dei mercati elettronici per l'acquisto di beni e servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

Tale norma è di particolare importanza poiché permette lo svolgimento delle gare telematiche anche per forniture che superano l'importo di rilievo comunitario che, fino all'approvazione della stessa, invece, potevano essere aggiudicate solo attraverso una gara tradizionale.

Pertanto, tale regolamento ha consentito all'Italia di essere uno dei primi paesi europei a poter espletare procedure di gara telematica sopra soglia di rilievo comunitario.

In tale contesto, nel corso del 2003 sono stati messi a regime i nuovi strumenti di *e-procurement*, che consentono l'utilizzo, accanto a quelli già operativi - i negozi elettronici - di gare telematiche e *marketplace*.

Il ***marketplace*** (detto anche mercato elettronico della P.A.) è un vero e proprio mercato virtuale disponibile su internet dove i compratori, scegliendo tra prodotti simili offerti da una pluralità di venditori, acquistano quelli che meglio rispondono alle proprie esigenze.

Il mercato elettronico offre peculiarità e specificità di utilizzo rispetto all'uso delle convenzioni, in quanto ben si presta ad acquisti frequenti di beni e servizi di costo unitario contenuto ed a categorie merceologiche caratterizzate da elevata frammentazione degli articoli.

I principali vantaggi per le Amministrazioni dell'utilizzo del *Marketplace* sono:

- la riduzione dei costi e dei tempi di acquisto;
- l'espansione della base fornitori e facilità nell'individuazione di quelli più competitivi;
- l'accessibilità a fornitori abilitati, che rispondono a standard comprovati di efficienza ed affidabilità;
- la facilità di confronto tra prodotti, attraverso l'utilizzo di cataloghi *on-line*;
- la possibilità di rinegoziare velocemente prezzi e condizioni;
- la possibilità di tracciare gli acquisti e quindi controllare la spesa.

Allo stesso tempo sono molteplici anche i vantaggi per le aziende fornitrici, tra cui:

- la diminuzione dei costi di vendita, per riduzione della catena dell'intermediazione;
- l'adozione di nuovi canali di vendita ed ampliamento del bacino di utenza;

- l'aumento della visibilità;
- il recuperi di competitività sui mercati locali per le piccole e medie imprese.

Per quanto riguarda invece le **gare telematiche**, *Il Ministero dell'Economia* ha realizzato una piattaforma tecnologica finalizzata a supportare lo svolgimento di tale nuova procedura prevista dal ***D.P.R. n°101 del 4 Aprile 2002.***

Le gare telematiche hanno lo scopo d'individuare automaticamente il fornitore aggiudicatario e si svolgono attraverso quattro fasi fondamentali:

- pubblicazione di un bando di abilitazione dei fornitori;
- abilitazione dei fornitori che rispettano i requisiti;
- pubblicazione del bando di gara in cui si riaprono i termini per l'abilitazione alla gara;
- invio degli inviti a partecipare ai soggetti abilitati.

La classifica delle offerte pervenute da parte dei concorrenti viene poi ponderata coi valori associati ai parametri qualitativi stabiliti dal responsabile del procedimento, all'atto dell'impostazione dell'impianto di gara.

Il nuovo strumento agevola il processo di gara prevedendo:

- la valutazione automatica delle offerte ricevute da parte del sistema informatico di negoziazione, predisponendo una graduatoria sulla base dei criteri predefiniti dall'unità ordinante;
- l'utilizzo della firma digitale quale strumento di sottoscrizione dei documenti e degli atti di gara;
- la possibilità di utilizzare la modalità a ribassi successivi per aumentare la competizione dei fornitori sia sulla componente economica sia sull'eventuale componente tecnica dell'offerta, con un conseguente

possibile aumento dei risparmi rispetto alla base d'asta e del rapporto qualità/prezzo;

- l'eventualità di qualificare i fornitori oltre che per il primo avviso di gara anche per eventuali avvisi successivi attinenti la stessa o altre categorie merceologiche, in modo da garantire una accelerazione nell'esecuzione delle gare successive;
- la completa smaterializzazione delle comunicazioni e degli atti di gara, attraverso l'utilizzo di sistemi di posta elettronica e di sistemi di gestione documentale.

1.5 Progetti innovativi e verticali specifici

L'individuazione e lo sviluppo di progetti innovativi a valenza trasversale per l'intero Programma (ad esempio il progetto di "gestione della domanda") e di progetti specifici verticali per comparto (c.d. Protocolli di Intesa) rappresentano un'ulteriore leva per diffondere all'interno delle Amministrazioni, sia un diverso approccio alle problematiche di razionalizzazione della spesa, sia modalità innovative di gestione del processo d'acquisto.

Per quanto concerne i **progetti verticali**, sono stati formalizzati specifici accordi con le singole Amministrazioni per promuovere, sul territorio, gli strumenti resi disponibili nell'ambito del Programma di razionalizzazione della spesa, e per promuovere l'avvio di iniziative locali specifiche.

Gli obiettivi di risultato di tali accordi contrattuali sono rivolti principalmente a:

- favorire, attraverso specifiche attività sul territorio, l'adesione alle convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 26 della L.488/1999 e s.m.i.;

- promuovere il Programma di razionalizzazione della spesa per beni e servizi;

- incentivare l'utilizzo dei nuovi strumenti di acquisto elettronico (introdotti dal DPR 101/2002), ed in particolare del Mercato elettronico della P.A (*marketplace*);

- individuare e studiare i fabbisogni specifici delle Amministrazioni coinvolte, attraverso una puntuale analisi della domanda, al fine di individuare ulteriori voci di spesa particolarmente significative, oltre a quelle già oggetto di convenzione nazionale (stipulate o in attivazione), per le quali sia utile avviare iniziative specifiche di razionalizzazione della spesa, attraverso un'assistenza ed un supporto consulenziale finalizzato a supportare anche nella pianificazione dei fabbisogni e nel monitoraggio della spesa per beni e servizi.

Nel corso dell'anno 2003 si è pervenuti alla stipula di molteplici accordi (**Protocolli di Intesa**) con molte Amministrazioni italiane. Ad esempio: Regione Puglia, Regione Lombardia, Regione Emilia Romagna, Comune di Milano.

Con riferimento, invece, ai **progetti innovativi**, essi riguardano quelle iniziative progettuali a valenza trasversale per le Pubbliche Amministrazioni, estendendo così l'ambito di intervento lungo la catena del valore del processo di approvvigionamento e sono finalizzate a valorizzare ulteriormente il Programma.

Lo sviluppo dei progetti innovativi ha interessato nel corso del 2003 le seguenti principali aree di intervento:

- **Gestione della domanda**, che si pone come obiettivo un ulteriore contenimento della spesa agendo sull'analisi ed sull'ottimizzazione dei

consumi attraverso la definizione di benchmark specifici per categoria merceologica..

Il progetto di Gestione della domanda, infatti, partendo dalla definizione di standard di consumo (in relazione a determinate variabili dimensionali) per selezionate categorie merceologiche, ha l'obiettivo di applicare, con gli opportuni adattamenti secondo le differenti realtà, tali standard di spesa alle singole Amministrazioni, in modo da permettere un'adeguata pianificazione dei fabbisogni e monitoraggio delle singole voci di spesa.

L'iniziativa si è concretizzata nel 2003 su diverse linee di sviluppo:

- per il Ministero dell'Economia e delle Finanze: analisi dei consumi e definizione degli indicatori di spesa per le categorie merceologiche relative a telefonia fissa, energia termica, spazi;
- per il MIUR: collaborazione per la definizione di standard di spesa su categorie merceologiche di beni di consumo intermedio presso le scuole;
- è in corso la collaborazione con il Consiglio di Stato per l'analisi dei consumi dei TAR distribuiti sul territorio nazionale.

- Iniziative di ***e-learning***, che si pongono l'obiettivo di diffondere presso le pubbliche amministrazioni le logiche e gli strumenti operativi del Programma di Razionalizzazione della Spesa.

  L'obiettivo è, quindi, quello di assicurare un'adeguata formazione/informazione alle Amministrazioni sul Programma di razionalizzazione della spesa (obiettivi, strumenti, modalità di accesso), finalizzata ad accelerare il conseguimento degli obiettivi del Programma stesso.

  L'iniziativa in oggetto si è concretizzata nel 2003 con l'avvio di un corso "sperimentale" rivolto ai dirigenti ed ai ruoli operativi del Ministero dell'Economia e delle Finanze

Infine, nell'ambito dei progetti innovativi avviati, occorre citare gli ulteriori studi:

- **Gestione dei servizi logistici alla P.A.**, finalizzata alla identificazione di modelli logistici (flussi operativi, responsabilità, modalità di remunerazione, flussi informativi, etc.) alternativi, rispetto a quelli attualmente in uso presso le Amministrazioni, e alla valutazione di opportunità di ottenimento di benefici in termini di costo, livello di servizio, innovazione;
- **Ciclo dei pagamenti**, che mira all'aumento dell'efficienza nella P.A. ed alla semplificazione dei processi interni di pagamento, attraverso l'introduzione di strumenti innovativi che il mercato può rendere disponibili (carta di acquisto per la P.A.).

1.6 Ulteriori iniziative del Programma

La complessa articolazione del Programma e il costante sviluppo di assi di lavoro sempre diversificati hanno portato, nel corso del 2003, allo sviluppo di ulteriori linee di intervento funzionali al più ampio obiettivo di razionalizzazione della spesa in beni e servizi della P.A..

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

- **Monitoraggio delle forniture;** particolare attenzione nel corso del 2003 è stata posta al monitoraggio delle forniture con il quale si prevede a regime la rilevazione del livello di servizio erogato alle Amministrazioni attraverso lo sviluppo di un sistema di verifica delle prestazioni dei Fornitori di cui alle Convenzioni.

  Il progetto si pone l'obiettivo di fornire alle Amministrazioni, che aderiscono al sistema, livelli di servizio rispondenti alle aspettative. L'iniziativa si è sviluppata nel 2003 in termini di:

  - predisposizione dello studio di fattibilità dell'iniziativa specifica;

- sviluppo della nuova unità organizzativa, in termini di struttura, processi, ruoli e responsabilità
- predisposizione della strategia di gara per affidamento in *outsourcing* del servizio di verifiche ispettive per le più significative convenzioni attive.

- **Collaborazioni con le Confederazioni imprenditoriali**; al fine di coinvolgere le imprese nelle iniziative sviluppate e di promuovere la loro partecipazione anche a livello locale, con particolare riguardo all'utilizzo delle nuove tecnologie di *e-procurement* (*marketplace*).

  Nel corso del 2003 sono stati avviati dei tavoli congiunti di lavoro con i sistemi confederali imprenditoriali: Confindustria, Confcommercio, Confartigianato, Confapi, CNA.

- **Progetto Istat**, finalizzato ad effettuare una rilevazione sull'andamento dei prezzi/consumi per analizzare le caratteristiche tecniche dei prodotti acquistati, le abitudini e le modalità di acquisto, i prezzi medi di riferimento della P.A..

  Nel corso del 2003 la rilevazione si è focalizzata su 12 principali categorie merceologiche con caratteristiche di elevata 'standardizzazione' ed ampia diffusione presso le Amministrazioni (es. carta, buoni pasto, stampanti, fax, etc.), ed ha visto il coinvolgimento di circa 500 Amministrazioni italiane.

  I primi risultati sembrerebbero confermare la tendenze della riduzione dei prezzi per gli acquisti di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni tra il periodo precedente all'avvio del Programma di razionalizzazione e quello successivo, dimostrando come il sistema delle convenzioni abbia costituito effettivamente il "*banchmark*" di tendenza, consentendo alle amministrazioni di approvvigionarsi a prezzi competitivi. Inoltre, nel periodo di attivazione delle convenzioni relative alle varie categorie merceologiche, si è osservata una differenza positiva tra i prezzi dei beni e

servizi ottenuti in sede di convenzioni-quadro e quelli ottenuti dalle singole amministrazioni nelle procedure di gara autonome.

- **Collaborazioni internazionali**; il Programma italiano di *e-pubblic procurement* è stato molto apprezzato a livello internazionale consentendo all'Italia di stabilire relazioni di partnership con altri programmi analoghi in Austria, Danimarca, Francia, Olanda, Gran Bretagna, Finlandia, allo scopo di condividere *know-how* ed consentire stabilmente un'attività di benchmarking sulle esperienze relative al tema degli acquisti pubblici. I confronti a livello soprannazionale hanno portato alla costituzione del network: *European Public Procurement Learning Lab* (con il coinvolgimento di 29 Paesi).

  Il riconosciuta valenza del Programma Italiano, inoltre, ha legittimato la partecipazione nei Comitati Internazionali con l'obiettivo di definire le linee guida e caratteristiche del *Public Procurement*. Infine, il modello italiano è stato prescelto nell'ambito del programma "*Phare*", per la realizzazione di progetti di *Twining* con la Turchia e con Cipro.

- **Attività di studio e ricerca** a valenza scientifica su tematiche rilevanti per le attività e connesse alle implicazioni di carattere economico del Programma di razionalizzazione della spesa. Le attività svolte si articolano nell'organizzazione di eventi scientifici (*Auction Lunches*, Seminari), nella realizzazione di pubblicazioni scientifiche, nell'analisi di possibili evoluzioni del *marketplace* (meccanismi reputazionali, confronti con realtà private, ecc.), nella diffusione del "Master di *e-procurement*" in collaborazione con il MEF e le Università, nell'elaborazione di studi sulla ottimale applicazione del disegno di aste e di analisi econometriche connesse allo sviluppo di gare.

1.7 Il portale "acquistinretepa"

Dal punto di vista tecnologico, l'attuazione del Programma è strettamente legata, alla gestione del Portale "Acquisti in Rete della Pubblica Amministrazione"(*www.acquitinretepa.it*), in quanto strumento di supporto alla piattaforma di *e-procurement*.

Infatti, il Portale consente di accedere alle procedure di acquisto *on-line*, siano negozi elettronici aste telematiche o *marketplace*. Inoltre, il portale offre la possibilità di usufruire di servizi aggiuntivi a supporto delle procedure di acquisto e rappresenta un importante canale di informazione e comunicazione consentendo la consultazione della documentazione di gara.

Il Portale è oggetto di aggiornamento continuo relativamente all'avanzamento del programma e all'avvio di nuove iniziative, dove la media delle pagine viste per ogni mese per l'anno 2003 è stata di circa 790.000.

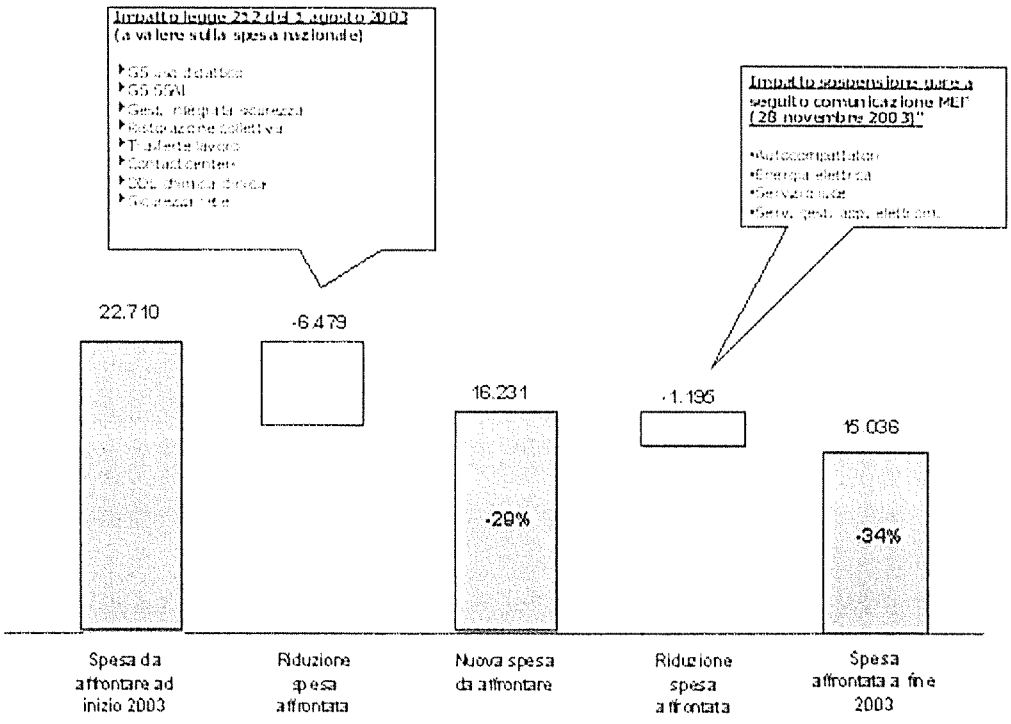
La struttura complessiva del sistema di *e-procurement* consente, oltre all'accesso internet ai fini informativi, l'accesso per le attività di abilitazione all'utilizzo del sistema stesso. Infatti, permette di effettuare le operazioni di selezione dei vari profili di utenti (acquirenti e fornitori) autorizzati all'uso del sistema, sia per la componente relativa ai negozi elettronici, che rappresentano lo strumento di acquisto di beni e servizi oggetto delle convenzioni quadro, sia il collegamento con il Mercato elettronico della P.A. e per l'espletamento delle aste *on-line*. Il sistema fornisce inoltre i dati di consuntivo sull'utilizzo dei modelli di business supportati dal sistema, tramite la raccolta e l'analisi dei dati di utilizzo.

1.8 Principali risultati

La presentazione dei risultati del Programma di razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi nella Pubblica Amministrazione necessita di una premessa relativa agli effetti dei mutamenti normativi sugli obiettivi del programma per l'anno 2003.

Nella **figura n. 1**, di seguito riportata, sono evidenziati i principali effetti sulla spesa affrontata dal Programma.

Fig. 1



Pur considerando la modifica degli obiettivi, comunque, dall'avvio del Programma e fino al 31 dicembre 2003 , sono state attivate complessivamente

79 iniziative, di cui 61 convenzioni nazionali a valere su 35 principali categorie merceologiche.

Tali iniziative hanno permesso di affrontare nel 2003, un volume di spesa complessivo pari a 15.036 milioni di euro, generando un risparmio medio del 21% - pari a circa 3.196 milioni di Euro.

Il conseguimento dei risultati citati sono stimati considerando come punto di partenza la **spesa di riferimento**, ossia il valore complessivo che le amministrazioni impiegano nell'acquisto di beni e servizi relativi a determinate categorie merceologiche e per le quali vengono attivate iniziative di razionalizzazione relative a porzioni di valore e/o determinate tipologie di prodotto/servizio (**spesa affrontata**). Tuttavia, per ragioni attinenti alle dinamiche di mercato e al rispetto dei principi della concorrenza, il Programma opera solo su una parte della spesa affrontata, il cosiddetto **Massimale di convenzione**; tale ammontare di spesa rappresenta cioè il valore che le amministrazioni potrebbero impiegare mediante l'utilizzo degli strumenti predisposti dal Programma. In realtà, per motivi attinenti a scelte autonome delle amministrazioni, solo una parte delle iniziative predisposte viene effettivamente utilizzata e ciò costituisce il cosiddetto **"transato".**

L'abbattimento dei costi unitari, che avviene per i principi precedentemente delineati, consente di fare una valutazione della componente di risparmio "diretta", determinata dagli acquisti effettuati tramite il Programma, e una valutazione della componente di risparmio "indiretta", generata dal cosiddetto **"effetto benchmark"**, vale a dire dall'applicazione dei parametri di qualità/prezzo, voluta dal legislatore, per quelle procedure di acquisto espletate in maniera autonoma dalle amministrazioni.

Nel seguito (**figura n. 2**) si riporta il trend di crescita, nel triennio 2001-2003, della spesa affrontata, del risparmio potenziale e del transato generato dal sistema delle convenzioni.

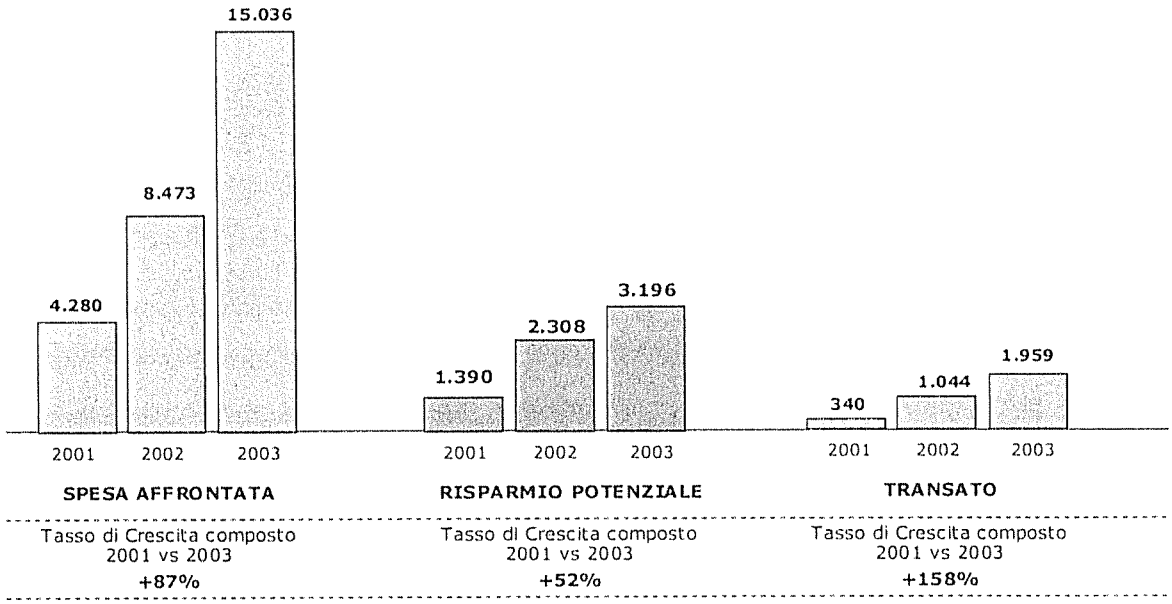


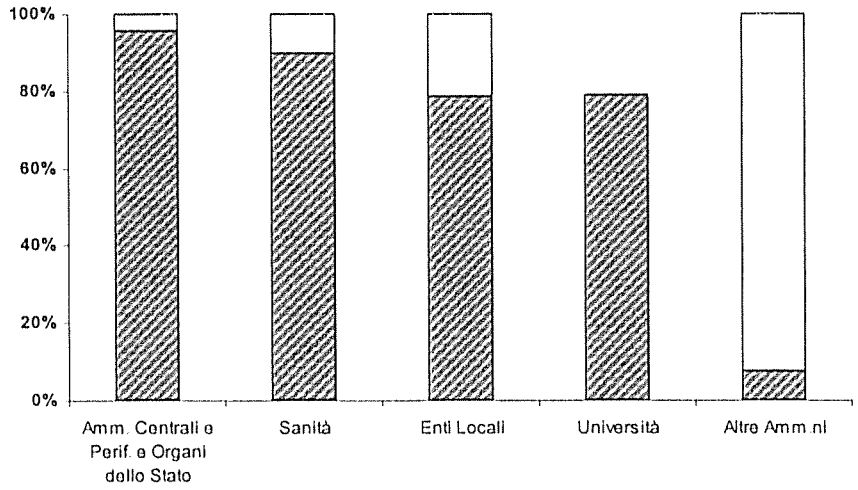
Fig. 2: *Trend principali indicatori di Programma*

Una valutazione complessiva dei benefici indotti dal Programma di razionalizzazione della spesa non può, inoltre, prescindere dal considerare l'ulteriore ottimizzazione, indotta dalla semplificazione dei processi di acquisto delle amministrazioni-utenti, in termini di riduzione dei tempi di acquisto e dei relativi oneri di gestione delle gare. La stipula di una convenzione quadro, infatti, oltre a ottenere prezzi competitivi ottenuti tramite procedure ad evidenza pubblica, evita alle Amministrazioni di bandire e gestire direttamente una specifica gara per la medesima fornitura oggetto di convenzionamento con conseguenti risparmi aggiuntivi per singola gara non espletata delle Amministrazioni.

Il Programma nel corso del 2003 ha fatto registrare un buon livello di penetrazione verso le amministrazioni, calcolato come rapporto tra il numero di

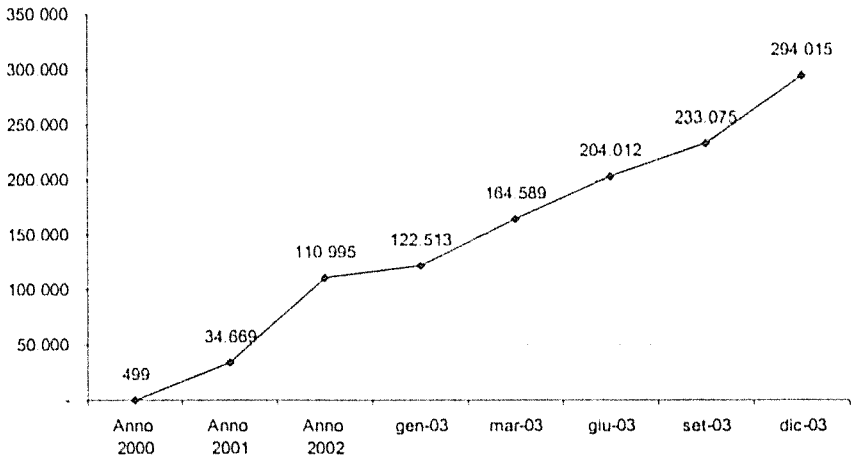
registrazioni al Programma e il numero di potenziali punti ordinanti, evidenzia il positivo ritorno ed il gradimento dell'iniziativa, che fa rilevare una copertura media del 90% (40.911 registrati vs un potenziale di 45.609).

Fig.3: *Penetrazione del Programma per Comparto*



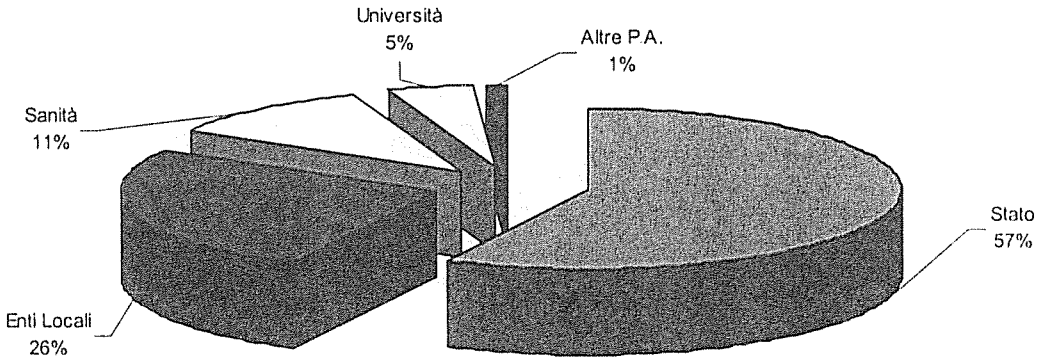
La ricorrenza dell'utilizzo del sistema delle convenzioni può, invece, essere misurata attraverso l'analisi del numero di ordini emessi, che fanno osservare un trend di crescita costante per mese, a fronte di un tasso di crescita medio composto (CAGR) sui valori cumulati del periodo 2000-2003 pari a +739%.

Fig. 4: *Andamento degli ordini al sistema*



Il valore aggiunto del servizio per gli acquisti appare, infine, ampiamente percepito dalle Pubbliche Amministrazioni, come rappresentato dalla partecipazione agli sviluppi del Programma e all'utilizzo delle convenzioni: il valore cumulato del transato sul sistema delle convenzioni è pari a circa 3,3 mld di euro.

Fig.5: *Distribuzione percentuale del transato per Comparto*



Inoltre, il piano operativo di sviluppo del *Marketplace*, nel corso dell'anno 2003, ha provveduto ad:

- attivare 7 principali categorie merceologiche (Materiale elettrico, Accessori e prodotti informatici, Accessori e prodotti per l'ufficio, Piccole attrezzature da laboratorio, Rubinetti e raccordi per dialisi, Dispositivi di protezione individuale, Ausili informatici per disabili);
- rendere disponibili alle amministrazioni più di 10.000 articoli a catalogo;
- coinvolgere circa 60 fornitori, con ampia partecipazione delle piccole e medie imprese locali;

- registrare circa 1.000 punti ordinanti, dotati di firma elettronica, al *marketplace*.

Infine, l'implementazione della piattaforma per l'esecuzione delle gare telematiche ha consentito, di portare avanti diverse esperienze significative:

- lo svolgimento di 3 nuove gare (videoproiettori 1 di fascia bassa, videoproiettori 2 di fascia bassa, videoproiettori 2 di fascia alta);
- il supporto a 2 amministrazioni per lo svolgimento di gare in service utilizzando la piattaforma di *e-procurement* (Agenzia delle Entrate, Università di Bologna).

1.9 Conclusioni

La presente relazione evidenzia quelli che sono i risultati del Programma di razionalizzazione della spesa in un anno molto particolare.
È un anno di transizione. Infatti, la finanziaria per il 2003 aveva creato delle forzature sulle dinamiche del Programma, estendendo l'obbligatorietà di adesione a molte altre amministrazioni rispetto agli anni precedenti, prevedendo addirittura delle sanzioni che, in talune circostanze, hanno bloccato l'azione amministrativa.

Ben presto, quindi, il legislatore si è trovato di fronte un sistema fortemente regolamentato, senza un opportuno grado di flessibilità necessario per progetti, come questo, dove l'innovazione ed il cambiamento devono essere accettati e "metabolizzati" dalle strutture organizzative interessate.

Così, in più occasioni, come delineato nell'esposizione del quadro normativo, si è voluto agire su queste rigidità, proponendo un sistema più elastico, in cui le amministrazioni, verificando la convenienza economica dell'utilizzo degli

strumenti del Programma ma, non di meno, valutando i benefici derivanti dalla razionalizzazione delle risorse e dei processi, aderiscano su base volontaria, ed in cui le imprese, che costituiscono uno degli interlocutori fondamentali del Programma, possano considerare il Programma stesso come un'opportunità piuttosto che come un pericolo per la loro attività economica.

Oggi più che mai è interesse del Programma stabilire rapporti di partnership col mondo delle imprese, sempre nel rispetto dei rispettivi ruoli, affinché si produca una azione congiunta che generi la diffusione e l'utilizzo di questi nuovi strumenti che possono assicurare efficacia ed efficienza sia nel settore pubblico, sia in quello privato.

Pertanto, l'implementazione dei Negozi Elettronici, del Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (*Marketplace*), nonché il sistema delle Aste *on-line*, aggiungendosi alle tradizionali procedure di scelta del contraente, potrebbe rappresentare un'ulteriore opportunità anche per quelle imprese che per caratteristiche dimensionali, operative e logistiche sono vincolate alle forniture delle Pubbliche Amministrazioni locali. Tuttavia, l'impatto innovativo dovuto al Programma nella fornitura di beni e servizi alle pubbliche amministrazioni porterà le piccole e medie imprese a confrontarsi con strumenti e modelli contrattuali relativamente nuovi, l'utilizzo dei quali è strettamente correlato alla capacità innovativa e di gestione del cambiamento delle imprese medesime.