

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CLXXX

n. 1

RELAZIONE

SUI RISULTATI OTTENUTI IN MATERIA DI RAZIONA-
LIZZAZIONE DELLA SPESA PER L'ACQUISTO DI BENI E
SERVIZI PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI
(ANNO 2000)

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

**Presentata dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica
(VISCO)**

Trasmessa alla Presidenza il 7 marzo 2001

PAGINA BIANCA



*Ministero del Tesoro, del Bilancio
e della Programmazione Economica*

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE
DEL PERSONALE E DEI SERVIZI DEL TESORO

PREMESSA

La presente relazione sintetizza i principali risultati, conseguiti nel corso dell'anno 2000, nell'ambito del progetto di "Razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi della Pubblica Amministrazione".

Il progetto procede secondo i piani definiti dal Ministero del Tesoro e della Programmazione Economica e, nel corso dell'anno 2000, ha portato al conseguimento di alcuni importanti risultati quali ad esempio:

- la realizzazione di iniziative di risparmio per circa 600 miliardi di lire e che hanno già generato risparmi per le Amministrazioni dello Stato stimati in oltre 300 miliardi;
- l'avvio di ulteriori iniziative per oltre 5.000 miliardi di lire e per le quali sono previsti nel 2001 risparmi compresi fra 800 e 1.000 miliardi;
- la realizzazione di modelli di e procurement per gli acquisti "on line";
- la semplificazione delle procedure di acquisto delle Pubbliche Amministrazioni;
- la realizzazione di un piano di comunicazione e gestione del cambiamento che ha coinvolto le Amministrazioni e che ha consentito di ottenere oltre 3.000 adesioni al sistema delle convenzioni.

Nelle pagine successive viene illustrato in dettaglio il progetto, ripercorrendo i principali eventi che lo hanno caratterizzato, le attività che il Ministero del Tesoro e la Consip hanno svolto ed i principali risultati conseguiti con riferimento agli obiettivi definiti nella fase di avvio del progetto stesso.

LE LINEE GUIDA DEL PROGETTO

La Legge Finanziaria per l'anno 2000, Legge 488 del 23 dicembre 1999, ha introdotto rilevanti novità nelle modalità di approvvigionamento di beni e servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni, delineando un sistema in cui, tramite le procedure previste dalla normativa vigente in materia di scelta del contraente, sono stipulate convenzioni quadro con i fornitori di beni e servizi alle Pubbliche Amministrazioni. Il nuovo sistema presenta potenziali benefici per tutte le Amministrazioni, in termini di economicità degli acquisti, miglioramento dei livelli di servizio dei fornitori e semplificazione dei processi interni.

L'articolo 26 della Legge Finanziaria per l'anno 2000 attribuisce al Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica la funzione di stipulare convenzioni in base alle quali le imprese fornitrici prescelte si impegnano ad accettare, alle condizioni ed ai prezzi ivi stabiliti, ordinativi di fornitura deliberati dalle Amministrazioni dello Stato, sino alla concorrenza di un quantitativo complessivo predeterminato.

Le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato sono tenute ad approvvigionarsi utilizzando il sistema delle convenzioni ex art. 26. Le restanti Pubbliche Amministrazioni hanno facoltà di aderire alle predette convenzioni, ovvero devono rispettarne i requisiti di qualità e prezzo per l'acquisto di beni comparabili con quelli oggetto di convenzione.

Il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, con Decreto Ministeriale del 24 febbraio 2000, ha deliberato di avvalersi della struttura societaria Consip, interamente posseduta, per la realizzazione del sistema delle convenzioni, affidando alla Società la gestione delle procedure per la conclusione delle convenzioni, nonché dei meccanismi di controllo e monitoraggio delle convenzioni stesse.

A seguito del citato DM, il Ministero del Tesoro, avvalendosi di Consip S.p.A., ha avviato il progetto per "La razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi", che per le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato ammontano a circa 25.000 miliardi di lire, di cui 6.500 per spesa comune alle diverse Amministrazioni.

Il progetto si fonda su alcuni principi ispiratori:

- Autonomia delle Amministrazioni
- Promozione della new economy nella Pubblica Amministrazione

- **Semplificazione dei processi d'acquisto**

Il progetto assicura la piena **autonomia** delle Amministrazioni negli acquisti di beni e servizi in termini di gestione della domanda, tempificazione e quantità degli acquisti, gestione diretta dei rapporti con i fornitori convenzionati. Le convenzioni non determinano alcun impegno per le Pubbliche Amministrazioni che assumono impegni soltanto a fronte dei singoli ordinativi emessi nell'ambito delle convenzioni stesse.

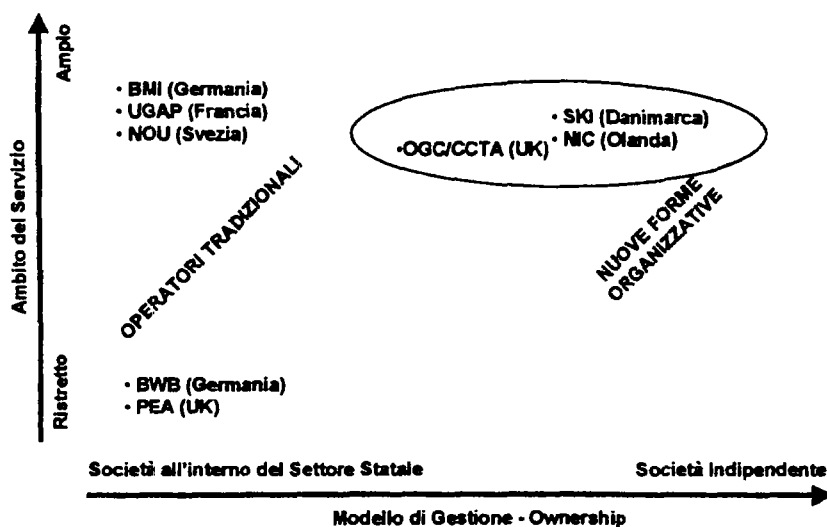
La **new economy** rappresenta per la Pubblica Amministrazione una concreta opportunità di promuovere l'utilizzo di internet nel paese. In particolare il progetto introduce un modello di acquisto elettronico basato su internet (e-procurement). Il progetto, per le sue caratteristiche e per gli elementi di innovazione culturale che introduce, guida in maniera strutturata e tempestiva la Pubblica Amministrazione nel mondo della New Economy.

La **semplificazione** dei processi di acquisto è basata su soluzioni operative molto semplici, quali l'acquisto via fax ed "on line" e consente una forte riduzione dei tempi di approvvigionamento. Peraltro lo svolgimento a monte, da parte della Consip, delle attività di selezione dei fornitori, consente alle Amministrazioni sia il recupero di risorse interne e la loro disponibilità per attività a valore aggiunto, sia risparmi sui costi amministrativi di gara (pubblicazione del bando, spese legali, commissioni di gara, ecc.).

IL BENCHMARKING

L'analisi svolta presso gli altri paesi europei ha permesso di focalizzare lo studio su alcuni modelli organizzativi emergenti ed innovativi:

Segmentazione delle organizzazioni d'acquisto



In particolare lo studio ha evidenziato come le organizzazioni analizzate attualmente operino con:

- modelli di gestione che presentano sia situazioni di controllo diretto da parte dello Stato (ad esempio un dipartimento all'interno dell'amministrazione pubblica), sia situazioni di gestione esterna/privata (ad esempio società indipendente controllata dallo Stato o in alternativa società privata);
- un livello di specializzazione molto diversificato, sia in termini di clienti serviti che di categorie merceologiche gestite;
- l'introduzione di soluzioni tecnologiche semplici, soprattutto nella fase di start up e transizione, solitamente date in outsourcing (cataloghi, web management, ecc.), mantenendo anche le modalità di acquisto tradizionali (fax, telefono, posta).

Il trend in atto evidenzia inoltre come tali organizzazioni si stiano muovendo verso:

- **modelli sempre più basati su logiche di adesione volontaria, che privilegiano la libertà di scelta;**
- **un'offerta di servizi e prodotti ad alto valore aggiunto e sempre più differenziata;**
- **una forte attenzione alla gestione dei rapporti con i clienti attraverso il ricorso a strutture dedicate per supportare la domanda di servizi da parte delle Amministrazioni;**
- **modelli e soluzioni di e-procurement sempre più evolute quali le aste "on line" ed il "market place".**

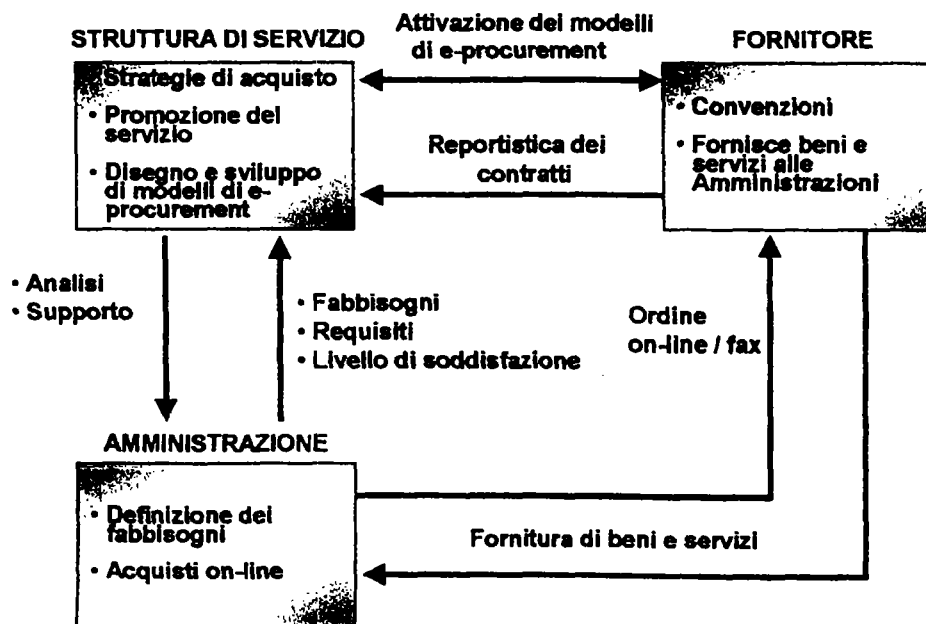
IL MODELLO DI FUNZIONAMENTO

Sulla base delle esperienze internazionali analizzate è stato definito un modello di funzionamento all'avanguardia sia rispetto ai trend degli altri paesi europei sia rispetto alle esperienze già presenti nel settore privato.

Il modello definito prevede il coinvolgimento delle Amministrazioni, dei fornitori e di una struttura di servizio a supporto degli acquisti della Pubblica Amministrazione, cui è assegnato un ruolo di coordinamento verso il mercato e nei confronti della domanda. Tale modello assicura il conseguimento dei benefici connessi al coordinamento della spesa ferma restando l'autonomia delle Amministrazioni.

Il coordinamento della spesa consente di attivare la leva sui volumi, in termini di risparmi e livelli di servizio. L'autonomia delle Amministrazioni assicura rapidità d'azione e responsabilità diretta sulla spesa stessa.

Il modello di seguito riportato riassume il flusso ed i ruoli chiave degli attori coinvolti:



Al fine di assicurare un efficace ed efficiente funzionamento del modello è previsto l'utilizzo delle potenzialità legate ad internet ed, in particolare, al commercio elettronico (e-procurement).

La **struttura di servizio** dispone della conoscenza del mercato ed esegue analisi della domanda delle diverse Amministrazioni. Sulla base di tale conoscenza, propone, condivide con le Pubbliche Amministrazioni e realizza le strategie di approvvigionamento in linea con le evoluzioni del mercato. La struttura ha inoltre il compito di progettare e realizzare gli strumenti di e-procurement.

Le **Amministrazioni** definiscono i fabbisogni ed i requisiti di acquisto e provvedono agli approvvigionamenti direttamente con i fornitori, dispongono periodicamente di dati analitici per il controllo della spesa, gestiscono in autonomia i pagamenti ai fornitori.

I **fornitori** interagiscono con la struttura di servizio nella fase di stipula delle convenzioni e forniscono direttamente alle Amministrazioni beni, servizi e reportistica di supporto al monitoraggio della spesa.

AVANZAMENTO DEL PROGETTO

Nel corso dell'anno 2000 sono stati sviluppati tre filoni di attività:

- Razionalizzazione della spesa
- Change Management
- E-Procurement.

Razionalizzazione della spesa

Al 31 dicembre 2000 sono attive le prime convenzioni sulla spesa comune, che hanno generato oltre 300 miliardi di risparmi a fronte di una spesa di circa 660 miliardi per le Amministrazioni dello Stato.

In particolare sono già stati completati interventi di razionalizzazione e stipulate convenzioni con riferimento alle categorie merceologiche telefonia fissa, telefonia mobile, centrali telefoniche, fotocopiatori, personal computer desktop, stampanti e cancelleria.

**Interventi di razionalizzazione della spesa
Risultati conseguiti per le Amministrazioni dello Stato
(miliardi di lire)**

Categoria	Spesa	Risparmio
Telefonia fissa	300	200
Fotocopiatori	75	30
PC desktop	34	9
Stampanti	21	11
Centrali telefoniche	150	41
Cancelleria	47	7
Telefonia mobile	37	27
TOTALE	~ 660	~ 320

Sono in corso altre iniziative su circa 6.000 miliardi di spesa comune delle Amministrazioni dello Stato, la cui attivazione è prevista nel corso del 2001.

In particolare sono in corso gare ed interventi di razionalizzazione per le categorie merceologiche fitti passivi, carburanti, buoni pasto, autovetture e personal computer portatili, per un valore complessivo di spesa pari a circa 2.200 miliardi di lire.

Sono inoltre allo studio ulteriori categorie merceologiche, quali global services, energia, combustibili, spese postali, carta, viveri e vettovagliamento ed ulteriori forniture d'ufficio, per un valore complessivo pari a circa 3.800 miliardi di lire e per le quali è previsto il lancio di gare nei primi mesi dell'anno 2001.

Interventi di razionalizzazione della spesa

Attività in corso

(miliardi di lire)

Categoria	Spesa
Fitti passivi	1.000
Facility Management	1.200
Energia	550
Combustibili	400
Carburanti	200
Buoni pasto	800
Autovetture	120
Postali	320
Ulteriori forniture ufficio	200
Carta	100
Viveri e vettovagliamento	850
Telefonia fissa II	da definire
TOTALE	~ 6.000

Complessivamente i risparmi attesi per il 2001 sulle categorie sopra indicate sono pari a circa 800 - 1.000 miliardi per le Amministrazioni dello Stato, significativamente superiori agli obiettivi iniziali previsti dalla Legge Finanziaria 2000 pari a 500 miliardi.

Tale stima non comprende il potenziale di risparmio generato dall'adesione alle iniziative di risparmio delle amministrazioni non statali.

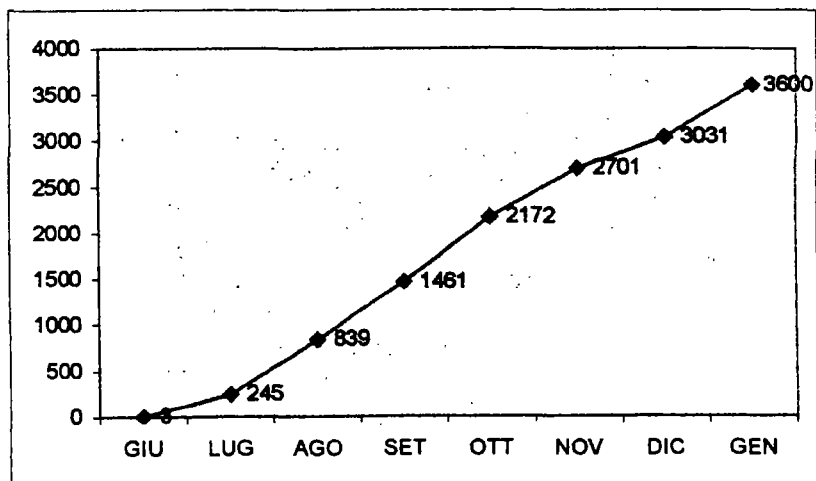
Change management

Il progetto ha già avuto un grande livello di condivisione da parte delle Amministrazioni consentendo di incidere in maniera significativa sulle metodologie/modalità di acquisto delle

Pubbliche Amministrazioni, sia centrali che locali, consentendo un significativo miglioramento del livello di servizio:

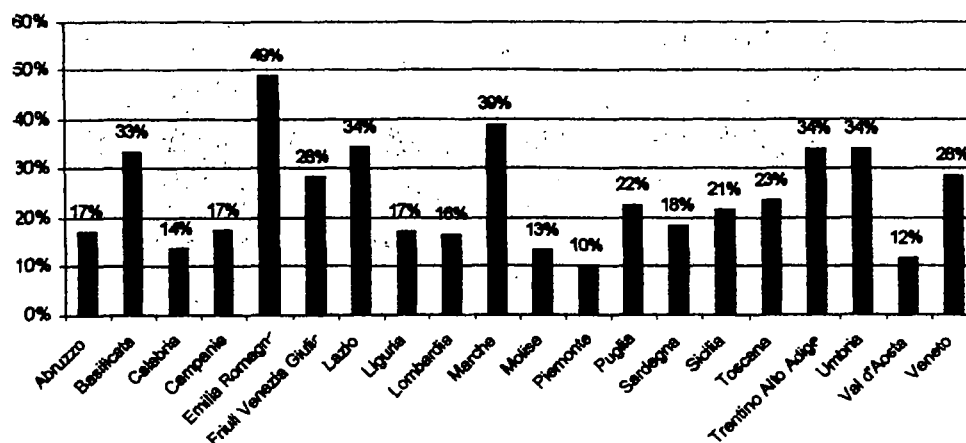
- Oltre 3.000 registrazioni al sistema delle convenzioni al 31 dicembre 2000, fra cui 1.750 Comuni, 250 istituti scolastici, 150 ASL e Aziende Ospedaliere, 70 province, oltre alle Amministrazioni dello Stato; il trend delle adesioni è in continua crescita anche nel 2001. Andamento delle adesioni al progetto

**Andamento delle adesioni al sistema delle convenzioni
(dato progressivo)**



- utilizzo di internet per gli acquisti on line e disponibilità di strumenti di condivisione della conoscenza ("knowledge sharing") quali forum dedicati, e-mail, informazioni "on line" sull'andamento del progetto
- attivazione di un "call centre" a supporto delle Pubbliche Amministrazioni

In particolare, la penetrazione delle adesioni stimata in relazione al numero di uffici ministeriali e comunali presenti in ciascuna Regione evidenzia un tasso di penetrazione per molte regioni superiore al 30%. In particolare l'Emilia Romagna è la regione con il maggior tasso di penetrazione (49%).

Tasso di penetrazione per regione

Nonostante gli importanti risultati già conseguiti il progetto presenta potenziali ancora molto ampi in termini di adesioni, riferibili in particolare alle Amministrazioni Locali.

Un recente sondaggio ha dimostrato che il servizio svolto gode di un elevato apprezzamento da parte delle amministrazioni centrali e locali: il 90% delle amministrazioni contattate ha espresso un giudizio complessivo buono o ottimo.

E-procurement

Il progetto fa leva sulle tecnologie di e-procurement, con l'obiettivo di fornire alla Pubblica Amministrazione strumenti semplici ed estremamente efficienti per la gestione degli acquisti:

- realizzati e già operativi i primi negozi virtuali per la P.A.; circa 100.000 visite al sito internet www.acquisti.tesoro.it al 31 dicembre 2000;

**Andamento degli accessi al sito internet
(dati da luglio a dicembre 2000)**

Numero visite mensili	96.861
Numero medio di visite giornaliere	768
Durata media delle visite (in minuti)	6,5
Numero di pagine accedute	583.413

- definiti i nuovi modelli dell'e-procurement, aste on-line e market place e avviata la procedura per l'affidamento della realizzazione e della gestione del sistema in outsourcing;
- definito un sistema di data warehouse che consentirà a tutte le Pubbliche Amministrazioni il monitoraggio della spesa in convenzione attraverso strumenti di consultazione on line.

Il costo sostenuto dalla Consip nel corso dell'anno 2000 per lo svolgimento delle attività di progetto, descritte nel presente paragrafo, è pari a circa 12.700 milioni. Tale costo comprende:

- circa 11.300 milioni relativi a servizi di consulenza organizzativa, merceologica, legale ed informatica;
- circa 1.100 milioni relativi al personale;
- circa 300 milioni relativi ad altre spese diverse (acquisti di materiali, ammortamenti, ecc.).

Alla data del 31 dicembre la struttura di supporto agli acquisti della Pubblica Amministrazione è dotata di un organico di 23 risorse.

Dal lato Amministrazione si è provveduto ad allocare il personale del Servizio Centrale del Provveditorato Generale dello Stato (120 unità di personale impiegato in attività di acquisizione di beni e servizi) in altre strutture dell'Amministrazione del Tesoro.

POSSIBILI SVILUPPI DEL PROGETTO

La Legge Finanziaria 2001 prevede l'estensione del progetto alle Amministrazioni locali ed obiettivi di risparmio complessivi per 5.590 miliardi nel 2001. E' stato quindi definito un piano di lavoro per l'estensione del progetto a tutta la Pubblica Amministrazione che prevede di agire sulle seguenti aree:

- completamento della razionalizzazione della spesa comune tramite l'estensione alle Amministrazioni locali
- avvio del progetto di razionalizzazione della spesa specifica della sanità
- avvio del progetto di razionalizzazione della spesa dei comuni e delle province, nonché delle università

**Pubblica Amministrazione
Spesa per beni e servizi
(miliardi di lire)**

Spesa comune dello Stato 6.600	Spesa comune ad altri settori dalla Pubblica Amministrazione 24.300		
Spesa specifica dei Ministeri 18.400	Spesa Specifica Aziende Ospedaliere ed ASL 16.200	Spesa specifica Province e Comuni 26.800	Spesa di Altri Enti 13.100

L'estensione dell'intervento alla spesa comune della Pubblica Amministrazione (pari a 24.300 miliardi) sarà affrontata secondo il modello di funzionamento delle convenzioni, già operativo e sperimentato.

L'iniziativa sulla spesa specifica per beni e servizi del Sistema Sanitario (totale 16.200 miliardi) prevede un intervento articolato su due livelli:

- **la definizione di convenzioni nazionali per beni e servizi facilmente standardizzabili, con significativi benefici in termini di economie di scala**
- **uno studio per l'eventuale affidamento ad operatori logistici su base locale del servizio di centrale acquisti e distribuzione capillare del farmaco e parafarmaco alle strutture ospedaliere**

L'iniziativa a supporto degli Enti Locali (comuni e province per una spesa di 26.800 miliardi, nonché Università) si articolerà su tre aree di intervento complementari:

- la definizione di convenzioni nazionali per beni e servizi facilmente standardizzabili, con significativi benefici in termini di economie di scala
- uno studio per l'eventuale costituzione di centrali di acquisto sul territorio, in ambito regionale, per l'aggregazione ed ottimizzazione della spesa locale (circa 12-13.000 miliardi)

In sintesi, entro il 2001, è previsto il passaggio a regime del progetto principalmente mediante interventi a supporto delle Pubbliche Amministrazioni quali:

- Sistemi di e-procurement in grado di fornire la possibilità a tutta la Pubblica Amministrazione di acquistare tramite cataloghi, aste elettroniche o "marketplace" dedicato;
- la realizzazione di strutture specialistiche (centrali e periferiche) a supporto delle amministrazioni locali e della Sanità;
- l'estensione delle strategie di acquisto ed il ricorso ai mercati locali per la fornitura di beni e servizi.

La rapida ed efficace implementazione delle attività progettuali sopra descritte consentirà, entro fine anno, di affrontare le principali voci di spesa per beni e servizi della Pubblica Amministrazione, secondo l'approccio tracciato dalla legge finanziaria. Il raggiungimento degli obiettivi si basa sui seguenti principali presupposti:

- coinvolgimento e partecipazione delle Pubbliche Amministrazioni al conseguimento degli obiettivi del progetto;
- condivisione dei piani di intervento elaborati sulla base della legge finanziaria 2001 con i Ministri interessati (Interno, Sanità e Università);
- coordinamento con la Conferenza Stato - città e autonomie locali, con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni, con la Conferenza permanente dei rettori delle Università;

- **attivazione di leve di controllo sulla domanda, mediante l'introduzione di strumenti gestionali che consentano il monitoraggio dei consumi e la diretta responsabilizzazione delle Amministrazioni;**
- **superamento dei vincoli normativi e procedurali per la realizzazione di modelli innovativi di approvvigionamento, aste on line e market place;**
- **disponibilità di risorse finanziarie per l'effettuazione delle attività previste.**