

Tale complementare modello di finanziamento – che implica, ovviamente, un impatto sull’assetto organizzativo e sugli schemi operativi della Consip – è ancora in fase di valutazione nelle competenti sedi istituzionali⁷.

L’alimentazione del bilancio Consip è assicurata, in misura preponderante, a carico degli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze.

Ne risultano, in tutto o in parte interessati 10 capitoli di spesa, (erano 19 nel precedente esercizio), con importi che vanno da poche centinaia di migliaia fino ad oltre 73 milioni di euro. Questa frantumazione delle risorse può creare problemi di ordine gestionale, in quanto deve scontare una rigorosa ripartizione ed un puntuale utilizzo delle disponibilità allocate nei singoli capitoli di spesa; situazione questa incompatibile con le esigenze di flessibilità richieste in un contesto di restrizioni finanziarie. Ciò impedisce, fra l’altro, la immediata visibilità dei mezzi complessivamente assegnati a Consip.

Ulteriori fondi affluiscono dal bilancio autonomo della Corte dei conti e dal Ministero dello sviluppo economico, mentre somme di esiguo ammontare risultano erogate dal Ministero dell’Interno.

6.3. Per completezza è da aggiungere che nel settore degli acquisti il 29 gennaio 2008 è stata rinnovata (per il periodo 2008-2010) la convenzione tra il Ministero dell’economia e delle finanze (Dipartimento dell’amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro) e la Consip.

La struttura dei compensi continua a basarsi sulla tripartizione dei corrispettivi delineata nella precedente convenzione, ma risulta più articolata per quanta riguarda le attività generali svolte dalla Consip (punto a). Per il sistema delle convenzioni si introduce formalmente, fra l’altro, il parametro della c.d. “spesa media gestita” e il differenziato riferimento alle convenzioni obbligatorie e a quelle non obbligatorie, nonché la definizione di un compenso legato al “range di continuità” raggiunto sulle convenzioni obbligatorie. Per il mercato elettronico il corrispettivo viene sostanzialmente ancorato al valore del transato. Un eventuale corrispettivo viene previsto, infine, per le modalità innovative di acquisto (es. accordi quadro e gare su delega). La nuova struttura dei corrispettivi risulta, in conclusione, legata alle principali disposizioni della legge finanziaria per il 2007, che ha previsto un regime di semi-obbligatorietà sia per le convenzioni che per il mercato elettronico.

⁷ All’interno della Consip esso è stato oggetto di un approfondito studio di fattibilità.

Sulla convenzione in parola si fa riserva di riferire più analiticamente nella prossima relazione.

7. Strumenti programmatici e monitoraggio degli andamenti gestionali.

Il modello di pianificazione strategica ed operativa, riguardante le attività informatiche e le attività di razionalizzazione della spesa, è descritto direttamente dalle rispettive convenzioni, in essere fino al 31 dicembre 2007, che ne disciplinano livelli e modalità.

7.1. Area IT.

Il modello di pianificazione delle attività IT si articola su tre diversi livelli:

- pianificazione strategica: è rivolta alla programmazione delle attività, degli impegni economici di medio periodo (triennale) e viene aggiornata con cadenza annuale in concomitanza con le esigenze di finanziamento pluriennale delle attività stesse. In tale quadro vengono definiti anche gli indirizzi della pianificazione di programma, tenuto conto delle linee strategiche MEF e di contesto della pubblica Amministrazione. Specifici prodotti di tale livello sono la pianificazione triennale del MEF predisposta per il CNIPA, (Centro Nazionale per l'Informatica nella p.A), i piani annuali dei dipartimenti del MEF indirizzati al CNIPA ed il Piano esecutivo annuale di Convenzione (PEA);
- pianificazione di programma: è diretta a dettagliare in una prospettiva annuale la pianificazione di medio periodo; in tale ambito vengono identificate le iniziative o programmi di attività stabilendo le priorità in base alla quantità delle risorse finanziarie rese disponibili dalla legge di bilancio. Specifici prodotti sono il Portafoglio Progetti, i piani annuali dei Dipartimenti, gli stati di avanzamento di programma, lo stato di avanzamento/consumo dei contratti; il consuntivo annuale per il CNIPA;
- pianificazione operativa: è intesa a governare attività e costi dei singoli progetti/servizi. Specifici prodotti di tale livello sono i piani di progetto e lo stato di avanzamento economico/operativo.

7.2. Area DAPA (Direzione acquisti pubblica Amministrazione).

Sulla base della specifica convenzione⁸, la Consip è tenuta a predisporre entro il 31 dicembre di ciascun anno appositi documenti programmatici che riassumono le principali attività che dovranno essere sviluppate nel corso degli anni.

La predisposizione di tali piani riflette il quadro normativo dell'anno in corso (prevalentemente delineato con la legge finanziaria) e le linee Guida triennali, emanate dal MEF entro il 31 ottobre di ogni anno, attraverso le quali il Ministero traccia gli indirizzi strategici che il Programma dovrà eseguire definendo le opportune strategie, attività ed obiettivi. In particolare:

- Piano strategico triennale, che raccoglie gli sviluppi ed evoluzioni del Programma nel triennio in termini di attività, obiettivi e prospettive future;
- Piano Annuale delle Attività, che descrive dettagliatamente le attività operative per il perseguimento delle linee di indirizzo e il raggiungimento degli obiettivi definiti dal Ministero.

La redazione dei piani programmatici dovrebbe occupare generalmente l'ultimo trimestre dell'anno ed il primo mese successivo in risposta ad eventuali modifiche richieste dal MEF. Elemento qualificante è la definizione dei costi del Programma da collegare alle risorse disponibili. E' evidente, infatti, che incertezze e variazioni sulle disponibilità finanziarie dei capitoli di spesa del MEF possano comportare durante l'anno aggiustamenti, anche rilevanti, ai piani operativi.

7.3. Pianificazione degli interventi e del budget annuale.

Il piano operativo, che ingloba anche le previsioni del conto economico, non può che essere, pertanto, legato alla concreta dotazione finanziaria stabilita dalla legge di bilancio in ordine ai capitoli che alimentano le disponibilità della Consip. Il piano stesso negli ultimi anni è sempre stato definito non prima del mese di marzo, per cui è stato sottoposto all'approvazione del Consiglio di amministrazione solo ad esercizio inoltrato. Non fa eccezione il 2007. Il budget, ha ricevuto, infatti, l'assenso del Consiglio in data 11 aprile 2007, dopo il rinvio dell'argomento disposto nella seduta del 15 marzo 2007.

⁸ Come si è detto, la convenzione riguardante il programma di razionalizzazione della spesa è stata rinnovata per il triennio 2008-2010. Sotto il profilo programmatico non vengono introdotte novità significative, ma sono solo inseriti taluni perfezionamenti delle regole vigenti. Su di essi si riferirà, comunque, nella prossima relazione annuale.

Pur tenendo conto dei cennati elementi di difficoltà, si sottolinea l'esigenza che il piano stesso sia predisposto con maggiore tempestività. La gestione annuale ne risentirebbe positivamente in termini di continuità e di certezza operativa.

Segnali incoraggianti su questo versante sembrano comunque emergere. Tra le funzioni di carattere trasversale centralizzate e comuni – individuate nell'ambito della revisione del modello di funzionamento aziendale – assume rilievo la costituzione della Direzione Pianificazione Strategica e Controllo (D.P.S.C.), che dovrebbe garantire la definizione di strategie ed indirizzi di pianificazione integrata delle attività delle direzioni competenti in materia di IT ed Acquisti e lo sviluppo e gestione dei sistemi informativi interni. Nel corso del 2007 sono stati predisposti ed attuati nuovi processi per la conduzione delle attività di pianificazione a livello strategico ed operativo. Inoltre, nel luglio del 2007 è stata istituita la funzione di Controllo Direzionale con l'obiettivo di supportare il management nell'indirizzare l'Azienda verso gli obiettivi strategici prescelti, secondo i principi di efficacia ed efficienza, nell'intento di minimizzare i rischi di percorso (*business risk*). A tal fine la funzione stessa ha, quale primario obiettivo, quello di progettare ed implementare il "Modello di Controllo di Gestione," coerente con il ciclo di pianificazione e controllo adottato dall'Azienda (Pianificazione, *Budgeting and Forecasting, Reporting* e Supporto alle azioni correttive).

In particolare, il Modello di *Budgeting*, adottato per l'elaborazione del Budget 2008, è stato incentrato sulla determinazione, da parte delle varie articolazioni organizzative, di una serie di dichiarazioni di intenti e di previsioni riguardanti i fabbisogni di risorse umane e materiali, necessarie per raggiungere nel corso del 2008 gli obiettivi prestabiliti. Infine, con riferimento al percorso di elaborazione del *Budget* 2008, al fine di garantire una migliore programmazione annuale, il relativo processo è stato articolato in due fasi successive (elaborazione del *Pre-Budget* ed elaborazione del Budget definitivo), sviluppate in funzione della progressiva disponibilità di elementi di contesto (legge finanziaria 2008, nuova convenzione acquisti ecc.) a supporto del processo decisionale.

Sui risultati concreti di tali innovazioni un più compiuto giudizio potrà essere formulato nella prossima relazione. In questa sede va sottolineato che resta, comunque, cruciale la certezza delle risorse disponibili.

7.4. Monitoraggio delle attività.

Alla complessa attività di programmazione, sopra succintamente descritta, si accompagna un costante monitoraggio dei tempi di realizzazione delle varie attività.

D'altra parte, con cadenza trimestrale viene elaborato, dal 2002, il *tableau de bord*, documento in cui si dà conto della situazione economica e tecnica rispetto alle indicazioni del piano annuale e mediante il quale vengono effettuate le opportune revisioni all'impianto programmatico iniziale.

Il *tableau de bord* viene corredato di una nota di commento sui più significativi fenomeni registrati nel trimestre di riferimento.

Il monitoraggio in corso d'anno degli andamenti gestionali ed economici risulta così puntuale ed efficace.

Il quadro tracciato nel *tableau de bord* riferito al quarto trimestre viene sostanzialmente ad identificarsi con gli esiti della gestione annuale.

8. Attività e risultati.

8.1. Settore informatico.

Sulla base delle linee programmatiche e degli indirizzi del Ministero dell'economia e delle finanze, le principali attività svolte dalla Consip nel 2007 sul fronte dei sistemi informativi dell'area Economia del MEF si è svolta in base alle seguenti direttrici:

- modernizzazione della pubblica Amministrazione;
- supporto alla *governance* della finanza pubblica;
- supporto ai processi dell'Amministrazione;
- evoluzione delle infrastrutture tecnologiche.

Per ciascuna delle menzionate linee di azione si darà indicazione, necessariamente sommaria, dei principali progetti/attività posti in essere nell'esercizio in esame, rinviando per più dettagliati elementi alla relazione del Consiglio di Amministrazione sulla gestione della società, allegata alla proposta di bilancio presentata all'assemblea per l'approvazione.

8.1.1. La modernizzazione della p.A.

a) Il "Dipartimento in rete".

La digitalizzazione del Dipartimento dell'Amministrazione generale e dei servizi (DAG) è finalizzata ad individuare servizi innovativi e nuovi ambiti di utilizzo delle tecnologie informatiche a supporto del cambiamento dei processi e dell'organizzazione.

b) Service personale Tesoro (SPT).

Il Service personale Tesoro, uno dei primi progetti realizzati con il supporto di Consip, è il centro servizi gestito dal DAG, responsabile dei processi di elaborazione, stampa e liquidazione degli stipendi (1.500.000 dipendenti delle Amministrazioni centrali e della scuola) e delle pensioni di guerra (450.000 beneficiari).

Nel 2007 SPT è stato implementato con nuove funzionalità.

c) Sistema informativo per la gestione del personale (SIAP).

Nel corso del 2007 è proseguita l'evoluzione del progetto SIAP, che costituisce lo strumento di supporto all'attività degli uffici che partecipano ai processi di gestione del personale.

In particolare, i principali interventi sono stati finalizzati all'estensione del sistema attraverso la realizzazione di una serie di servizi "self service," fruibili per mezzo delle intranet dipartimentali.

Infine, sono state attivate le procedure per la gestione automatizzata dei fascicoli dei dipendenti.

d) Workflow finanza pubblica.

Sono stati realizzati significativi progetti volti all'attuazione delle linee guida indicate dal Codice dell'Amministrazione Digitale (d.lgs. n. 82 del 2005), con particolare riferimento alla dematerializzazione dei documenti ed all'automazione dei processi amministrativi. In tale linea si colloca lo sviluppo del sistema informativo per l'IGRUE (Ispettorato Generale Rapporti finanziari con l'Unione Europea), con cui l'intero iter amministrativo – dalla programmazione strategica al pagamento del singolo beneficiario – è stato completamente dematerializzato.

8.1.2. Il supporto alla *governance* della finanza pubblica.

a) Revisione della struttura del bilancio dello Stato.

Particolarmente rilevante è stato nel 2007 l'impegno della Consip sul versante della ristrutturazione del bilancio dello Stato, che, come è noto, intende evidenziare la connessione tra risorse stanziare e finalità perseguite nel loro utilizzo, passando quindi da un bilancio per centri di responsabilità (chi gestisce le risorse) ad un bilancio per funzioni (cosa viene fatto con le risorse).

La revisione operata si fonda sulla classificazione delle risorse pubbliche secondo due livelli di aggregazione: le missioni ed i programmi.

Le 34 missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica; ogni missione si realizza concretamente attraverso più programmi. I 168 programmi individuati costituiscono aggregati omogenei di attività svolte all'interno di ogni singolo Ministero per perseguire obiettivi ben definiti. Ogni programma si compone dei macroaggregati identificati dal legislatore (es. funzionamento, interventi, investimenti) al di sotto dei quali si ripartiscono i centri di responsabilità che gestiscono il programma e le specifiche risorse.

Tale riclassificazione ha comportato notevoli interventi sul software del sistema informativo, per consentire alla Ragioneria generale dello Stato di predisporre e gestire il bilancio dello Stato secondo tale nuova ottica funzionale.

Le modifiche introdotte alla struttura del bilancio hanno comportato interventi anche sul sistema informativo della Corte dei conti, sia per quanto riguarda la fase gestionale, sia per quella conoscitiva utile ai fini della relazione annuale al Parlamento sugli andamenti della finanza pubblica.

b) Gestione integrata della contabilità economica e finanziaria.

La Ragioneria generale dello Stato ha avviato insieme al CNIPA la realizzazione di un sistema per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria, che si colloca come evoluzione e completamento dell'attuale sistema contabile (SICOGE).

Tale nuovo sistema dovrebbe consentire alle Pubbliche amministrazioni centrali di gestire tutte le informazioni necessarie a:

- rappresentare l'impiego delle risorse in senso economico-patrimoniale ed analitico;
- supportare la fase di programmazione economica e finanziaria;
- alimentare in modo omogeneo, attendibile e tempestivo il sistema di contabilità analitica per centri di costo delle Amministrazioni centrali dello Stato ed i sistemi di controllo di gestione.

Le funzionalità del nuovo sistema, disponibile dalla fine del 2007, consentono già la registrazione dei costi di beni e servizi, mentre nel corso del 2008 saranno completati i moduli che permetteranno la registrazione degli eventi relativi a tutti i processi amministrativo-contabili delle Amministrazioni.

c) *Data Warehouse* (DW) della RGS.

Nel 2007 il *Data Warehouse* della RGS è stato oggetto di una profonda innovazione dal punto di vista tecnologico ed applicativo ed ha registrato l'incremento del parco utenti di circa il 25% (con un totale di 1500 utenti).

Tale strumento è volto a razionalizzare e rendere flessibile in modo sistematico l'enorme patrimonio informativo disponibile attualmente sui sistemi gestionali della RGS, attraverso la costruzione di un archivio dati organizzato.

Nel contesto della predetta implementazione le principali attività hanno riguardato:

- Data Mart IGPB – adeguamento delle funzionalità di analisi alla nuova impostazione del bilancio per missioni e programmi;
- Data Mart IGEPA – acquisizione e analisi dei flussi SIOPE per il comparto della Sanità;
- Data Mart IGICS/UCB – acquisizione e analisi delle informazioni contabili relative al consuntivo della spesa;
- Data Mart CNCP – acquisizione dei flussi di rendicontazione di Tesoreria della Banca d'Italia, con il rilascio delle prime funzionalità di analisi sui saldi e movimenti dei conti;
- Migrazione dalla piattaforma di Business Intelligence all'ultima *release* di *Business Objects*, allo scopo di migliorare la fruibilità delle informazioni da parte dell'utente.

d) Anagrafica dei conti di tesoreria.

Nuovi interventi sono stati effettuati anche sulla gestione dell'anagrafica dei conti di tesoreria, che è competenza dell'IGEPA (Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni).

I flussi cartacei fra RGS e Banca d'Italia, in cui risiedono i conti di tesoreria (conti correnti, contabilità speciali e conti di tesoreria unica), sono stati eliminati, consentendo la completa trasmissione telematica delle informazioni. In particolare, nel corso del 2007, si è proceduto al trattamento dei flussi informativi delle amministrazioni verso la Banca d'Italia, relativamente alle attività di prenotazione, di apertura, variazione e chiusura dei conti, che dai primi mesi del 2008 avverranno con un flusso criptato e firmato con *smart card*.

e) Sistema gestione prestiti e operazioni (GPO).

E' stato completato nel 2007 l'intervento di reingegnerizzazione del sistema di gestione dei prestiti emessi dallo Stato italiano sul mercato interno e su quello internazionale ad uso del Dipartimento del Tesoro. Gli interventi hanno riguardato:

- l'evoluzione tecnologica dell'applicazione gestionale per operare in modalità intranet/Web, con l'uso di un normale programma di navigazione;
- la razionalizzazione della base dati per evitare ridondanze e duplicazioni di informazioni, nonché il miglioramento della loro qualità, con l'inserimento di controlli sulle modifiche provenienti da flussi esterni (es. da Banca d'Italia e dal mercato telematico MTS);
- la realizzazione di un sistema conoscitivo, contenente informazioni storicizzate, consolidate e certificate provenienti dall'applicazione gestionale per produrre report ufficiali.

f) Sistema informatico CEAM.

Il sistema informatico riguardante le comunicazioni degli enti locali e territoriali per l'accesso al mercato di capitali (CEAM) permette al Dipartimento del tesoro l'acquisizione di tutti i dati relativi alle operazioni finanziarie concernenti i mutui e le emissioni, in modo che sia possibile determinare l'indebitamento di ciascun ente.

Gli interventi effettuati nel 2007 hanno portato alla realizzazione del sistema gestionale CEAM per la raccolta e gestione dei dati e delle comunicazioni in collegamento con gli enti locali e territoriali e del sistema conoscitivo CEAM, che contiene le informazioni relative all'indebitamento degli enti locali e territoriali e consente di effettuare analisi su tale fenomeno.

g) Rendicontazione telematica dei dati contabili degli enti locali alla Corte dei conti.

Un'altra realizzazione di grande impatto sui processi di contabilità pubblica è la rendicontazione telematica dei dati contabili degli enti locali verso la Corte dei conti (SIRTEL). Il progetto - già inserito fra le "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 dell'e- *government*.

Il sistema informatico, nel corso del 2007, ha permesso l'acquisizione telematica dei rendiconti di gestione di tutte le province italiane e di tutti i comuni con popolazione superiore a 8000 abitanti.

L'utilizzo di modelli XML pubblicati sul sito della Corte dei conti e di procedure automatizzate per i controlli formali e contabili ha garantito che il 98,8% dei rendiconti giunti per via telematica risultassero coerenti.

La tempestività dell'invio da parte degli enti locali e l'elevato grado di affidabilità dei dati contabili ha consentito alla Corte di effettuare un'analisi comparativa tra bilanci in tempi più rapidi, migliorando le attività di controllo sulla finanza locale.

8.1.3. Il supporto ai processi dell'Amministrazione.

a) *Document management.*

Nel 2007 è stato completato lo sviluppo della nuova applicazione "Prelex", a supporto dell'iter riguardante l'attività prelegislativa, per la verifica della congruità degli oneri e delle coperture finanziarie delle proposte di legge.

Il sistema consente una gestione completamente informatizzata dei pareri tecnico-finanziari emessi dalla RGS nell'ambito della suddetta attività, attraverso l'impiego di soluzioni tecnologiche e di processo particolarmente innovative.

E' stata, inoltre, realizzata la nuova piattaforma documentale del Dipartimento del tesoro (*Easy Flow*), che permette una gestione integrata dei processi amministrativi e dei relativi fascicoli di documenti, avviando – attraverso lo scambio elettronico di tali fascicoli – la dematerializzazione delle attività del Dipartimento medesimo.

b) Sistema per il controllo di gestione del MEF.

La piattaforma informatica del controllo di gestione si è arricchita, nel corso del 2007, di nuove funzionalità che permettono di approfondire il livello di analisi e semplificare l'inserimento dei dati.

Sul fronte strategico-organizzativo le priorità di intervento hanno riguardato:

- le attività di analisi dei dati consentendo un confronto tra dati di costo, tipici del sistema di controllo di gestione, e dati di spesa;
- le attività di integrazione dei dati verso sistemi dipartimentali dedicati, come i cruscotti per i dipartimenti RGS e DAG o lo stesso sistema di contabilità economica RGS;
- il consolidamento del modello, con l'obiettivo particolare di garantire la realizzazione di funzionalità legate alle specificità dei modelli di ciascun dipartimento.

c) ciclo passivo.

A seguito della reingegnerizzazione dei processi di acquisto e gestione di beni e servizi della Ragioneria generale dello Stato, è stata realizzata una nuova procedura, denominata "ciclo passivo", per l'automazione dell'intero procedimento di acquisto:

dalla determinazione del fabbisogno alla richiesta del bene, fino al pagamento della fattura.

Tutte le fasi del processo sono tracciate ed è prevista la gestione integrata dell'intero ciclo passivo, contemplando l'interoperabilità con applicazioni trasversali largamente diffuse nella pubblica Amministrazione.

8.1.4: L'evoluzione delle infrastrutture tecnologiche.

Assicurare l'affidabilità e la salvaguardia di tutte le reti e le infrastrutture tecnologiche - in particolare dei Centri elaborazione dati, che rappresentano l'asse portante di tutti i sistemi informativi - costituisce una delle priorità per Consip.

Non a caso tale tematica ha assunto rilievo nel nuovo assetto organizzativo, in cui è ora prevista una apposita direzione per le infrastrutture.

a) Potenziamento dei sistemi di sicurezza.

L'importanza dei compiti affidati alla Consip impone un forte impegno per garantire la sicurezza delle reti e delle infrastrutture tecnologiche. La Consip è stato il primo soggetto pubblico a dotarsi di una Unità locale di sicurezza (ULS)⁹, secondo quanto previsto dalle regole del Sistema pubblico di connettività (SPC), unità costituita di concerto con il DAG del MEF e operativa da maggio 2007.

Sul fronte della sicurezza, l'adesione a SPC costituisce un passo avanti dal punto di vista della protezione dei dati e delle comunicazioni contro attacchi, intrusioni, incidenti informatici.

b) Nuovi strumenti e soluzioni tecnologiche innovative.

Nell'ambito degli interventi per rinnovare, migliorare e sviluppare i sistemi esistenti o aggiungere nuove infrastrutture allo scopo di potenziare le capacità di lavoro, si segnalano:

- l'acquisizione di una nuova infrastruttura (server, apparati di rete, dispositivi di sicurezza e nuovo software) per la piattaforma di distribuzione dei dati finanziari degli "information provider" economici del MEF;
- il potenziamento dell'infrastruttura SIAP (Sistema informativo per l'amministrazione del personale); intervento questo resosi necessario per gestire al meglio i nuovi carichi di lavoro su un sistema che ha registrato un notevole incremento del numero degli utenti;

⁹ Le ULS hanno la responsabilità di gestire gli aspetti relativi alla sicurezza delle infrastrutture connesse al SPC situate nell'ambito del dominio di competenza e di costituire l'interfaccia verso le altre strutture organizzative che compongono il sistema di sicurezza del SPC.

- la realizzazione di un sistema informativo, destinato ai Dipartimenti della RGS e del Tesoro, e finalizzato alla razionalizzazione e all'automazione dei processi di finanza pubblica, che si basa sull'utilizzo di strumenti evoluti di *"business process management"* e di gestione documentale;
- l'attivazione della nuova infrastruttura di *"Single sign on"* (SSO) per il MEF, un sistema che fornisce diversi livelli di autenticazione per circa 60 mila utenti delle principali applicazioni del MEF.

8.1.5. Modello di controllo dei risultati.

I risultati ottenuti in termini di attività svolte nel 2007 a fronte degli oneri sostenuti, sono oggi confrontabili solo a livello aggregato.

Risulta, pertanto, apprezzabile l'iniziativa avviata da Consip per la messa a punto di un modello di controllo per progetto/commessa, che ha riguardato per l'anno 2007 lo sviluppo della I fase "progettazione ed elaborazione dei requisiti funzionali". Per l'anno 2008 è prevista l'implementazione a sistema del modello.

Si tratta di uno strumento che dovrebbe 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.

8.2.1. Il sistema delle convenzioni.

8.2.1.1. Il programma di razionalizzazione della spesa, dopo la positiva evoluzione del biennio precedente, segnala per il 2007 un differenziato andamento dei principali indicatori.

Nella tavola 1 sono elencate le gare attive nell'anno in esame.

In regresso risulta il volume della spesa affrontata, passato da 14.794 a 13.773 milioni (-6,9%), per effetto della scadenza della "convenzione farmaci" (valore di spesa prossimo ai 3,8 miliardi), ma, comunque, in linea con i risultati attesi.

Prosegue, per contro con un ritmo ancora superiore (+32%) a quello registrato nel 2006 (+20,6%) l'incremento del valore complessivo del risparmio potenziale (da 2.780 a 3.671 milioni), trainato dall'aggiudicazione della convenzione *"facility management"*.

Si rammenta che per "spesa affrontata" si intende la spesa annua della pubblica Amministrazione riconducibile ai servizi o beni oggetto delle iniziative di risparmio poste in essere (convenzioni).

La spesa, invece, che le Amministrazioni hanno concretamente effettuato ricorrendo alle iniziative della Consip - e cioè quella concernente beni e servizi previsti in convenzione ed effettivamente utilizzati (c.d. "transato") - è salita da 1.325 a 1.424 milioni (+10,3%).

Nella figura 6 si dà conto dell'evoluzione dei più significativi dati del programma di razionalizzazione della spesa per consumi intermedi nel periodo 2001-2007.

Sulle principali grandezze del programma e sui parametri adottati per misurarne l'effettivo impatto si pone, comunque, l'esigenza di una attenta riconsiderazione.

Ciò vale, soprattutto, per la spesa "affrontata" che, di per sé, costituisce un parametro di riferimento di incerta e labile consistenza. E', peraltro, ad essa che si correla il "risparmio potenziale", scomposto in risparmio "diretto" e risparmio da "benchmark". Il primo misura il risparmio effettivamente generato dal valore degli ordini transitati attraverso il sistema delle convenzioni quadro ed è calcolato per differenza tra il transato e la spesa che le Amministrazioni avrebbero affrontato in assenza di convenzione (prezzo medio ponderato); il secondo è, invece, determinato per differenza tra il risparmio potenziale ed il risparmio diretto ed è quantificato con riguardo all'obbligo delle Amministrazioni - che non hanno aderito alle convenzioni - di utilizzare, se più favorevoli, i parametri di qualità e di prezzo previsti dalle convenzioni stesse. Ciò nel presupposto di una tendenziale convergenza del costo dei beni e dei servizi verso i valori delle convenzioni Consip, che vengono a costituire un parametro di riferimento per tutto il mercato.

Sulla base di tale considerazione, la Consip ha cifrato per il 2007 un risparmio diretto di 465 milioni (215 nel 2006) e un risparmio da *benchmark* di 3.206 milioni (2.565 nel 2006).

Al fine di valorizzare la continuità dell'offerta merceologica sul sistema delle convenzioni, è stato introdotto nel 2007 un nuovo indicatore definito "spesa media gestita" (calcolato come il prodotto tra il valore della spesa affrontata della singola merceologia e la percentuale di mesi di disponibilità del bene/servizio su base annua, precisando che il periodo di disponibilità viene computato a partire dal mese di attivazione dei singoli lotti di una iniziativa e fino al mese di fruibilità della convenzione).

Resta, in ogni modo, difficile la quantificazione precisa dei risparmi ottenuti dal sistema delle convenzioni.

In carenza, infatti, di un adeguato sistema di rilevazione e di una base informativa inerente alla situazione degli esercizi pregressi – nonché, più in generale, dell'impianto della contabilità analitica nell'ambito della p.A. – gli stessi risparmi diretti sono ricavati con meccanismi di stima e scontano, 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 consuntivo¹⁰.

A fronte di un risparmio diretto – che costituisce, come si è detto, il parametro di maggiore solidità – quantificato in 465 milioni il costo della struttura acquisti non ha superato i 35 milioni di euro (IVA inclusa). 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. Il 2007 è stato il primo anno di integrale applicazione della normativa in parola.

La nuova disciplina delle commissioni, in precedenza richiamata, ha determinato la necessità per la Consip di revisionare la procedura interna per la selezione e nomina dei commissari. La Consip nel 2007 non ha avuto necessità di avvalersi della deroga circa la possibilità (limitatamente ai commissari) di ricorrere a professionalità esterne. Le regole di composizione delle Commissioni comportano significativi impatti organizzativi: in primo luogo per il maggiore coinvolgimento, sotto il profilo numerico, dei dipendenti Consip impegnati in tale attività; inoltre, per la necessità di garantire l'individuazione di commissari esperti dello specifico settore che non si trovino in situazioni di incompatibilità.

¹⁰ 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.

I primi benefici dal punto di vista procedurale e finanziario si sono già avvertiti nel 2007. La tendenziale composizione "interna" delle commissioni e una sostanziale riduzione del numero dei loro componenti si è tradotta in una parziale riduzione dei tempi di espletamento delle gare, ma soprattutto ha comportato una drastica riduzione delle spese (da 879 a 201 mila euro; -77%). D'altra parte, le più estese forme di pubblicità previste dal codice dei contratti hanno portato - nonostante una accorta gestione della Consip su questo fronte - ad una lievitazione delle spese per i bandi di gara (da 801 a 883 mila euro).

8.2.2. Mercato elettronico e gare telematiche.

Negli ultimi anni - all'interno del programma di razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi - ha occupato uno spazio crescente il Mercato elettronico della pubblica Amministrazione (MEPA). In particolare, nel 2007 è stata svolta dalla Consip una impegnativa attività per l'ulteriore valorizzazione di tale metodo acquisitivo.

Il MEPA è uno strumento che ha lo scopo di supportare gli acquisti di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario (137.000 euro per le pubbliche Amministrazioni centrali e 211.000 euro 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.acquistiinretepa.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 richieste di offerta (RDO)¹¹.

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 cancelleria, 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.

¹¹ Per concludere le transazioni amministrazioni e imprese devono essere dotati di firma digitale (oltre che di un computer e di una connessione ad internet).

Al di là dei risparmi di prezzo – derivanti da una maggiore concorrenza tra i fornitori – i benefici dell'utilizzo di tale strumento per la p.A. sono collegati alla razionalizzazione e alla semplificazione delle modalità di approvvigionamento, nonché al conseguente risparmio di tempo e di risorse. D'altra parte, il MEPA spinge alla digitalizzazione delle imprese (specialmente quelle piccole e medie) che vengono coinvolte nel mercato pubblico della fornitura e indotte a innovare le modalità con cui offrono beni e servizi alla p.A..

I risultati del 2007 evidenziano (figura 7) una impennata del 120% del valore del transato (passato da 38 a 83,6 milioni), che ne costituisce il più significativo indicatore.

Tale considerevole incremento è riconducibile sia all'introduzione dell'obbligatorietà 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 hanno mostrato verso questo strumento innovativo di acquisto. Positiva risulta pure l'evoluzione delle altre grandezze che caratterizzano il MEPA.

Al 31 dicembre 2007 sono stati pubblicati sul mercato elettronico 332.485 articoli (226.748 nel 2006) inerenti a 17 categorie merceologiche (figura 8). Il numero delle transazioni è salito da 11.468 a 28.173 (figura 9). Sono state abilitate al sistema 1.156 imprese, molte delle quali presentano i prodotti per più categorie, talchè il numero complessivo dei cataloghi disponibili è di 1.809.

Come si ricava dalla figura 10, risultano più che raddoppiate le Amministrazioni che hanno effettuato almeno un ordinativo di fornitura (da 1.254 a 2.750).

Per effetto dell'introduzione dell'obbligatorietà il MEPA, nel 2007, è stato interessato anche dal potenziamento dell'infrastruttura e della "capacità" della piattaforma legata alla crescita delle variabili gestite (ODA, RDO, registrazioni PO, abilitazioni fornitori, cataloghi ecc.).

Per quanto riguarda le gare telematiche, nel corso del 2007, in relazione all'entrata a pieno regime dell'utilizzo della piattaforma di *e-procurement*, Consip ha fatto ampio ricorso alla modalità telematica nell'aggiudicazione delle convenzioni.

La società ha svolto, altresì una consistente attività di supporto alle pubbliche Amministrazioni, mettendo a disposizione degli enti che ne hanno fatto richiesta sia lo strumento tecnologico sia le competenze interne.

Nel 2007, circa il 38% delle aggiudicazioni sul sistema delle convenzioni sono avvenute attraverso gare telematiche (presentazione della documentazione ed offerte per via elettronica).