



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

*Allegato al*  
**Documento di  
Economia e  
Finanza 2011**

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

**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.**

Aprile 2011

---

## 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).....	5
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 DAL ART. 2 COMMA 573 LEGGE FINANZIARIA 2008...8	8
PARTE 4 RISPARMI CONSEGUITI .....	9

---

## 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 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.

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 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**

Dal 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 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 (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 1° aprile 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 2011.

---

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**

Le attività finalizzate alla definizione 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 ha visto coinvolte alcune amministrazioni (otto Centri di Responsabilità appartenenti a cinque Ministeri), focalizzato su un set limitato di indicatori, relativi a nove diverse merceologie.

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

Nel corso del 2010 l'esperienza maturata nell'ambito del progetto pilota ha permesso di sviluppare un applicativo *web-based* volto a realizzare, per il 2011, una rilevazione *on-line* presso le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, su un paniere costituito da otto merceologie afferenti ai consumi intermedi, di cui sette già oggetto del progetto pilota. Tale rilevazione è stata realizzata tra metà gennaio e fine febbraio 2011, 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.

---

Grazie ai dati raccolti attraverso la suddetta rilevazione, sarà possibile nel corso del 2011 affinare il set di indicatori di spesa sostenibile, sviluppati nell'ambito della sperimentazione, sulle otto merceologie investigate.

Il progetto prevede, oltre alla rilevazione dei dati utili presso le Amministrazioni interessate, l'analisi di dati esogeni alla Pubblica Amministrazione, 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.

### **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 ed aggiudicato in data 18 febbraio 2011.

L'iniziativa "Ristorazione collettiva" è ancora in fase di analisi al fine di verificarne la fattibilità vista la notevole complessità, mentre la pubblicazione della gara avente ad oggetto "Carburanti avio", su delega del Ministero dell'Interno Dipartimento della Pubblica Sicurezza, è prevista per il mese di luglio 2011.

## **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., nel 2008 ha pubblicato sul portale [www.acquistinretepa.it](http://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 conferma della rilevanza dello strumento va segnalato che, alla data del 31 dicembre 2010, sono state effettuate circa 28.000 consultazioni da parte delle Amministrazioni acquirenti.

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 facilitando notevolmente, rispetto alla precedente versione del portale stesso, le operazioni di valutazione.

In fase di consultazione dei dettagli dell'offerta e del prezzo, l'utente ha diretta possibilità di effettuare il *benchmarking* del prodotto/servizio, inserendo il prezzo da comparare ed attivando il calcolo sul risparmio ottenibile in Convenzione rispetto a quello rilevato al di fuori del relativo Sistema.

**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 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:

	<b>Transato<sup>1</sup></b>	<b>Risparmio Diretto</b>
<b><i>Totale al 31.12.2010</i></b> <b>(Valori espressi in Euro)</b>	<b>1.996.547.044</b>	<b>530.304.396</b>
<b><i>Subtotale amministrazioni aggiudicatrici autorizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008</i></b>	<b>176.908.852</b>	<b>50.677.130</b>
<b><i>Incidenza percentuale amministrazioni aggiudicatrici autorizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008</i></b>	<b>8,86%</b>	<b>9,56%</b>

<b><i>Totale al 28.02. 2011</i></b> <b>(Valori espressi in Euro)</b>	<b>154.555.487</b>	<b>33.667.046</b>
<b><i>Subtotale amministrazioni aggiudicatrici autorizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008</i></b>	<b>23.120.949</b>	<b>6.420.741</b>
<b><i>Incidenza percentuale amministrazioni aggiudicatrici autorizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008</i></b>	<b>14,96%</b>	<b>19,07%</b>

Il trend dei valori di transato delle amministrazioni aggiudicatrici ex art. 3 comma 25 del D. Lgs. 163/2006 evidenzia, al 28.02.2011, un sostanziale incremento rispetto alla media dei valori di transato mensile riferito al 2010.

#### **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 - risulta necessario un congruo periodo di tempo, successivo alla messa a regime, per valutarne compiutamente gli effetti in termini di risparmio conseguito.

<sup>1</sup> Valore di pre-consuntivo al 31 marzo 2011

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 sono illustrati i risultati conseguiti per il 2010 in termini di risparmio:

<b>Valori in mld/€</b>	<b>Valori alla chiusura (Dicembre 2010)</b>
<b>Risparmio potenziale<sup>2</sup></b>	<b>2,424</b>
<b>Risparmio Benchmark<sup>3</sup></b>	<b>1,894</b>
<b>Risparmio Diretto<sup>4</sup></b>	<b>0,530</b>

Del pari, per l'anno 2011, la tabella seguente indica il risparmio previsto alla data del 31 dicembre 2011 nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli Acquisti di beni e servizi della P.A., che trova nell'attuazione delle misure sopraesposte un ulteriore elemento di sostegno.

<b>Valori in mld/€</b>	<b>Previsione di chiusura (31 dicembre 2011)</b>
<b>Risparmio potenziale</b>	<b>3,955</b>
<b>Risparmio Benchmark</b>	<b>3,701</b>
<b>Risparmio Diretto</b>	<b>0,254</b>

<sup>2</sup> 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](http://www.mef.gov.it))

<sup>3</sup> **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

<sup>4</sup> **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