



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Allegato al
**Documento di
Economia e
Finanza 2012**

*Relazione sull'applicazione delle misure
di cui alla Legge Finanziaria 2008, art. 2,
commi 569-574*

*Relazione sull'applicazione delle misure di cui alla
Legge Finanziaria 2008, art. 2, commi 569-574*



Ministero dell'Economia
e delle Finanze

Relazione ai sensi dell'art. 2, comma 576, della Legge Finanziaria 2008

**Relazione sull'applicazione delle misure
di cui alla Legge Finanziaria 2008, art. 2 commi 569-574.**

Marzo 2012

INDICE

PREMESSA.....	3
PARTE 1 RILEVAZIONE DEI FABBISOGNI ANNUALI DI BENI E SERVIZI E DEFINIZIONE DI INDICATORI DI SPESA SOSTENIBILE (ART. 2, COMMI 569, 570, 571, 574)	4
PARTE 2 DEFINIZIONE DI STRUMENTI DI SUPPORTO PER LA COMPARAZIONE DEI PARAMETRI DI QUALITA'/PREZZO (Art. 2, COMMA 572)	7
PARTE 3 FACOLTA' DI ADESIONE ALLE CONVENZIONI CONSIP DELLE AMMINISTRAZIONI AGGIUDICATRICI DI CUI ALL'ART. 3 COMMA 25 DEL D. LGS. 163/2006 COSI' COME SOGGETTIVAMENTE AMPLIATE DALL'ART. 2 COMMA 573.	8
PARTE 4 RISPARMI CONSEGUITI.....	9

PREMESSA

La presente relazione illustra l'evoluzione degli interventi effettuati in attuazione delle misure introdotte dall'art. 2 commi 569-574 della **Legge Finanziaria 2008** (Legge 24 Dicembre 2007, n. 244) e i relativi risparmi conseguiti.

In particolare, l'articolo 2, comma 569, disciplina l'adozione di un "sistema di rilevazione dei fabbisogni" delle amministrazioni statali, mediante l'invio annuale al Ministero dell'economia e delle finanze dei dati circa le previsioni del fabbisogno di beni e servizi da acquistare.

L'art. 2, comma 570 dispone che il Ministero, avvalendosi di Consip S.p.A., individui - anche sulla base di detta rilevazione - "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 consuntivo.

Per garantire un'effettiva applicazione delle disposizioni dell'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, relative all'utilizzo dei parametri di prezzo-qualità delle convenzioni quadro, il successivo comma 572 prevede che il Ministero, attraverso Consip S.p.A., predisponga e metta a disposizione delle amministrazioni strumenti di supporto per la valutazione della comparabilità dei beni e servizi da acquistare nonché per le attività di individuazione e corretta applicazione del *benchmark*.

Al fine di aumentare la possibilità di incidere con strumenti di razionalizzazione sulla spesa di beni e servizi "specifici" delle amministrazioni centrali, l'art. 2, comma 574, dispone che il Ministero dell'economia e delle finanze individui ogni anno, con apposito decreto e sulla base della rilevazione dei fabbisogni, le tipologie di beni e servizi non oggetto di convenzioni stipulate da Consip S.p.A., per le quali le amministrazioni statali sono tenute a ricorrere alla stessa Consip in qualità di stazione appaltante ai fini dell'espletamento, anche con l'utilizzo dei sistemi telematici, dell'appalto e dell'Accordo Quadro.

Fatto salvo infine quanto regolato dall'art. 1, comma 449, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è stato ampliato l'ambito dei soggetti legittimati ad effettuare acquisti attraverso le convenzioni stipulate da Consip S.p.A. ai sensi dell'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, attribuendo, in particolare, la facoltà di adesione a tutte le amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art. 3, comma 25 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (ivi compresi, dunque, gli organismi di diritto pubblico).

PARTE 1 RILEVAZIONE DEI FABBISOGNI ANNUALI DI BENI E SERVIZI E DEFINIZIONE DI INDICATORI DI SPESA SOSTENIBILE (ART. 2, COMMI 569, 570, 571, 574)

Allo specifico ambito di intervento sono ricondotte tre macroaree di attività, ovvero:

- realizzazione di un sistema di previsione dei fabbisogni per l'acquisto di beni e servizi delle amministrazioni statali (cfr. art. 2 comma 569);
- costruzione degli "indicatori di spesa sostenibile" e conseguente pubblicazione sul Portale degli Acquisti in Rete (cfr. art. 2 comma 570 e 571);
- implementazione degli accordi quadro e/o delle gare su delega relative alla spesa specifica di una o più amministrazioni statali (cfr. art 2 comma 574).

Realizzazione di un sistema di previsione dei fabbisogni

Nel 2008 è stato istituito un sistema informatico di rilevazione dei dati di previsione dei fabbisogni di spesa per beni e servizi acquistati dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (con le esclusioni previste dalla normativa). In particolare, dal 2009 la rilevazione è effettuata attraverso il Sistema del Ciclo degli Acquisti Integrato (SCAI) realizzato dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, e realizzata dopo la chiusura del bilancio dello Stato, in modo da permettere alle amministrazioni di indicare le previsioni tenendo conto delle effettive disponibilità economiche.

Nello specifico, con circolare n. 12 del 20 febbraio 2009, emanata congiuntamente dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e dal Dipartimento dell'Amministrazione Generale del Personale e dei Servizi, è stato richiesto ai Centri di Responsabilità delle amministrazioni individuate dalla normativa di riferimento di fornire la previsione dei fabbisogni relativi alla totalità dei beni e servizi da acquistare (circa 300 voci di spesa) riconducibili al terzo livello del Piano dei Conti della contabilità economica analitica dello Stato previsto dal D. Lgs. 279/97 ed aggiornato con D.M. n. 66233 dell'8 giugno 2007.

Le attività di rilevazione hanno cadenza annuale e richiedono circa 30 giorni per la loro effettuazione. Per l'annualità in corso, si è conclusa il 30 marzo la fase di trasmissione dei dati da parte delle amministrazioni; detti dati verranno pertanto analizzati, elaborati e le relative conclusioni presentate entro il mese di giugno 2012.

Le informazioni ottenute consentiranno, nell'ambito del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti, di:

- individuare eventuali nuove merceologie su cui attivare convenzioni per le amministrazioni dello Stato, affinando anche la determinazione dei massimali delle convenzioni stesse;
- individuare le tipologie di beni e servizi per le quali le amministrazioni dello Stato ricorrono a Consip S.p.A. per la realizzazione di Accordi Quadro e/o gare su delega;
- contribuire alla definizione degli indicatori di spesa sostenibile per favorire una più puntuale programmazione degli acquisti per beni e servizi delle pubbliche amministrazioni e per promuovere modelli di comportamento virtuosi volti a razionalizzare le risorse disponibili.

Costruzione degli indicatori di spesa sostenibile

In ottemperanza a quanto previsto nella Finanziaria 2008 – art. 2 comma 570 e 571 – sono state sviluppate delle attività finalizzate alla costruzione e diffusione di indicatori di spesa sostenibile, volti a indirizzare le Amministrazioni verso modelli di comportamento orientati all'efficienza dei consumi. Tali attività sono state promosse e governate da uno specifico tavolo di lavoro, composto dal Dipartimento dell'Amministrazione Generale del Personale e dei Servizi, dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e dalla Consip S.p.A.

Il progetto si è articolato in tre fasi: (1) la fase di progettazione, relativa alla definizione di una metodologia per la costruzione degli indicatori di spesa sostenibile; (2) la fase pilota, in cui sperimentare e mettere a punto la metodologia con un numero limitato di amministrazioni e su un insieme circoscritto di indicatori; (3) la fase di messa a regime, in cui ampliare progressivamente le amministrazioni coinvolte e l'insieme degli indicatori costruiti.

La fase di progettazione della metodologia e la fase pilota sono state svolte nel 2009.

I risultati raggiunti nella fase pilota sono stati condivisi con le Amministrazioni che hanno partecipato alla sperimentazione, anche al fine di raccogliere utili *feed-back* e suggerimenti da utilizzare nella fase successiva.

Nel corso del 2010 l'esperienza maturata nell'ambito del progetto pilota ha permesso di sviluppare un applicativo *web-based* volto a realizzare per l'anno 2011 una rilevazione *on-line* presso le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, su un paniere costituito di otto merceologie afferenti ai consumi intermedi, di cui sette già oggetto del progetto pilota e una non oggetto dello

stesso progetto. Tale rilevazione è stata realizzata nell'ambito di quanto disposto dall'art. 8 comma 5 del D.L. 31 maggio 2010 n. 78, convertito in legge con modificazioni dall'art. 1 comma 1 della legge 30 luglio 2010 n. 122, successivamente abrogato

I suddetti dati sono stati opportunamente integrati da un'ulteriore analisi di dati endogeni alla Pubblica Amministrazione o esogeni a quest'ultima, provenienti da studi di settore o da aziende private, al fine di costruire un *benchmark* che possa contribuire alla definizione finale degli indicatori di spesa sostenibile.

Sulla scorta degli elementi raccolti, è stato possibile nel corso del 2011 affinare il *set* di indicatori di spesa sostenibile, sviluppati nell'ambito della sperimentazione, sulle otto merceologie investigate: fotocopiatrici-stampanti, veicoli, energia elettrica, telefonia fissa, telefonia mobile, carta, carburanti/lubrificanti e combustibili da riscaldamento. Gli indicatori saranno pubblicizzati nel corso del 2012 attraverso il portale del Programma per la razionalizzazione degli Acquisti della P.A.

Realizzazione di accordi quadro e/o gare su delega relativi alla spesa specifica

A seguito delle attività di rilevazione e di analisi dei fabbisogni, con Decreto 12 febbraio 2009 (G.U. n. 65 del 19 Marzo 2009), sono state individuate le sottoelencate merceologie, per il cui acquisto le amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, sono tenute a ricorrere a Consip S.p.A. ai fini dell'espletamento dell'appalto e dell'Accordo Quadro:

1. Carburanti avio - Gara su Delega;
2. Ristorazione collettiva - Accordo Quadro;
3. Trasferte di lavoro - Accordo Quadro.

L'Accordo Quadro "Trasferte di lavoro" è stato pubblicato il 3 giugno 2010 e attivato in data 31.5.2011 e avrà una durata di due anni per un valore complessivo di circa 96 milioni di euro.

A partire dalla data di attivazione, diverse amministrazioni contraenti hanno lanciato e aggiudicato i relativi Appalti Specifici attraverso la piattaforma telematica realizzata dalla Consip S.p.A. per conto del Ministero dell'economia e delle finanze.

Per tutta la durata dell'Accordo Quadro e fino all'esaurimento del massimale di fornitura, le amministrazioni contraenti potranno invitare i Fornitori aggiudicatari a presentare offerta per i singoli Appalti Specifici.

L'architettura dell'Accordo Quadro "Ristorazione collettiva" è attualmente in fase di condivisione e approfondimento, in particolare per ciò che riguarda la risposta del mercato dell'offerta alla realizzazione di una iniziativa innovativa su una merceologia caratterizzata da un elevato numero di variabili del servizio e specificità di richieste da parte delle singole amministrazioni.

Su delega del Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, è stata ripubblicata la gara avente ad oggetto la fornitura di "Carburanti avio", non aggiudicata in prima pubblicazione per esclusione dell'unico partecipante.

La procedura di gara è pertanto ancora in fase di aggiudicazione e la relativa attivazione è prevista entro il mese di luglio 2012, in continuità con la scadenza del contratto in essere per l'approvvigionamento del Ministero delegante.

PARTE 2 DEFINIZIONE DI STRUMENTI DI SUPPORTO PER LA COMPARAZIONE DEI PARAMETRI DI QUALITÀ/PREZZO (Art. 2, COMMA 572)

Secondo quanto indicato nella previsione normativa, il Ministero dell'economia e delle finanze, attraverso Consip S.p.A., nel 2008 ha pubblicato sul portale www.acquistinretepa.it un *set* di strumenti di supporto alle singole amministrazioni acquirenti, per la valutazione della comparabilità dei beni e servizi da acquistare (corretta utilizzazione dei parametri di qualità-prezzo) costantemente aggiornato.

Le singole amministrazioni acquirenti hanno fatto riferimento a tale funzionalità sia in termini di adozione *ex ante* dei parametri di prezzo-qualità per l'espletamento di procedure di gara, sia in termini di giustificazione *ex post* dell'eventuale superamento degli stessi, nonché per la valutazione della componente "indiretta" del risparmio per eventuali acquisti in autonomia effettuati dalle stesse amministrazioni.

La funzionalità ha permesso ai responsabili degli acquisti di scegliere il bene o servizio di interesse, verificarne il prezzo in Convenzione ed operare il confronto con le offerte provenienti dal mercato per prodotti e servizi analoghi.

A seguito del rilascio, avvenuto nel 2011, della nuova piattaforma di *e-procurement*, l'accesso alla funzionalità *benchmark* avviene direttamente dalla scheda di dettaglio del prodotto presente nel catalogo, ovvero attraverso la consultazione di ulteriori strumenti, diversificati in ragione della peculiarità della singola iniziativa.

PARTE 3 FACOLTA' DI ADESIONE ALLE CONVENZIONI CONSIP DELLE AMMINISTRAZIONI AGGIUDICATRICI DI CUI ALL'ART. 3 COMMA 25 DEL D. LGS. 163/2006 COSI' COME SOGGETTIVAMENTE AMPLIATE DALL'ART. 2 COMMA 573.

Di seguito si riportano le tabelle nelle quali vengono rappresentati gli impatti della norma in termini di risparmi conseguiti inerente al ricorso da parte delle ulteriori amministrazioni aggiudicatrici descritte all'art.3 comma 25 del Codice dei Contratti - ivi dunque compresi gli Organismi di diritto pubblico - alle convenzioni rese disponibili nell'ambito del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti:

	Transato ¹	Risparmio Diretto
<i>Totale al 31.12.2011</i> (Valori espressi in Euro)	1.786.545.246	404.997.619
<i>Subtotale amministrazioni aggiudicatrici autorizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008</i>	247.545.870	62.542.398
<i>Incidenza percentuale amministrazioni aggiudicatrici autorizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008</i>	13,86%	15,44%

<i>Totale al 28.02. 2012</i> (Valori espressi in Euro)	197.868.645	50.129.152
<i>Subtotale amministrazioni aggiudicatrici autorizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008</i>	30.482.718	7.371.140
<i>Incidenza percentuale amministrazioni aggiudicatrici autorizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008</i>	15,41%	14,70%

¹ Valore di pre-consuntivo al 28.2.2012

PARTE 4 RISPARMI CONSEGUITI

Ai fini di una valorizzazione puntuale dei risparmi conseguiti, l'analisi delle singole misure adottate evidenzia come, per alcune di esse quali ad es. gli indicatori di spesa sostenibile, non risulti possibile enucleare compiutamente gli effetti, in termini di risparmio, dal più generale risultato generato dal "Sistema delle Convenzioni".

Detto Sistema, nell'ambito del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti, promuove verso le amministrazioni acquirenti un comportamento volto all'adesione ai parametri di prezzo - qualità per l'espletamento di procedure di gara in autonomia, dando luogo ad un risparmio indiretto (risparmio da *benchmark*).

Si evidenzia inoltre che anche a seguito dell'emanazione del D.L. 98/2011 (L. 111/2011), che all'art. 11 co. 6 detta un nuovo e più stringente regime sanzionatorio per gli approvvigionamenti che non rispettino i parametri di qualità-prezzo derivanti dalle Convenzioni quadro, è in corso una implementazione delle merceologie per le quali è a disposizione un *set* di strumenti per la valutazione della comparabilità dei beni e servizi di interesse da parte delle amministrazioni.

Di seguito sono illustrati i risultati conseguiti per il 2011, in termini di risparmio, dal Sistema delle Convenzioni:

Valori in mld/€	Valori alla chiusura (dicembre 2011)
Risparmio potenziale²	3,442
Risparmio Benchmark³	3,037
Risparmio Diretto⁴	0,405

² Il **Risparmio Potenziale** rappresenta il valore del risparmio ottenuto per le categorie merceologiche su cui sono state attivate convenzioni nazionali. Tale valore viene individuato - a seguito dell'aggiudicazione delle convenzioni - raffrontando i prezzi medi della P.A. per beni comparabili ed il valore di aggiudicazione Consip. Il Risparmio potenziale risulta costituito da 2 diverse componenti: il risparmio "diretto" ed il risparmio "indiretto" (c.d. effetto benchmark). I valori di risparmio sono confermati dai risultati delle indagini ISTAT/MEF sulle "Modalità di acquisto delle pubbliche amministrazioni" (www.mef.gov.it)

³ **Risparmio da benchmark** risulta determinato dall'utilizzo dei parametri di qualità/prezzo delle convenzioni Consip, a cui le Amministrazioni devono far riferimento per le gare espletate in autonomia

Del pari, la tabella seguente indica il risparmio previsto alla data del 31 dicembre 2012, che trova nell'attuazione delle misure sopraesposte un ulteriore elemento di sostegno per il perseguimento del risultato atteso:

Valori in mld/€	Previsione di chiusura (dicembre 2012)
Risparmio potenziale	3,512
Risparmio Benchmark	3,216
Risparmio Diretto	0,296

⁴ **Risparmio diretto** è da intendersi come risparmio reale conseguito a seguito degli acquisti effettuati dalle Amministrazioni tramite le convenzioni MEF/Consip. Tali acquisti vengono misurati attraverso i flussi di transato.