



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE



DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2013

Allegato

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



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2013

Allegato

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

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri
Mario Monti

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze
Vittorio Grilli

Deliberato dal Consiglio dei Ministri il 10 Aprile 2013

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).

I. 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) del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, e realizzata successivamente alla chiusura del bilancio dello Stato, in modo da permettere alle amministrazioni di effettuare 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 annualmente (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 pertanto cadenza annuale e richiedono circa 30 giorni per la loro effettuazione. Per l'annualità in corso, si è conclusa nel mese di marzo la fase di trasmissione dei dati da parte delle amministrazioni; detti dati verranno pertanto analizzati, elaborati e le relative conclusioni presentate e rese disponibili entro il mese di giugno 2013.

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 attività finalizzate alla costruzione e diffusione di indicatori di spesa sostenibile, volti a indirizzare le Amministrazioni verso modelli di comportamento virtuosi, orientati all'efficienza dei consumi. Tali attività erano 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 da Consip S.p.A. e si articolavano nella fase di progettazione e nella fase pilota.

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 era 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, comma successivamente abrogato dall'art. 10, comma 6 del D.L. 6 luglio 2011 n. 98.

Nel corso del 2012 è stato possibile ampliare la banca dati del Programma su cui effettuare nuove e più puntuali analisi sui comportamenti di acquisto delle Pubbliche Amministrazioni, finalizzate anche all'individuazione di opportuni indicatori per il confronto tra le stesse Amministrazioni.

Ai sensi di quanto disposto dal comma 2 all'art.8 D.L. 52/2012, che recita: "Ai fini dell'attività di monitoraggio, analisi e valutazione della spesa pubblica, nonché delle attività strumentali al Programma di razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione, l'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture trasmette, con cadenza semestrale, al Ministero dell'economia e delle finanze e, per esso, a Consip S.p.A. i dati di cui al comma 1" relativi a procedure di gara per l'acquisizione di servizi e forniture,.

Gli indicatori elaborati sulla scorta dei dati pervenuti dall'Osservatorio sono stati utilizzati come punto di partenza per l'attivazione delle disposizioni inerenti la spending review. In particolare, con riferimento a quelle riguardanti la rilevazione della quota di spesa pubblica effettuata dalle diverse Amministrazioni affinché la stessa sia intercettata dal Programma per la razionalizzazione degli acquisti, nonché dalle Centrali di Acquisto Territoriali.

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:

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

Su delega del Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, è stata ripubblicata in data 25 gennaio 2012 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 stata aggiudicata nel mese di giugno 2012 e la relativa attivazione è stata effettuata nel mese di luglio 2012, in continuità con la scadenza del contratto in essere per l'approvvigionamento del Ministero delegante.

L'Accordo Quadro "Trasferte di lavoro" è stato pubblicato il 3 giugno 2010 e attivato in data 31.5.2011.

A partire da tale data fino a dicembre 2012, le Amministrazioni contraenti hanno pubblicato 31 Appalti Specifici (19 nel 2012) aggiudicandone 27 (22 nel 2012), per un totale di spesa gestita pari a circa 250 milioni di euro. Tali attività sono state svolte attraverso la piattaforma telematica messa a disposizione da questo Ministero tramite la Consip S.p.A.

Per tutta la durata dell'Accordo Quadro e fino all'esaurimento del massimale di fornitura, pari a 3.220.000 transazioni, le Amministrazioni contraenti potranno invitare i Fornitori aggiudicatari a presentare offerta per i singoli Appalti Specifici.

Relativamente all'Accordo Quadro "Ristorazione collettiva", da approfondimenti effettuati, anche nel corso del 2012, sulle caratteristiche della merceologia si è avuta ulteriore conferma dell'elevato numero di variabili che caratterizzano il servizio di Ristorazione collettiva, nonché della molteplicità delle possibili combinazioni derivanti dalla estrema specificità delle richieste delle Amministrazioni. In particolare, si è riscontrato che le caratteristiche delle sedi ove deve essere erogato il servizio hanno un impatto considerevole sulla personalizzazione del servizio stesso e sulle caratteristiche di ciascuna variabile considerata.

Pertanto, si è ritenuto che la situazione attuale non fornisca sufficienti garanzie in termini di probabilità di successo di un Accordo Quadro; sono conseguentemente allo studio modalità più appropriate di presidio della merceologia in oggetto attraverso iniziative specifiche che non prescindano dalla conoscenza delle sedi coinvolte e delle caratteristiche di erogazione del servizio.

II. 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.

Anche a seguito di quanto disposto con il 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 stipulate da Consip S.p.A., e con il D.L. 95/2012 "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini" è in corso una revisione degli strumenti di supporto che Consip mette a disposizione delle amministrazioni al fine della valutazione della comparabilità del bene e del servizio di interesse da parte delle amministrazioni.

III. FACOLTÀ DI ADESIONE ALLE CONVENZIONI CONSIP DELLE AMMINISTRAZIONI AGGIUDICATRICI DI CUI ALL'ART. 3 COMMA 25 DEL D. LGS. 163/2006 COSÌ COME SOGGETTIVAMENTE AMPIATE DAL ART. 2 COMMA 573 LEGGE FINANZIARIA 2008

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
Totale al 31/12/2012	2.703.502.783	864.809.730
Subtotale amministrazioni aggiudicatrici auto-rizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008	247.420.522	67.768.068
Incidenza percentuale amministrazioni aggiudicatrici autorizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008	9,15%	7.84%

	Erogato ²	Risparmio diretto
Totale al 31/12/2012	2.703.502.783	864.809.730
Subtotale amministrazioni aggiudicatrici auto-rizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008	247.420.522	67.768.068
Incidenza percentuale amministrazioni aggiudicatrici autorizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008	9,15%	7.84%

Come evidenziato nella tabella sottostante, il trend dei valori di erogato delle amministrazioni aggiudicatrici ex art. 3 comma 25 del D. Lgs. 163/2006 cui è stata riconosciuta facoltà di aderire alle Convenzioni stipulate da Consip S.p.A. evidenzia, nei primi due mesi del 2013, un incremento della percentuale media relativa all'erogato totale rispetto al 2012.

	Erogato al 28.02.2013	Risparmio diretto al 28.02.2013
Totale al 28/02/2013	318.757.579	72.540.083
Subtotale amministrazioni aggiudicatrici auto-rizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008	46.067.728	9.792.343
Incidenza percentuale amministrazioni aggiudicatrici autorizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008	14,45%	13,50%

¹ Valore di pre-consuntivo.

² Valore di pre-consuntivo.

IV. RISPARMI CONSEGUITI

Ai fini di una valorizzazione puntuale dei risparmi conseguiti, l'analisi delle singole misure adottate a seguito delle misure contenute nella Legge Finanziaria per il 2008 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, dai risultati conseguiti dal "Sistema delle Convenzioni".

Il Sistema delle Convenzioni, a sua volta inserito nel più ampio contesto del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti - che contempla tutta una serie di ulteriori strumenti atti a generare risparmio quali, ad es., il Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA), gli Accordi Quadro (AQ), le Gare in Application Service Provider (ASP) e su Delega, il Sistema Dinamico di Acquisto della Pubblica Amministrazione (SDApa) - promuove verso le amministrazioni acquirenti un comportamento volto all'adesione ai parametri di prezzo e qualità per l'espletamento di procedure di gara in autonomia, dando luogo ad un risparmio indiretto (risparmio da *benchmark*).

Di seguito sono illustrati i risultati conseguiti per il 2012, in termini di risparmio, dal Sistema delle Convenzioni:

Valori in mld/€	Valori alla chiusura (Dicembre 2012)
Risparmio potenziale ³	4,345
Di cui Risparmio Benchmark ⁴	3,480
Di cui Risparmio Diretto ⁵	0,865

Del pari, la tabella seguente indica il risparmio previsto alla data del 31 dicembre 2013, 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 2013)
Risparmio potenziale	4,812
Di cui Risparmio Benchmark	4,324
Di cui Risparmio Diretto ⁶	0,488

³ Il **Risparmio Potenziale** rappresenta il valore del risparmio ottenuto per le categorie merceologiche su cui sono state attivate convenzioni Quadro nazionali. Tale valore viene individuato - a seguito dell'aggiudicazione delle Convenzioni - raffrontando i prezzi medi pagati dalla P.A. per beni comparabili ed il valore di aggiudicazione delle Convenzioni Consip. Il Risparmio potenziale risulta costituito da due diverse componenti: il risparmio "diretto" ed il risparmio "indiretto" (c.d. effetto benchmark). I valori di risparmio sono stimati sulla base dei risultati della rilevazione MEF-ISTAT sulle "Modalità di acquisto delle pubbliche amministrazioni" (www.mef.gov.it), nonché sulla base della conoscenza merceologica del mercato.

⁴ **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.

⁵ **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.

⁶ Il **Risparmio diretto** a partire dall'anno 2013 viene misurato sui flussi di erogato, pertanto risulta inevitabilmente più basso rispetto a quello calcolato sui flussi di transato.

È possibile scaricare il
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA
dai siti Internet
www.mef.gov.it • www.dt.tesoro.it • www.rgs.it

ISSN: 2239-0928