

pubbliche di 27 paesi. Nel 2008 l'EU Lab ha esaminato le diverse modalità di implementazione degli Accordi Quadro nei paesi membri e le metodologie di calcolo dei risparmi realizzabili dalle centrali d'acquisto. I risultati di queste analisi sono stati presentati a Parigi a fine novembre 2008;

- partecipazione al progetto di gemellaggio con l'Agenzia per gli Appalti Pubblici della Bulgaria (c.d. Twinning Bulgaria), avviato nel corso del 2006 e gestito da un Consorzio formato dal Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze (amministrazione implementante), dall'Ufficio per gli Appalti Pubblici della Polonia (*junior partner*), dalla Consip e dall'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori Servizi e Forniture (*mandated bodies*). Il progetto è terminato nel luglio 2008, in linea con il piano di lavoro originario. Nel corso degli ultimi sette mesi del progetto, Consip ha fornito consulenza e formazione sui temi della gestione della documentazione di gara, trasparenza, strategia di gara, e sugli aspetti economici della centralizzazione degli appalti pubblici;

- partecipazione al gruppo di lavoro per il coordinamento dei tavoli europei sull'*e-procurement*, avviato nel 2008 dal Ministero dell'economia e delle finanze e dalla Consip insieme al Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione (Dipartimento dell'innovazione e Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie), all'Autorità di Vigilanza sugli appalti e al CNIPA, dedicato alla definizione dello stato dell'arte attuale della partecipazione italiana ai tavoli europei sull'*e-procurement* nella prospettiva di individuare indirizzi condivisi riguardo alle tematiche di interesse e di ottenere una più ampia visione d'insieme e un'armonizzazione delle varie istanze. L'attività del gruppo di lavoro, sino ad oggi si è focalizzata sulla realizzazione di seminari tematici finalizzati alla condivisione delle conoscenze, nell'avvio della redazione di "*position paper*" che evidenzia la linea di azione italiana in merito a ciascun macro tema connesso all'*e-procurement*. Obiettivo del gruppo di lavoro è la realizzazione di un piano di azione italiano di *e-procurement*;

- partecipazione di Consip al progetto STEPPIN (Standards in European Public Procurement Lead to Innovation) – finanziato dal VI Programma Quadro della Comunità Europea – rientrante nelle attività di "Europe Innova", la rete di iniziative Europee sul tema dell'innovazione. Scopo principale del progetto STEPPIN è stato quello di valutare se e come l'adozione di standard nelle procedure per gli acquisti pubblici possa stimolare soluzioni innovative da parte delle imprese. Le attività del Consorzio nel 2008 hanno condotto alla redazione di un manuale contenente le linee guida sull'uso degli standard negli acquisti

pubblici. I principali risultati sono stati presentati il 13 ottobre in Olanda, in occasione dell'incontro conclusivo del progetto.

Inoltre, a partire dal maggio 2007, il Ministero e la Consip – partecipano ad un consorzio internazionale avente lo scopo di dar vita ad un progetto pilota denominato PEPPOL (*Pan-European Public Procurement On Line*). Il consorzio è formato da Italia, Norvegia, Austria, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania e Ungheria, e godrà di un finanziamento da parte dell'Unione Europea per realizzare una soluzione integrata a livello transnazionale per l'interoperabilità tra i sistemi di *e-procurement* dei consorziati, che sia al contempo aperto all'utilizzo da parte di altri paesi. Dopo un periodo per la formulazione della proposta e la definizione del contratto di finanziamento con la Commissione Europea, il progetto è iniziato a maggio 2008, per una durata prevista di 36 mesi.

L'interoperabilità andrà implementata relativamente a 5 temi: firma digitale, *dossier* virtuale delle imprese, catalogo elettronico, ordine elettronico e fatturazione elettronica.

La compagine italiana risulta costituita dal Ministero dell'economia e delle finanze, istituzione italiana di riferimento per la materia dell'*e-procurement*, da Consip, CNIPA, CSI Piemonte, IntercenterER e Infocamere.

Il Ministero ha assunto il ruolo di coordinatore nazionale del Progetto e insieme alla Consip coordina il sotto-progetto relativo al "catalogo elettronico".

Nei primi mesi le attività si sono concentrate sull'analisi dell'esistente e sul disegno dell'architettura complessiva per lo scambio dei documenti elettronici tra i partecipanti.

4.5.8 Indagine MEF/Istat

Dal 2003 il Ministero dell'economia e delle finanze, in collaborazione con l'ISTAT, nell'ambito delle proprie attività di rilevazione dei comportamenti della pubblica amministrazione, ha condotto un'indagine statistica sulle modalità di acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni.

L'edizione 2008 è stata ampliata in termini di categorie merceologiche analizzate (28 rispetto alle 25 del 2007) e di amministrazioni coinvolte (600 amministrazioni rispetto alle circa 500 del 2007), scelte in base alla rilevanza della spesa per consumi intermedi e alla rappresentatività in termini di copertura delle varie categorie di amministrazioni. La rilevazione 2008, a differenza delle scorse edizioni, è stata condotta esclusivamente in modalità telematica

grazie all'introduzione ed implementazione di un innovativo sistema che ha consentito di ottenere un incremento del 156% dei questionari ricevuti con una riduzione del 40% dei costi di gestione dell'indagine rispetto alla precedente modalità.

I risultati complessivi della rilevazione hanno confermato le stime di risparmio ottenuto con il Sistema delle convenzioni, evidenziando un risparmio medio di circa il 22% sui prezzi medi di acquisto dalle amministrazioni.

4.5.9 Indagine MEF/ISAE

Nel corso del 2008 è stata ripresa la collaborazione con l'ISAE, al fine di procedere ad una analisi relativa all'articolazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi della Pubblica Amministrazione, fornendo una rappresentazione dei dati contabili per funzione-obiettivo e classificazione merceologica. I risultati dell'indagine saranno disponibili nel 2009.

4.5.10 Monitoraggio delle forniture

Nel corso del 2008 sono proseguite le attività per il monitoraggio del livello qualitativo del servizio erogato dai fornitori aggiudicatari delle convenzioni, utilizzando gli strumenti di controllo a disposizione: verifiche ispettive, *survey* e analisi dei reclami.

Lo scopo dell'attività è quello di accertare che i livelli di servizio erogati dai fornitori siano conformi a quanto previsto nei capitolati di gara e, quindi, negli ordinativi di fornitura che vengono stipulati dalle amministrazioni che acquistano beni e servizi attraverso il Sistema delle convenzioni. 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, e premiare le offerte realmente più vantaggiose per le pubbliche amministrazioni.

Nel corso del 2008, tramite un organismo di ispezione, selezionato con apposita procedura di gara europea, sono state svolte 4.362⁷ verifiche ispettive sulle convenzioni e sono state effettuate 12 indagini telefoniche per valutare le prestazioni dei fornitori, intervistando le amministrazioni che hanno acquistato attraverso il Sistema delle convenzioni; inoltre, è stato

⁷ Il numero delle verifiche ispettive effettuate nel 2008 risulta in calo rispetto all'anno precedente in quanto è cambiata la metodologia di verifica 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.

effettuato un monitoraggio continuo attraverso l'analisi dei reclami pervenuti dalle Pubbliche Amministrazioni su tutte le convenzioni attive.

Le analisi e gli studi effettuati hanno evidenziato un sostanziale e generale rispetto dei livelli di servizio previsti contrattualmente e i dati raccolti hanno influito sia sulla fase di gestione delle convenzioni (fornendo indicazioni per procedere ad interventi nei confronti dei fornitori), sia sulla fase progettuale (fornendo indicazioni utili per la definizione delle convenzioni future) mettendo a frutto le criticità o gli elementi positivi eventualmente emersi.

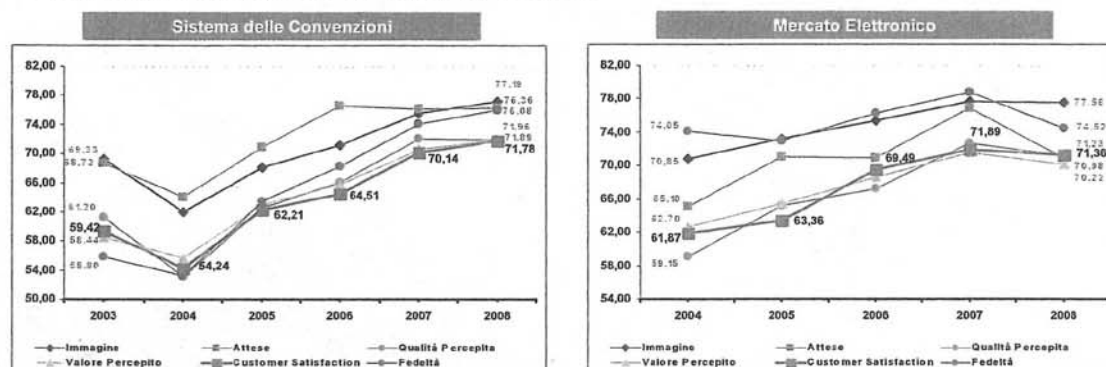
4.5.11 Customer satisfaction

Le indagini di *customer satisfaction* sul Programma, elaborate in collaborazione con l'Università "Federico II" di Napoli, rappresentano un importante strumento di analisi e verifica di percezione del Programma da parte delle amministrazioni.

Dal 2003 tali indagini hanno fornito risultati sostanzialmente in crescita e le risultanze sono state utilizzate 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 inoltre di effettuare confronti temporali, anche in relazione ai diversi scenari normativi succedutisi.

Il grafico in "figura 6" mostra il trend dei principali valori legati all'indagine di *customer satisfaction* dal 2003 al 2008.

Fig. 6: Trend di valori della customer satisfaction 2003-2008



Dall'indagine 2008, basata su di un campione complessivo di 800 amministrazioni utenti appartenenti al Sistema delle convenzioni e al Mercato Elettronico, emerge che il Sistema delle

convenzioni registra un ulteriore incremento di consensi in termini di soddisfazione complessiva (71,78%); la soddisfazione espressa invece dagli utenti attivi del Mercato Elettronico, dopo una forte crescita negli anni precedenti, si attesta sui livelli del 2007 (71,36%).

In particolare il Sistema delle convenzioni conferma la capacità di apportare benefici complessivi all'interno della funzione acquisti delle amministrazioni utenti. La validità del sistema si accompagna ad una richiesta di ampliamento della gamma di prodotti e servizi disponibili e ad una esigenza di maggiore continuità delle forniture. L'indice relativo al Mercato Elettronico evidenzia, invece, il livello di maturità raggiunto nell'utilizzo dello strumento da parte degli utenti attivi e la necessità di farlo evolvere verso ulteriori funzionalità in grado di accrescere il contributo all'innovazione e alla semplificazione della funzione acquisti della pubblica amministrazione.

4.5.12 Attività di studio e ricerca

L'attività di studio e ricerca su tematiche inerenti al Programma di razionalizzazione degli acquisti, rispetto alle sue implicazioni economiche, si rivela ogni anno sempre più preziosa nell'ottica della ricerca dell'eccellenza nel supporto alle pubbliche amministrazioni.

Nel caso concreto, anche per il 2008, le attività dell'area Ricerca e Sviluppo di Consip si sono concentrate su materie relative a:

- consulenza interna relativa alle strategie di gara e ai processi di *procurement* (con particolare riferimento alle formule di aggiudicazione, alla suddivisione in lotti e all'implementazione nuovi strumenti di *e-procurement* previsti dal nuovo Codice dei Contratti pubblici);
- formazione interna (attività didattica sulle formule di aggiudicazione);
- partecipazione a conferenze e convegni⁸.

A conferma dell'impegno sulle attività di ricerca, nel corso del 2008, l'articolo "Regulating Joint Bidding in Public Procurement" è stato pubblicato nella rivista *Journal of*

⁸ Tra i numerosi eventi ai quali i membri dell'Ufficio Studi hanno partecipato in qualità di relatori, si segnalano: la European Association for Research in Industrial Economics, tenutasi a Tolosa nel settembre 2008; lo European Meeting of the European Economic Association and the Econometric Society (EEA-ESEM), tenutosi a Milano nel mese di Agosto; la 3° edizione della International Public Procurement Conference, tenutasi ad Amsterdam, in occasione della quale l'Ufficio Studi ha ricevuto il *best paper award*, il premio per il miglior *paper* presentato durante la Conferenza.

Competition Law and Economics, mentre altri quattro lavori sono stati pubblicati nelle serie “Quaderni Consip” e “Note di Lavoro” della Fondazione ENI “E. Mattei”.

4.5.13 Protocollo di intesa Equitalia

Il 18 gennaio 2008 è stato emanato dal Ministero dell’economia e delle finanze il Decreto n. 40 per l’attuazione delle disposizioni sui pagamenti delle pubbliche amministrazioni, ai sensi dell’art. 48-bis D.P.R. 29 settembre 1973 n° 602.

Nel successivo mese di marzo il Ministero dell’economia e delle finanze, la Consip S.p.A. ed Equitalia S.p.A hanno stipulato una convenzione per regolamentare un rapporto di collaborazione che ha avuto come oggetto la realizzazione da parte di Consip di servizi informatici e di *contact center* a supporto del servizio di verifica degli adempimenti.

Le attività svolte da Consip per il servizio di verifica degli adempimenti, attivo dal 29 marzo 2008, hanno riguardato in particolare:

1. la realizzazione e l’evoluzione della procedura di registrazione *on line*, accessibile dal Portale www.acquistinretepa.it, per l’abilitazione degli operatori di verifica;
2. realizzazione del software per il collegamento tra il Portale www.acquistinretepa.it ed il sistema informativo di verifica gestito da Equitalia;
3. l’assistenza alla registrazione degli operatori di verifica, inclusa l’assistenza legale;
4. la predisposizione, attivazione ed erogazione temporanea del servizio di *contact center*, già attivo per il Programma, adeguatamente potenziato per fornire informazioni ed assistenza di primo livello agli operatori di verifica e ai fornitori beneficiari dei pagamenti, dalla fase di registrazione, a quella di accesso al sistema informativo di verifica.

Dall’avvio del servizio sono stati registrati circa 33.562 utenti e sono state gestite circa 30.000 richieste al *contact center*, con un andamento decrescente da aprile a dicembre.

5 Conclusioni

L'attività del Programma nel corso del 2008 è stata finalizzata al consolidamento degli elementi di novità che più hanno inciso sul modello di acquisto della pubblica amministrazione, definiti con le Leggi Finanziarie 2007 e 2008. Si fa riferimento, in particolare, da un lato, all'introduzione dell'obbligatorietà per le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato di acquistare tramite il Mercato Elettronico e per determinate tipologie di beni e servizi, tramite il Sistema delle convenzioni, anche mediante procedure telematiche, e dall'altro al sistema di controllo dei consumi e delle prestazioni della funzione acquisti attraverso utili strumenti di programmazione e gestione dei fabbisogni.

Tali modifiche e innovazioni hanno fatto registrare nel 2008, rispetto all'anno precedente, risultati molto soddisfacenti in termini di utilizzo degli strumenti del Programma come evidenzia l'incremento del transato di circa il 68% sul Sistema delle convenzioni e di circa il 106% sul Mercato Elettronico. I dati confermano il sempre maggiore apprezzamento espresso dalla pubblica amministrazione nei confronti del Programma, in grado non solo di rispondere al fabbisogno della PA in termini di beni e servizi, attraverso un'approfondita e sistematica analisi delle esigenze, ma anche di generare risparmio diretto e indiretto all'interno della funzione acquisti. Tali risultati sono ulteriormente confermati dai dati dell'ultima rilevazione della *customer satisfaction* che mette in evidenza una crescita del livello generale di soddisfazione espresso dalla PA nei confronti di entrambi gli strumenti di acquisto.

D'altro lato la spinta innovativa generata dal Programma ha trovato riscontro non solo nel continuo processo di consolidamento degli strumenti di acquisto tradizionali (ampliamento dei Negozi Elettronici e delle Gare Telematiche), ma soprattutto nell'avvio dell'implementazione dei nuovi strumenti di acquisto introdotti dal Codice dei contratti pubblici, in particolare dell'Accordo Quadro, che consentirà nell'immediato futuro di migliorare il livello di copertura merceologica, la continuità e il risparmio.

Nel 2008 la politica di razionalizzazione degli acquisti pubblici ha definito una forte cooperazione tra gli attori centrali e locali coinvolti in tema di *e-procurement* e l'avvio del sistema a rete.

Al fine di evitare duplicazioni di costi e di funzioni, il Ministero ha operato per prevenire tali fenomeni, avviando un serie di azioni finalizzate al supporto dei processi di razionalizzazione delle realtà territoriali, in termini di condivisione delle competenze acquisite,

collaborazione e valorizzazione delle *partnership*, con l'obiettivo di creare un modello condiviso di *procurement* capace di consentire a tutti gli attori coinvolti di "fare sistema" secondo le modalità stabilite nell'accordo del 24 gennaio 2008.

Infine particolare attenzione è stata posta dal Programma al tema degli "acquisti verdi" più volte rimarcato dal Legislatore come elemento strategico per la crescita della funzione acquisti. Sono stati realizzati progetti specifici inerenti l'attuazione del Piano di Azione Nazionale per la diffusione del *Green Public Procurement*, che hanno riguardato non solo il Sistema delle convenzioni (cresce ogni anno il numero di iniziative "verdi"), ma anche il Mercato Elettronico attraverso l'integrazione di categorie afferenti a materie legate alla sostenibilità ambientale.

L'impegno futuro sarà volto al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- contenimento e razionalizzazione della spesa per beni e servizi della P.A. anche attraverso strumenti di gestione della domanda;
- realizzazione di strumenti di acquisto innovativi;
- diffusione del *Green Public Procurement*;
- cooperazione sul territorio e Sistema a Rete.

Per conseguire l'obiettivo di contenimento e di razionalizzazione della spesa si agirà non solo sulla realizzazione di iniziative di acquisto di beni e servizi tradizionali o innovative, che possono comportare una riduzione del prezzo unitario, ma anche su misure volte ad incidere sulle quantità di beni e servizi acquistate dalle Amministrazioni, orientando i comportamenti delle amministrazioni, mediante l'analisi dei fabbisogni e la creazione di indicatori di spesa "sostenibile". Azioni queste rilevanti al fine di non vanificare le potenziali riduzioni di spesa ottenute con il conseguimento di prezzi di acquisto più competitivi con consumi eccedenti le reali necessità.

Saranno messi a regime, dopo un'attenta analisi tecnologica e soprattutto merceologica, gli Accordi Quadro e sarà avviata, in coerenza con la normativa di riferimento, la sperimentazione del Sistema Dinamico di Acquisizione, in un'ottica di complementarietà degli strumenti del Programma.

Sarà sviluppato ed attuato un piano di intervento legato alla ricerca di ulteriori aree di innovazione ed efficienza all'interno di settori di acquisto a rilevante impatto ambientale (es. energia) e sociale, anche in relazione a quanto stabilito dall'articolo 48 del decreto legge 112/2008, che, in tema di risparmio energetico, statuisce che le Pubbliche Amministrazioni statali, senza alcuna esclusione, sono tenute ad approvvigionarsi di combustibile da

riscaldamento e dei relativi servizi, nonché di energia elettrica, mediante le convenzioni Consip o comunque a prezzi inferiori o uguali a quelli praticati dalla Consip mentre le altre Pubbliche Amministrazioni adottano misure di contenimento delle spese relative alle dette forniture in modo da ottenere risparmi equivalenti.

In tale ambito le possibili linee di intervento saranno:

- estensione dei requisiti verdi a nuove iniziative ad alto impatto, indipendentemente dallo strumento di acquisto utilizzabile;
- lo sviluppo e l'attuazione del Piano di azione nazionale sul GPP;
- la realizzazione di eventi di comunicazione sul GPP;
- il miglioramento della continuità delle convenzioni relative al settore energetico.

In conclusione, il Programma di razionalizzazione dopo un percorso di trasformazione e di cambiamento, sembra aver superato le criticità emerse nei primi anni di attuazione e in prospettiva, anche grazie ai nuovi e più efficaci strumenti di *e-procurement*, potrebbe agevolare un cambiamento complessivo della Pubblica Amministrazione.