

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. LVII

n. 3

ALLEGATO II

SCHEMA DI DECISIONE DI FINANZA PUBBLICA PER GLI ANNI 2011-2013

(Articoli 7, comma 2, lettera b), e 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196)

Presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

(BERLUSCONI)

e dal Ministro dell'economia e delle finanze

(TREMONTI)

—————
Comunicato alla Presidenza il 30 settembre 2010
—————

ALLEGATO II

Relazione

INDICE

<i>Premessa</i>	<i>Pag.</i>	5
PARTE 1 - Rilevazione dei fabbisogni annuali di beni e servizi e definizione di indicatori di spesa sostenibile (articolo 2, commi 569, 570, 571 e 574)	»	7
PARTE 2 - Definizione di strumenti di supporto per la comparazione dei parametri di qualità/prezzo (articolo 2, comma 572)	»	10
PARTE 3 - Facoltà di adesione alle convenzioni CONSIP delle amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 25, del decreto legislativo n. 163 del 2006 così come soggettivamente ampliate dall'articolo 2, comma 573, della legge finanziaria 2008	»	11
PARTE 4 - Risparmi conseguiti	»	12

PREMESSA

La presente relazione illustra l'evoluzione degli interventi effettuati in ordine all'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 prevede l'adozione di un "sistema di rilevazione dei fabbisogni" delle amministrazioni statali, con le esclusioni ivi indicate, 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 statuisce che il Ministero, avvalendosi di Consip, individua - 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.

Al fine di 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, 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, prevede 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, 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.

Infine, fatto salvo quanto previsto 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

Il progetto è rivolto alla rilevazione della 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, 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.

Come per il 2009, la rilevazione per l'anno 2010 è stata effettuata attraverso il Sistema del Ciclo degli Acquisti integrato (SCAI) realizzato dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

Le attività di rilevazione hanno avuto termine il 4 giugno u.s.; i dati di fabbisogno sono stati comunicati da circa il 78% del totale dei centri di responsabilità individuati, per un importo di spesa previsto di circa 4.134 milioni di Euro.

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

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

Costruzione degli indicatori di spesa sostenibile

Le attività finalizzate alla realizzazione degli indicatori di spesa sostenibile sono 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.

Nel corso del 2009 è stato avviato un progetto pilota che coinvolge alcune amministrazioni (8 Centri di Responsabilità appartenenti a 5 Ministeri) e che si focalizza su un set limitato di indicatori, relativi ad alcune (9) merceologie.

Il progetto pilota prevede, oltre alla rilevazione dei dati utili presso i Centri di Responsabilità interessati dalla sperimentazione, l'analisi dei dati esogeni alla Pubblica Amministrazione, provenienti da studi di settore o dati di aziende private, al fine di costruire un *benchmark* che possa contribuire alla definizione finale degli indicatori di spesa sostenibile.

I dati raccolti hanno permesso di elaborare una prima serie di indicatori di spesa sostenibile sulle 9 merceologie individuate. I risultati del progetto sono stati condivisi con le amministrazioni interessate per affinare la metodologia.

L'esperienza maturata nell'ambito del progetto pilota dovrà essere applicata per la conduzione a regime delle attività e la graduale estensione degli indicatori realizzati.

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

A seguito delle rilevazioni e delle attività di analisi dei fabbisogni sono state individuate, con Decreto 12 febbraio 2009 (G.U. n. 65 del 19 Marzo 2009), le seguenti 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 in data 3 giugno 2010 e sarà reso disponibile per i singoli appalti specifici nei primi mesi del 2011, mentre per l'iniziativa "Ristorazione collettiva", attualmente in fase di studio, si prevede la pubblicazione nel corso del 2010.

La pubblicazione della gara su delega avente ad oggetto "Carburanti avio" dipenderà dalle tempistiche espresse dalle amministrazioni eventualmente interessate, quale ad esempio il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti per l'approvvigionamento delle Capitanerie di Porto.

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

In ottemperanza alla previsione normativa, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, attraverso Consip S.p.A., 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 possono far 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 permette 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/servizi analoghi.

E' resa inoltre disponibile, come da disposizione normativa, un'indicazione dei prezzi minimi e massimi - riferiti a configurazioni di base o più evolute del prodotto/servizio - riscontrati sul mercato della Pubblica Amministrazione.

A conferma della rilevanza dello strumento va segnalato che, alla data del 31 luglio 2010, le consultazioni da parte delle Amministrazioni acquirenti risultano essere pari a circa 24.800.

In prospettiva lo sviluppo dello strumento potrebbe essere valutato anche alla luce di una collaborazione con l'Osservatorio dei contratti pubblici di cui all'art. 7 del D. Lgs. 163/2006, per la determinazione annuale dei costi standardizzati per tipo di servizio e forniture, che devono tener conto dei parametri di qualità - prezzo relativi alle convenzioni stipulate da Consip.

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 AMPIATE DAL ART. 2 COMMA 573 LEGGE FINANZIARIA 2008.

Il ricorso da parte delle amministrazioni aggiudicatrici descritte all'art.3 comma 25 del Codice dei Contratti - ivi compresi gli Organismi di diritto pubblico - alle convenzioni rese disponibili nell'ambito del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti, permette ad oggi una prima rilevazione degli impatti della norma in termini di risparmi conseguiti.

In particolare:

	Transato	Risparmio Diretto
Totale al 31.12.2009 (Valori espressi in Euro)	1.713.066.385	446.036.697
<i>Subtotale amministrazioni aggiudicatrici autorizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008</i>	145.410.796	45.639.700
<i>Incidenza amministrazioni aggiudicatrici autorizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008</i>	8,49%	10,23%

Totale al 31.7. 2010 (Valori espressi in Euro)	714.775.520	242.306.950
<i>Subtotale amministrazioni aggiudicatrici autorizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008</i>	62.293.204	18.152.460
<i>Incidenza amministrazioni aggiudicatrici autorizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008</i>	8,72%	7,49%

Il trend dei valori di transato delle amministrazioni aggiudicatrici ex art. 3 comma 25 del D. Lgs. 163/2006 evidenzia, al 31.7.2010, un sostanziale allineamento rispetto alla media dei valori di transato mensile riferito al 2009.

PARTE 4 RISPARMI CONSEGUITI

In tema di valorizzazione dei risparmi conseguiti a seguito dell'attuazione delle suddette misure, si evidenzia come – essendo ancora in corso l'implementazione di alcune di esse quali ad esempio gli indicatori di spesa sostenibile e lo strumento dell'Accordo Quadro - risulti necessario un congruo periodo di tempo, successivo alla messa a regime, per valutarne compiutamente gli effetti in termini di risparmio conseguito.

Tuttavia, è opportuno considerare come il Sistema delle Convenzioni promuova verso le amministrazioni acquirenti un comportamento volto all'adesione dei parametri di prezzo - qualità per l'espletamento di procedure di gara in autonomia, dando luogo ad un risparmio indiretto (risparmio da *benchmark*).

Di seguito si espone una tabella riepilogativa del risparmio, valorizzato alla data del 31 luglio 2010 e previsto alla data del 31 dicembre 2010, derivante dal Programma di Razionalizzazione degli Acquisti di beni e servizi della P.A., che trova nell'attuazione delle misure esposte un ulteriore elemento di sostegno.

Valori in mld/€	Valori alla data (Luglio 2010)	Previsione di chiusura (Dicembre 2010)
Risparmio potenziale¹	1,752	3,503
Risparmio Benchmark²	1,510	3,112
Risparmio Diretto³	0,242	0,391

¹ 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)

² **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

³ **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