

web e registrarsi al sistema per l'inserimento dei propri dati sulle operazioni finanziarie e può calcolare il proprio livello di indebitamento.

Inoltre, il sistema conoscitivo CEAM è stato ulteriormente potenziato con l'integrazione dei dati di dettaglio provenienti dalla Cassa Depositi e Prestiti.

n) Rendicontazione telematica dei dati contabili dagli Enti Locali

Il progetto, già inserito nell'ambito delle "Linee guida del governo per lo sviluppo della società dell'informazione nella legislatura", emanate dal Ministro per l'innovazione e le tecnologie nel maggio 2002, si inserisce a pieno titolo tra le principali iniziative nel campo e-Government.

Il sistema informatico (S.I.R.T.E.L.), nel corso del 2008, ha permesso l'acquisizione telematica dei rendiconti di gestione relativi al 2007 di tutte le province italiane e di tutti i comuni con popolazione superiore a 8.000 abitanti, dando piena attuazione al decreto del Ministero dell'interno del 9 maggio 2006. Nel corso del 2008 il sistema è stato predisposto per ricevere i rendiconti relativi a tutti i comuni e alle Comunità Montane.

L'utilizzo di modelli xml pubblicati sul sito Web della Corte dei conti e l'utilizzo di procedure automatizzate per i controlli formali e i controlli contabili ha garantito che il 99,0 per cento dei rendiconti arrivati telematicamente risultassero già "quadrati".

La tempestività dell'invio da parte degli EE.LL. e l'altissimo grado di affidabilità dei dati contabili ha permesso alla Corte dei conti di effettuare un'analisi comparativa tra i bilanci in tempi più rapidi, migliorando le attività di controllo sulla Finanza Locale. Il processo telematico di invio rendiconti ha consentito, inoltre, alla Corte dei conti un'attività di "pre-referto" che costituisce un'informazione fondamentale nelle audizioni presso le Commissioni parlamentari durante la stesura della legge di Bilancio dello Stato.

8.1.3. Il supporto ai processi dell'Amministrazione

a) *Document Management*

Nel corso del 2008 è stato completato lo sviluppo della nuova applicazione GFA (Gestione Fondo Antiusura) su piattaforma FileNet ed integrata al sistema Workflow Finanza Pubblica.

L'applicazione consente di gestire le richieste di finanziamento inoltrate annualmente al Mef da parte di enti (Confidi, Associazioni e Fondazioni), che operano nel settore della prevenzione del fenomeno dell'usura. In particolare, con i fondi ricevuti dal Mef, questi enti garantiscono i prestiti forniti dalle banche a soggetti considerati a rischio usura.

b) *Il sistema per il controllo di gestione del Mef*

La piattaforma informatica del Controllo di gestione si è arricchita, nel corso del 2008, di nuove funzionalità che permettono di approfondire il livello di analisi e monitoraggio dei dati.

Specificatamente, sul fronte strategico-organizzativo le priorità di intervento hanno riguardato:

- la definizione di un modello di rilevazione ed analisi dei dati di consuntivo con frequenza trimestrale (con specifico riferimento al dipartimento DAG);
- la definizione di un modello di indicatori per analisi di performance con benchmark tra strutture omogenee (con specifico riferimento al dipartimento RGS);
- la definizione di un modello di reportistica dedicata al confronto tra grandezze finanziarie-economiche- risorse umane utile anche ai fini delle Direttive Ministeriali (con specifico riferimento al dipartimento DT);
- il consolidamento sia del modello, garantendo le realizzazione di funzionalità dipartimentali specifiche, sia delle integrazioni dei dati verso sistemi dipartimentali dedicati, come i cruscotti per i dipartimenti RGS e DAG, ed il sistema di Contabilità Economica RGS.

c) *Data Mart SDAG – Attività Ragionerie Territoriali dello Stato*

Nel corso del 2008 è stata avviata la realizzazione del Data Mart sulle attività delle RTS.

L'intervento, coordinato dallo SDAG dipartimentale, ha consentito di rendere disponibile alle RTS uno strumento di supporto alla propria attività di controllo e monitoraggio, attraverso la rappresentazione con vista dedicata dei processi core della RGS.

Il progetto, che prevede il rilascio graduale delle informazioni afferenti alle diverse aree gestionali della Ragioneria (ovvero "Spese", "Athena", "Patrimonio", "Sico", "Entrate"; "IGEPA"), è partito con una prima iterazione sulle aree già rappresentate sul DW RGS ("spese" e "Athena") elaborando i dati presenti in termini di operatività delle RTS. I report realizzati e messi a disposizione dello SDAG, dei direttori RTS e dell'IGF, si pongono come uno strumento conoscitivo essenziale per la conoscenza e la misurazione delle attività, svolte in tale ambito, dalle Ragionerie Territoriali.

Nel secondo semestre è stata avviata la realizzazione della seconda iterazione volta a portare sul DW RGS una rilevazione mensile delle operazioni svolte dalle RTS nella gestione del patrimonio dello Stato e nelle attività di supporto all'IGOP.

8.1.4. L'evoluzione delle infrastrutture tecnologiche

a) *Potenziamento dei sistemi di sicurezza*

Consip e Mef sono stati i primi soggetti in ambito pubblico a dotarsi di una Unità Locale di sicurezza (ULS), in base al quadro di prevenzione degli incidenti informatici previsto nel progetto SPC del Cnipa.

La ULS opera attraverso una organizzazione basata su due strutture:

- Operativa, predisposta da Consip, che assicura il supporto consulenziale in materia di prevenzione e gestione degli incidenti informatici;
- Di Governo, guidata dal Dipartimento DAG del mef, che svolge compiti di indirizzo e coordinamento della struttura operativa e promuove, all'interno del Mef, la creazione e la gestione del "Comitato di crisi", organo a rappresentanza di tutti i Dipartimenti del Mef.

L'ampliamento del perimetro di azione della ULS a tutti i dipartimenti del Mef valorizza la funzione propositiva e consulenziale dell'Area ICT Consip. L'esperienza è stata diffusa presso altre pubbliche amministrazioni.

b) *Protezione dei dati della RGS*

E' stata realizzata una soluzione di salvataggio remoto dei dati per il sistema informativo della RGS. Il sito secondario è stato collocato presso locali tecnici di via XX Settembre, appositamente trasformati ed attrezzati. Il sistema di salvataggio remoto replica in tempo reale ed in modo "consistente" tutti i dati, di origine sia Mainframe che Dipartimentale, ospitati presso il Ced di La Rustica (sito primario) attraverso un collegamento in fibra ottica ad alta velocità.

In tale sito vengono salvati, su sistema a dischi, anche i dati pregressi che risiedevano su nastro ed è disponibile la piattaforma elaborativi Mainframe. Il sistema utilizza tecnologie di ultima generazione e garantisce livelli molto elevati di integrità e sicurezza dell'intera base dati della RGS.

c) *Siti Internet del Mef*

In collaborazione con il Dag è stato realizzato uno studio finalizzato ad individuare la piattaforma idonea a gestire siti internet del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Lo studio, condotto sull'analisi di prodotti commerciali e soluzioni *Open Source*, ha individuato in un sistema *Open Source* (prodotto OpenCMS) la risposta più vicina alle esigenze espresse.

In concomitanza con l'adozione del CMS i nuovi siti internet del Mef sono ospitati presso un'unica server farm ad essi dedicata: ciò permette di centralizzarne la gestione, la manutenzione e la sicurezza. La nuova architettura integra in prevalenza prodotti *Open Source* quali il sistema operativo Linux Red Hat, Web server Apache, Application server Tomcat, Content Management System OpenCMS con prodotti proprietari tipo OracleRDBMS.

Sono già stati realizzati, e sono attualmente in esercizio sulla nuova piattaforma:

- il sito Internet DT;
- il sito Internet SPT;
- il sito Internet Per il summit G7.

d) *Sistema di Service Management*

E' stato avviato in esercizio il nuovo sistema di Service Management, funzionale alla regolamentazione dei rapporti e delle comunicazioni tra il Ced e le strutture applicative e tecniche che si interfacciano e volto a controllare l'andamento delle azioni a fronte dei malfunzionamenti dei servizi e delle richieste di cambiamento alle infrastrutture IT. In particolare, dopo La Rustica, le modalità operative di gestione del Ced, basate su best practice ITIL, sono state estese anche presso il Centro Comunicativo di via XX Settembre.

Il sistema mantiene il controllo delle configurazioni delle infrastrutture hardware e software gestite dal Ced e garantisce il continuo allineamento delle informazioni ad esse relative e la loro fruibilità. Tale progetto rappresenta un notevole evoluzione nel processo di industrializzazione delle attività IT e permette di disporre in prospettiva di un sistema unico di Service Management per il Mef che, tramite la definizione di

processi, la strutturazione delle attività e l'utilizzo di strumenti dedicati, ottimizzi la gestione dei servizi IT e il governo delle forniture.

e) *Adozione dell'open source*

Da lungo tempo l'utilizzo di prodotti software a Codice sorgente aperto (open source) è al centro dell'attenzione del mondo accademico ed è auspicato anche nell'ambito della PA. E' intervenuta una serie di interventi normativi in materia (Direttiva Stanca, Codice dell'Amministrazione digitale legge finanziaria 2007).

L'attuale congiuntura economica impone all'intera PA l'adozione di misure di contenimento dei costi, pur nella salvaguardia dell'efficienza di funzionamento dell'organizzazione e di erogazione di servizi al cittadino. L'*open source* sembra offrire buone opportunità in tal senso.

E' da segnalare, pertanto, l'impegno di Consip nell'adottare l'*open source*, con un approccio graduale, che è partito nel 2000 nell'ambito del software di sistema e che poi, al maturare della disponibilità di strumenti e competenze, ha investito il *back office* e le soluzioni applicative.

Nel 2008 tale linea di azione registra una accelerazione ed è stata anche arricchita dall'impostazione contrattuale delle gare. E' stata contemplata, infatti, esplicitamente la possibilità da parte dei concorrenti di offrire soluzione open source e si sono regolamentati specifici obblighi e garanzie.

E' stata avviata, infine, una collaborazione con Cnipa per fornire supporto tecnico, contrattuale, legale alle amministrazioni nell'adozione di soluzioni open source.

Tale strada va proseguita con determinazione, anche se non sono da sottovalutare gli ostacoli culturali, tecnici economici e giuridici, che hanno finora rallentato, a livello generale, il ricorso a tale alternativa strategica alle soluzioni di tipo proprietario.

8.1.5. Modello di controllo dei risultati

I risultati ottenuti in termini di attività svolte nel 2008 a fronte degli oneri sostenuti, sono oggi confrontabili solo a livello aggregato.

Risulta, pertanto, apprezzabile il proseguimento dell'iniziativa, avviata da Consip nel 2007, per la messa a punto di un modello di controllo per progetto/commessa. Nell'anno in esame, infatti, Consip ha predisposto i requisiti funzionali del modello.

Ha altresì individuato la piattaforma informatica più idonea a garantire per ciascuna commessa inserita a sistema: la possibilità di pianificare e consuntivare tempi

e costi; l'attuazione di un efficace *Management and Project Control*; il calcolo dell'*Earned Value* e la produzione di specifici report.

Il sistema è entrato in esercizio, per la prima fase di progettazione, a fine esercizio 2008. I primi concreti risultati dovrebbero essere raggiunti nel 2009, mentre l'obiettivo finale è quello di garantire una efficace ed efficiente allocazione delle risorse ed un attento monitoraggio delle performance.

8.2. Razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi

Il 2008 è stato un anno caratterizzato da un andamento significativo del programma di razionalizzazione della spesa per consumi intermedi in termini sia di risultati raggiunti sia di innovatività degli strumenti di acquisto.

Al sistema delle convenzioni e al mercato elettronico si sono affiancati, in particolare, gli Accordi Quadro previsti dal d.lgs. n. 163/2006.

Altri ambiti progettuali sono stati sviluppati mediante l'impiego di competenze di natura merceologica, informatica ed organizzativa. In particolare i progetti a supporto e quelli direzionali hanno rappresentato un ulteriore portafoglio di offerta per alcune Amministrazioni, allo scopo di soddisfarne peculiari esigenze.

8.2.1. Il sistema delle convenzioni

8.2.1.1. Il sistema delle convenzioni ha registrato nel 2008 un significativo aumento del transato che, si attesta sul livello di 2.497 milioni di euro e rappresenta il miglior risultato conseguito dall'avvio del Programma ad oggi, con un incremento del 75 per cento rispetto ai valori conseguiti nel 2007 (1.461 milioni).

Gli elementi che hanno concorso alla definizione del positivo andamento possono ricondursi alla congiuntura favorevole rappresentata dalla contemporanea disponibilità nell'anno di Convenzioni ad alto transato (massimale elevato e soddisfacimento di esigenze primarie di acquisto delle amministrazioni) e dal consolidamento del regime di obbligatorietà d'acquisto tramite le Convenzioni Consip – riferito ad un paniere di merceologie determinato con D.M. del 23 gennaio 2008 – per le Amministrazioni Centrali e Periferiche dello Stato.

Nel 2008 con il sistema delle convenzioni sono state gestite un numero complessivo di 86 iniziative, afferenti ad una articolato paniere di merceologie, di cui 20 attivate nell'anno, per un valore complessivo di spesa affrontata pari a 11.929 milioni di euro⁹. Nella tavola 1 è contenuta la stima della spesa affrontata.

⁹ Per "spesa affrontata" si intende la spesa annua della pubblica Amministrazione riconducibile ai beni o servizi oggetto delle iniziative di risparmio poste in essere con le convenzioni.

Tale volume, raffrontato con l'anno 2007, evidenzia una flessione del 13 per cento della spesa affrontata, da ricondursi principalmente alla mancata attivazione nell'anno di talune iniziative (es.: gestione integrata della sicurezza "626" ed ambulanze), al contemporaneo esaurimento anticipato di convenzioni ad elevata e rapida erosione del massimale (es.: convenzioni ICT), nonché alla variazione del panier merceologico, indotta dal primo avvio operativo delle centrali di acquisto territoriali.

La flessione del valore della spesa affrontata riverbera i suoi effetti, come si desume dalla figura 8, anche sull'indicatore di "spesa media gestita"¹⁰, che al 31/12/2008 risulta, pari a 9.055 milioni di euro rispetto ai 13.585 milioni di euro del 2007.

La contrazione, nell'ordine del 33 per cento, risulta peraltro condizionata da un differente valore temporale di disponibilità delle singole iniziative. In particolare, la composizione del panier delle merceologie obbligatorie, è stata ridefinita in seguito all'emanazione del citato decreto ministeriale, che ha incluso 3 iniziative che nel 2007 appartenevano all'ambito delle convenzioni facoltative (Gestione integrata sicurezza "626", Centrali telefoniche e Reti fonia dati).

Nello specifico, il valore della Spesa Media Gestita delle convenzioni "obbligatorie" passa da 4.993 milioni di euro (indice di continuità 2007 pari all'84,6 per cento) a 5.697 milioni di euro (indice di continuità 2008 pari al 77,95 per cento). Per le convenzioni "facoltative" il volume decresce da 8.592 milioni di euro (indice di continuità 2007 pari al 71,1 per cento) a 3.358 milioni di euro (indice di continuità 2008 pari al 59,7 per cento), a seguito della riduzione del panier delle merceologie "facoltative", dovuta al mancato rinnovo di alcune iniziative – in particolare in ambito sanitario –, in quanto materia specifica delle Regioni e delle Centrali di acquisto territoriali.

Particolare attenzione va, infine, dedicata ai valori di risparmio potenziale, stimato anch'esso nella predetta tavola 1, e risparmio diretto generati dal Programma. Il risparmio potenziale è funzione della spesa affrontata e considera, tra i suoi elementi costitutivi, anche l'effetto "benchmark" per le PA, che hanno facoltà di aderire alle convenzioni e che devono utilizzare i parametri di qualità e prezzo per l'acquisto di beni comparabili. Il trend del risparmio potenziale, rispetto al 2007 evidenzia una flessione del 29 per cento (da 3.672 a 2.595 milioni), dovuta ad una

¹⁰ Per "spesa media gestita" si intende il pro-quota su base annua della spesa affrontata relativa alle convenzioni attive, calcolato rispetto al rapporto tra il numero di mesi di effettiva disponibilità della convenzione su ciascuna categoria merceologica e i 12 mesi potenziali.

corrispondente diminuzione dei volumi di spesa affrontata. A tale riduzione si contrappone un incremento del 53 per cento del risparmio diretto (da 465 a 712 milioni) che è funzione, invece, del volume di transato generato. Il risparmio diretto costituisce, pertanto, una delle variabili che concorrono a definire e rappresentare nel concreto l'intervento del Programma verso le pubbliche Amministrazioni, mettendo in luce gli effetti di risparmio "reale" scaturenti dall'aggregazione della domanda per beni e servizi. Nella figura 6 si dà conto dell'evoluzione dei più significativi dati del Programma di razionalizzazione della spesa per consumi intermedi nel periodo 2001-2008.

Va, in ogni modo, considerato che la variabile risparmio sconta, fra l'altro, l'invarianza delle quantità di beni e servizi acquisiti: il contenimento della spesa non si realizza solo con l'abbattimento dei prezzi unitari, ma presuppone anche una corretta programmazione dei fabbisogni ed il controllo dei consumi.

E' da apprezzare, pertanto, l'insieme delle misure di cui ai commi da 569 a 575 dell'art. 2 della legge finanziaria 2008, che tende, fra l'altro, alla individuazione di indicatori di spesa sostenibile per il soddisfacimento dei fabbisogni collegati funzionalmente alle attività da svolgere, tenendo conto delle caratteristiche di consumo delle specifiche categorie merceologiche e dei parametri dimensionali della singola amministrazione, nonché dei dati di consuntivo¹¹.

A fronte di un risparmio diretto – che costituisce, come si è detto, il parametro di maggiore solidità – quantificato in 712 milioni il costo della struttura acquisti ha di poco superato i 38 milioni di euro (al netto di IVA). Ne emerge un rapporto favorevole in termini di costi/benefici, che depone per la validità della iniziativa.

8.2.1.2. Si è già sottolineato il forte impatto che il nuovo codice dei contratti ha determinato sulle attività della Consip, incidendo sugli schemi operativi e sulla tempistica delle gare.

I benefici procedurali e finanziari, legati alle nuove regole di composizione delle Commissioni illustrate nel precedente paragrafo 4, si sono consolidati nel 2008.

In particolare, la composizione "interna" delle commissioni e la sostanziale riduzione del numero dei loro componenti – oltre alla velocizzazione dei tempi di espletamento delle gare – ha portato all'azzeramento della relativa spesa (pari rispettivamente a 879 e 201 mila euro nel 2006 e nel 2007).

¹¹ La Consip è chiamata a predisporre e pubblicare il prospetto attraverso il quale tutte le Amministrazioni statali (centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti scolastici e delle Università) devono inviare annualmente i dati relativi alla previsione annuale dei propri fabbisogni di beni e servizi.

8.2.2. Accordi quadro

Il 2008 è stato caratterizzato dalle prime sperimentazioni relative ai nuovi strumenti di acquisto previsti dal d.lgs. n. 163/2006, con particolare riferimento agli Accordi Quadro. Questi sono contratti conclusi tra una stazione appaltante e uno o più operatori economici il cui scopo è quello di stabilire le condizioni base (prezzi, qualità, quantità) dei successivi appalti (specifici) che saranno aggiudicati dalle singole Amministrazioni durante un periodo predefinito (per un massimo di quattro anni). In questo arco di tempo, le singole Amministrazioni aderenti, ogni volta che debbano procedere a un acquisto, potranno consultare le condizioni prestabilite di fornitura, definire le proprie condizioni specifiche, invitare i fornitori aggiudicatari a presentare offerte e aggiudicare l'appalto specifico. L'accordo quadro è uno strumento che introduce elementi di maggior flessibilità nelle procedure di scelta del contraente e ben si presta per realizzare acquisti ripetitivi ed omogenei nel medio-lungo periodo, beneficiando dell'evoluzione dei prodotti e dei prezzi sul mercato. L'aggregazione della domanda realizzata nell'ambito di un accordo quadro, inoltre, consente di ottenere economie di scala, salvaguardando al contempo, grazie al meccanismo dell'appalto specifico, le esigenze di "personalizzazione" di ciascuna amministrazione. Ciò consente, da un lato, al mercato di fornitura una più efficiente programmazione della produzione e, dall'altro, salvaguarda le esigenze specifiche di ciascuna Amministrazione appaltante.

Considerata la particolare innovatività dell'istituto e l'assenza, allo stato attuale, di precedenti applicativi, le iniziative avviate nel 2008 hanno rivestito carattere necessariamente "sperimentale" con il coinvolgimento di alcune Amministrazioni centrali. In particolare, sono state dapprima selezionate, anche mediante un'analisi dei fabbisogni della PA, le merceologie oggetto di sperimentazione: "server blade" (elaboratori composti unicamente da uno o più processori, memoria RAM e controlli di rete); "storage fascia alta", "vestiario per la Polizia di Stato", ossia divise ed uniformi con destinazione esclusiva (Ministero dell'Interno); "vestiario per le altre amministrazioni centrali", ossia divise ed uniformi destinate alle forze armate e ai corpi speciali dello Stato; "vestiario per la Guardia di Finanza".

Nel corso del 2008 Consip ha poi proceduto alla predisposizione della strategia e della documentazione di gara, che per la merceologia *Server Blade* è stata pubblicata nel quarto trimestre.

Consip ha svolto il ruolo di stazione appaltante su delega di cinque amministrazioni (Comuni di Brescia e Venezia; Regione Veneto; Provincia di Bologna; Ministero della Giustizia), utilizzando la procedura telematica per aggiudicare la gara.

Anche per gli appalti specifici che seguono all'aggiudicazione dell'accordo quadro, Consip fornisce alle Amministrazioni uno schema di negoziazione predefinito su piattaforma telematica, che contiene cataloghi, listini, prezzi, servizi e condizioni base.

8.2.3. Mercato elettronico e gare telematiche

Nel corso del 2008, il mercato elettronico della PA (MEPA) ha conosciuto un significativo sviluppo di tutti i suoi indicatori e delle grandezze che lo caratterizzano.

Il MEPA è uno strumento che ha lo scopo di supportare gli acquisti di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario (133 mila euro per le pubbliche Amministrazioni centrali e 206 mila per le altre) e di promuovere anche la partecipazione delle piccole e medie imprese al programma acquisti.

Si tratta di un vero e proprio mercato elettronico, disponibile sul mercato degli acquisti in rete gestito da Consip (www.acquistinretepa.it), in cui i fornitori che hanno ottenuto l'abilitazione offrono i propri beni e servizi direttamente *on line*. Le pubbliche Amministrazioni registrate possono consultare i cataloghi delle offerte ed emettere direttamente ordini di acquisto (ODA) o richiesta di offerte (RDO)¹².

Rispetto alle convenzioni si presenta come un canale complementare, idoneo per l'acquisto di beni e servizi che non è efficiente trattare con le convenzioni stesse per le loro caratteristiche peculiari (ad esempio beni non standardizzabili) o per il tipo di fabbisogno che sono destinati a soddisfare (ad esempio acquisti frequenti, per volumi ridotti, con opzioni di servizio specifiche).

Sul MEPA, dunque, si possono trovare beni e servizi, che non sono disponibili in convenzione (ad esempio articoli di cancellerie, prodotti per l'informatica al dettaglio, materiale elettronico, indumenti e accessori) oppure prodotti analoghi e/o simili a quelli delle convenzioni, che però vengono acquistati con modalità diverse.

Si tratta di uno strumento moderno ed efficiente che – al di là delle riduzioni di prezzo – consente alla PA di razionalizzare e semplificare le modalità di approvvigionamento, nonché di beneficiare di significativi risparmi di tempo e di risorse organizzative. Inoltre, esso è un mezzo trasparente, poiché l'intero processo di acquisto, passando per via telematica, viene tracciato dal sistema.

D'altra parte, il MEPA aumenta la concorrenza e le opportunità di business per le imprese abilitate che vengono spinte ad innovare le modalità con cui offrono beni e servizi alla PA.

¹² Per concludere le transazioni amministrazioni e imprese devono essere dotate di firma digitale (oltre che di un computer e di una connessione ad Internet).

I principali risultati del mercato elettronico conseguiti nel 2008 sono riassuntivamente esposti nella figura 9.

Il valore del transato, che ne costituisce il più significativo indicatore, risulta più che raddoppiato (passando da 83,6 a 172 milioni).

Tale considerevole incremento è riconducibile sia all'andata a regime dell'obbligatorietà – introdotta a partire dal secondo semestre 2007 – per le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato di ricorrere al mercato elettronico per gli acquisti sotto soglia comunitaria sia alla maggiore confidenza che le amministrazioni – in particolare quelle non obbligate, cioè soprattutto gli enti locali – hanno mostrato verso questo strumento innovativo di acquisto.

Al 31 dicembre 2008 sono stati pubblicati sul mercato elettronico 539.725 articoli (332.465 nel 2007) inerenti a 17 categorie merceologiche.

Il numero delle transazioni (atti di acquisto effettuati sul MEPA) ha fatto segnare un incremento del 124 per cento rispetto al 2007, arrivando alla quota di oltre 63.000. Sono state abilitate al sistema 2.088 imprese (contro le 1.156 del 2007), molte delle quali presentano i prodotti per più categorie, talché anche il numero dei cataloghi disponibili è più che raddoppiato (da 1.809 a 3.692). Risulta, altresì, notevolmente incrementato il numero delle amministrazioni che hanno effettuato almeno un ordinativo di fornitura (da 2.750 a 4.288).

Per quanto riguarda le gare telematiche, nel corso del 2008 Consip ha utilizzato in misura ampia la modalità telematica nell'aggiudicazione delle convenzioni.

8.2.4. Progetti a supporto delle Amministrazioni

Il supporto consulenziale alle PP.AA. per il 2008 si è concretizzato nello sviluppo di diversi ambiti progettuali, che hanno portato complessivamente alla realizzazione di 21 progetti inerenti le tematiche di consulenza tecnico-merceologica, di razionalizzazione organizzativa e di utilizzo degli strumenti di e-Procurement.

Il 2008 è stato l'anno che ha promosso un incremento progettuale significativo verso le amministrazioni sia centrali che territoriali, mettendo in luce la spinta propositiva della Consip che si è tradotta in un maggior numero di progetti volti a soddisfare specifiche esigenze.

Va sottolineato, fra gli altri, il supporto al progetto, avviato e realizzato nella seconda metà dell'anno, per la messa a disposizione di una *Social Card* finalizzata, a fronte della crisi economica, ad offrire un sostegno ai più bisognosi. La *social card* si configura come una normale carta di credito assegnata alla popolazione che vive oggi in condizioni di indigenza.

I progetti di Supporto consulenziale alle PP.AA. sono stati effettuati per le seguenti Amministrazioni, indicando tra parentesi il numero dei progetti realizzati.

Amministrazioni Centrali e Periferiche dello Stato	Amministrazioni Territoriali
Ministero dell'Economia e delle Finanze (7)	Comune di Roma (1)
Agenzia delle Entrate (1)	Sistema a Rete (1) - 6 regioni: Sicilia, Abruzzo, Basilicata, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Toscana
Ministero della Difesa (1)	
Ministero dell'Interno (2)	Regione Sicilia (1)
Corte dei conti (2)	Regione Abruzzo (1)
Ministero dell'Istruzione (1)	Regione Basilicata (1)
Consob (1)	Regione Veneto (1)

In particolare, nel corso del 2008 è stata avviata un'attività, con alcune Regioni, volta a promuovere sinergie e una sempre maggiore partecipazione delle amministrazioni locali nelle attività di *e-procurement*. Sono stati sottoscritti congiuntamente tra il MEF-Consip-Regioni Accordi di collaborazione con le regioni Abruzzo, Basilicata e Toscana.

8.2.5. Altre iniziative trasversali del programma

Sono proseguite nel 2008 le attività trasversali per accompagnare e valorizzare il Programma di razionalizzazione degli acquisti. Tra esse si segnalano:

- l'attuazione della Convenzione tra Mef, Consip ed Equitalia. Il progetto si proponeva di realizzare l'integrazione fra il portale degli acquisti ed il sistema di Equitalia, per l'avvio del sistema di verifica degli inadempimenti. Dal 29 marzo 2008, infatti, le pubbliche Amministrazioni (e le società a prevalente capitale pubblico) che devono effettuare pagamenti ai fornitori di beni o servizi per importi superiori a 10 mila euro, hanno l'obbligo di verificare prima se il beneficiario risulti inadempiente verso il fisco (per non aver pagato una o più cartelle esattoriali).

Gli interventi svolti da Consip hanno riguardato la realizzazione e l'evoluzione della procedura di registrazione on line per l'abilitazione degli operatori di verifica; la realizzazione del software per il collegamento tra il portale www.acquistinretepa.it ed il sistema informativo di verifica gestito da Equitalia; l'assistenza alla registrazione degli operatori di verifica, la predisposizione, attivazione ed erogazione temporanea del

servizio di *contact center*, già attivo per il programma ed adeguatamente potenziato. Dall'avvio del servizio sono stati registrati 33.562 utenti e sono state gestite circa 30.000 richieste al *contact center*;

- la realizzazione di strumenti web, fruibili dal portale www.acquistinretepa.it che consentono di effettuare la comparazione fra i prezzi espressi dalle Convenzioni Consip e le offerte pervenute alle Amministrazioni per eventuali acquisti in economia (*benchmark*). Nel corso del 2008 sono stati resi disponibili complessivamente 36 strumenti per il *benchmark* relativi a 28 convenzioni. Dal mese di aprile al 31 dicembre 2008 il numero di accessi allo strumento registrati è superiore a 12.000;

- l'ulteriore collaborazione con il Ministero dell'ambiente, del territorio e del mare e con il Ministero dell'economia e delle finanze in tema di *Green Public Procurement*.

Nel 2008 l'azione adottata ha favorito la diffusione di modelli di consumo/acquisto sostenibili, mirati a razionalizzare la spesa pubblica attraverso l'analisi del ciclo di vita del prodotto anche in termini di costo ed a stimolare le imprese sul fronte dell'innovazione. Per quanto riguarda l'attuazione del Piano di Azione Nazionale il contributo di Consip si è concretizzato nella redazione dei criteri minimi atti ad individuare prodotti a ridotto impatto ambientale nella categorie delle apparecchiature IT e dei prodotti cartacei. Tali criteri sono stati inseriti in circa il 60 per cento delle convenzioni attive e nei principali bandi del mercato elettronico;

- Il consolidamento dell'iniziativa "Sportelli in rete", volta all'attivazione sul territorio di strutture deputate al supporto alle imprese per l'utilizzo del mercato elettronico, in collaborazione con le Confederazioni ed Associazioni di categoria che ha consentito l'attivazione di circa 130 strutture sul territorio nazionale, di cui 59 sportelli e 71 punti informativi, con 494 cataloghi abilitati.

8.2.6. Il sistema a rete

Il tema del contenimento e della razionalizzazione della spesa per consumi intermedi è cruciale per le pubbliche amministrazioni locali. Gli oneri relativi pesano, infatti, per circa l'80 per cento del totale degli acquisti dell'intero settore pubblico. In particolare, l'ambito della spesa sanitaria su cui si focalizza maggiormente l'attenzione degli interventi di razionalizzazione a livello regionale supera i 60 miliardi di euro, di cui oltre un terzo riguardante l'acquisto di beni e servizi. Il 2008 per Consip si è caratterizzato come un anno di consolidamento e rafforzamento delle relazioni con le amministrazioni territoriali, con lo scopo di diffondere gli strumenti del Programma di razionalizzazione e sviluppare il c.d. "Sistema a rete", nell'ottica della realizzazione di un sistema nazionale di procurement pubblico.

Il "sistema a rete" previsto dalla legge finanziaria 2007 e definito nei suoi dettagli dall'accordo approvato il 20 gennaio 2008 nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, intende favorire l'integrazione delle competenze e la diffusione delle *best practice* nel campo dell'*e-procurement* fra la Consip, le amministrazioni centrali e le regioni (attraverso le centrali regionali d'acquisto già costituite o in via di costituzione). Esso consiste nella realizzazione di un network di competenze ed esperienze per armonizzare a livello nazionale piani e piattaforme per la realizzazione degli acquisti, realizzando sinergie nell'utilizzo degli strumenti informatici applicati agli approvvigionamenti pubblici.

L'impegno di Consip consiste nel rendere disponibili le esperienze e le conoscenze maturate nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti.

A grandi linee il sistema prevede:

- la realizzazione della "rete delle centrali di acquisto" (con trasferimento di *know-how*, collaborazione e sviluppo di iniziative comuni);
- l'interoperabilità tra le piattaforme di acquisto (con definizione di un linguaggio comune a tutte la rete in termini di codifiche e di standard);
- sinergie tra i sistemi di acquisto (coesistenza di convenzioni a livello nazionale e regionale e centralizzazione dei mercati elettronici);
- gestione della domanda (per individuare in maniera più specifica i fabbisogni delle Amministrazioni);
- rapporti con le imprese (per favorire la semplificazione dell'accesso al mercato delle pubbliche forniture).

Sulle difficoltà di tale percorso e sui rischi di possibili duplicazioni di attività la Corte dei conti ha già svolto alcune considerazioni.

Si tratta di finalità particolarmente impegnative che scontano, comunque, termini non brevi per la integrale realizzazione del progetto e che richiedono un efficace ed effettivo coordinamento, che può solo derivare dalla convinta collaborazione di tutti i soggetti interessati.

In particolare, nell'ambito del supporto tecnico/organizzativo finalizzato al miglioramento dell'efficienza dei processi di acquisto tramite lo sviluppo dell'analisi della domanda e l'utilizzo dell'*e-procurement* all'interno del "Sistema a rete", nel 2008 Consip ha sottoscritto, come si è detto, accordi di collaborazione con le Regioni Abruzzo, Toscana e Basilicata.

Inoltre sono state consolidate le attività propedeutiche alla sottoscrizione di accordi anche con le Regioni Friuli Venezia-Giulia, Veneto e Lazio, mentre sono state

avviate le attività per la stipula di analoghi accordi con le Regioni Umbria, Sicilia e Piemonte.

8.2.7. La soddisfazione delle Amministrazioni-clienti

Il problema di rilevare la soddisfazione delle Amministrazioni si pone in maniera diversa nei due settori di attività di Consip.

Nell'area dei sistemi informativi del MEF problematiche ed esigenze emergono in modo diretto, attraverso il quotidiano contatto con il personale dell'Amministrazione ed è, dunque, più agevole intervenire tempestivamente per migliorare la qualità del servizio.

Per quanto riguarda l'area del Programma acquisti, la vastità della platea degli interlocutori e cioè delle pubbliche amministrazioni interessate — comporta l'esigenza di una più sistematica rilevazione.

Lo strumento utilizzato in questo ambito è quello dell'indagine di *"customer satisfaction"* sul sistema delle convenzioni e sul mercato elettronico, condotta dall'Università Federico II di Napoli e realizzata con un apposito modello statistico.

Dal 2003 ad oggi, tali indagini hanno fornito risultati in costante miglioramento, che sono stati progressivamente utilizzati per una migliore definizione delle strategie e delle azioni da adottare.

La continuità dell'analisi (nel 2008 è stata elaborata la quinta edizione) ha consentito di effettuare confronti temporali rapportandoli anche ai diversi scenari normativi succedutisi, come ad esempio l'introduzione del regime di obbligatorietà del ricorso alle convenzioni Consip per le Amministrazioni (centrali e periferiche) per gli acquisti sopra la soglia di rilievo comunitario e dell'utilizzo del mercato elettronico per gli acquisti sotto soglia.

Dall'indagine 2008, basata su un campione di 800 amministrazioni-utenti del programma, emerge come le convenzioni registrino un ulteriore incremento di consensi in termini di soddisfazione complessiva (71,78 per cento rispetto al 70,14 per cento del 2007); la soddisfazione espressa dagli utenti attivi del mercato elettronico risulta, invece, in lieve calo (dal 71,89 al 71,36 per cento).

L'approccio metodologico utilizzato ha privilegiato la logica di continuità nell'analisi delle variabili, per garantire una comparabilità con i risultati degli anni precedenti.

Un aspetto connesso è quello del monitoraggio delle forniture, un'attività che Consip svolge per verificare il livello qualitativo del servizio erogato dai fornitori

aggiudicatari delle convenzioni. Nel corso del 2008 la stessa è proseguita utilizzando gli strumenti di controllo a disposizione: verifiche ispettive, *survey*, analisi dei reclami.

Lo scopo dell'attività è quello di raccogliere dati e informazioni per accertare il rispetto dei livelli di servizio dichiarati nei capitolati di gara e nei contratti di fornitura.

Il controllo sistematico delle obbligazioni contrattuali consente di prevenire atteggiamenti eccessivamente aggressivi nelle offerte economiche, non seguiti da soddisfacenti prestazioni dei fornitori da un punto di vista qualitativo. Si tratta di un profilo centrale per l'effettiva riuscita del Programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi per la PA.

Nel 2008, tramite un organismo di ispezione, selezionato con apposita procedura di gara europea, sono state svolte 4.362 verifiche ispettive sulle convenzioni¹³.

Inoltre sono state effettuate 12 indagini telefoniche (*survey*) per valutare le prestazioni dei fornitori, intervistando le amministrazioni che hanno acquistato attraverso il sistema delle convenzioni.

E' stato poi effettuato un monitoraggio continuo mediante l'analisi dei reclami pervenuti dalle pubbliche amministrazioni su tutte le convenzioni attive.

I dati raccolti sono stati da Consip utilizzati in ordine sia alla fase di gestione delle convenzioni (per procedere ad interventi nei confronti dei fornitori) sia alla fase progettuale (per meglio definire le convenzioni future).

8.2.8. Altre iniziative di supporto al programma

Nell'ambito del programma di razionalizzazione della spesa, una particolare attenzione va posta all'ancoraggio della grandezza risparmio a dati reali, costituendo esso elemento essenziale per rendere effettive le linee di contenimento della spesa per l'acquisto di beni e servizi tracciate nei documenti di finanza pubblica.

In tale contesto particolare rilievo assume l'indagine MEF/ISTAT, giunta nel 2008 alla sua sesta edizione.

Anche nell'anno in esame, il Ministero dell'economia e delle finanze, in collaborazione con l'ISTAT, nell'ambito delle proprie attività di rilevazione dei comportamenti della PA, ha condotto una indagine statistica sulle modalità di acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche Amministrazioni. L'edizione 2008 è stata ampliata in termini sia di categorie merceologiche analizzate (28 rispetto alle 25 del 2007) sia di amministrazioni coinvolte (600, rispetto alle circa 500 del 2007), scelte in base alla rilevanza della spesa per consumi intermedi ed alla rappresentatività sotto il

¹³ Il numero delle verifiche ispettive risulta in calo rispetto all'anno precedente in quanto è cambiata la metodologia richiesta in sede di gara e, pertanto, i controlli relativi alla convenzione buoni pasto non sono stati più effettuati presso gli esercizi convenzionati ma sulla base degli elenchi presentati dai fornitori.