

**TABELLA I.1-3 ANALISI DEI PAGAMENTI DEL BILANCIO DELLO STATO PER AGGREGATI ECONOMICI IN C/CAPITALE - ANNO 2017 (\*) - (DATI IN MIGLIAIA DI EURO)**

REGIONI	Totale	Investimenti fissi lordi e acquisto terreni	Contributi agli investimenti	Contributi agli investimenti alle imprese	Contrib. invest. a famiglie e ist. sociali	Contrib. invest. all'estero	Altri trasf. in conto capitale	Acquisizioni attività finanziarie
Abruzzo	1.015.572	30.275	916.850	61.491	735		6.221	
Basilicata	125.481	16.549	32.853	21.971	414		53.693	
Calabria	362.535	42.664	187.447	97.513	724		34.187	
Campania	869.385	72.437	329.380	412.791	650		54.127	
Emilia Romagna	570.283	85.117	139.101	291.327	2.494		52.245	
Friuli Venezia Giulia	241.347	24.576	98.533	97.511	144		20.583	
Lazio	1.615.576	301.087	645.489	524.004	2.910		142.086	
Liguria	873.246	35.878	302.902	432.018	1.188		93.453	7.807
Lombardia	1.226.853	126.872	240.264	750.562	837		108.318	
Marche	174.053	18.525	55.963	81.631	584		17.349	
Molise	37.716	8.403	17.969	10.461	119		764	
Piemonte	766.517	60.500	330.053	317.470	1.335		57.159	
Puglia	415.455	79.028	122.216	178.701	7.395		23.637	4.478
Sardegna	264.890	36.144	185.357	35.048	271		8.069	
Sicilia	485.056	72.408	241.355	141.890	269		21.134	8.000
Toscana	429.688	80.491	127.253	199.458	2.361		20.126	
Umbria	150.044	14.196	59.610	45.324	1.032		29.883	
Vale DAosta	28.857	1.428	22.868	1.512			3.049	
Veneto	915.767	69.275	329.942	350.529	4.949		161.072	
Trento	76.103	2.609	5.278	66.726	1		1.489	
Bolzano	172.892	1.993	2.864	164.341	13		3.681	
<b>SPESA REGIONALIZZATA</b>	<b>10.817.314</b>	<b>1.180.455</b>	<b>4.393.548</b>	<b>4.282.278</b>	<b>28.426</b>		<b>912.322</b>	<b>20.286</b>
<b>SPESA NON REGIONALIZZATA</b>	<b>41.440.142</b>	<b>3.136.267</b>	<b>10.424.565</b>	<b>7.504.280</b>	<b>70.002</b>	<b>441.111</b>	<b>1.193.970</b>	<b>18.669.946</b>
di cui Erogazione ad Enti e Fondi	15.925.175	10.719	8.688.278	4.182.496		8.516	1.047.347	1.987.820
<b>TOTALE SPESA</b>	<b>52.257.456</b>	<b>4.316.722</b>	<b>14.818.114</b>	<b>11.786.558</b>	<b>98.429</b>	<b>441.111</b>	<b>2.106.292</b>	<b>18.690.232</b>

PAGINA BIANCA

## Allegato V

Relazione sui fabbisogni annuali di beni e servizi della pubblica amministrazione e sui risparmi conseguiti con il sistema delle convenzioni Consip

PAGINA BIANCA

---

## INDICE

PREMESSA .....	135
I. RILEVAZIONE DEI FABBISOGNI ANNUALI DI BENI E SERVIZI E DEFINIZIONE DI INDICATORI DI SPESA SOSTENIBILE (ART. 2, COMMI 569, 570, 574) .....	137
II. DEFINIZIONE DI STRUMENTI DI SUPPORTO PER LA COMPARAZIONE DEI PARAMETRI DI QUALITÀ/PREZZO (Art. 2, COMMA 572) .....	143
III. FACOLTÀ DI ADESIONE ALLE CONVENZIONI CONSIP S.p.A. ATTRIBUITA ALLE STAZIONI APPALTANTI EX ART. 2 COMMA 573 .....	145
IV. RISPARMI CONSEGUITI .....	147

PAGINA BIANCA

## PREMESSA

La presente relazione riguarda l'applicazione delle misure di cui all'art. 2, commi 569-574, della Legge Finanziaria 2008 (Legge 24 dicembre 2007, n. 244) e la stima dei risparmi conseguiti, ai sensi del comma 576 del medesimo articolo 2.

In particolare, il comma 569, disciplina l'adozione di un "sistema di rilevazione dei fabbisogni" delle amministrazioni statali, ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, mediante l'invio annuale al Ministero dell'economia e delle finanze dei dati relativi alla previsione annuale dei propri fabbisogni di beni per il cui acquisto si applica il Codice dei contratti.

Il comma 570, dispone che il Ministero dell'Economia e delle Finanze, avvalendosi di Consip S.p.A., individui - anche sulla base della rilevazione di cui al comma 569 - 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.

Il successivo comma 572 prevede che il Ministero dell'Economia e delle Finanze, 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 l'utilizzo dei parametri di prezzo-qualità delle convenzioni Consip (c.d. benchmark). In proposito si evidenzia che ai fini della definizione dei parametri di prezzo-qualità di cui all'articolo 26 della L. 488/1999 rileva il comma 507 dell'articolo 1, della L. 208/2015, il quale prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze definisce, con proprio decreto, sentita l'Autorità nazionale anticorruzione, tenendo conto degli aspetti maggiormente incidenti sul prezzo delle prestazioni nonché degli aspetti qualificanti ai fini del soddisfacimento della domanda pubblica, le caratteristiche essenziali delle prestazioni principali che saranno oggetto delle convenzioni stipulate da Consip e che, conseguentemente all'attivazione di dette convenzioni, sono pubblicati sul sito istituzionale del Ministero dell'Economia e delle Finanze e nel portale degli acquisti in rete i valori delle caratteristiche essenziali e i relativi prezzi che costituiscono i parametri di prezzo qualità di cui all'articolo 26, comma 3, della legge 488/1999.

Il successivo comma 573 definisce 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 stazioni appaltanti; ciò per effetto della modifica apportata al detto comma dall'art. 1 comma 496 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), che ha sostituito il riferimento alle "amministrazione aggiudicatrice" con quello più ampio di "stazione appaltante".

Il comma 574, infine, dispone che il Ministero dell'Economia e delle Finanze individui, con apposito decreto e sulla base della rilevazione dei fabbisogni,

segnatamente in relazione agli acquisti d'importo superiore alla soglia comunitaria, secondo la rilevanza del valore complessivo stimato, il grado di standardizzazione dei beni e dei servizi e il livello di aggregazione della relativa domanda, 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 dell'appalto e dell'accordo quadro, anche con l'utilizzo dei sistemi telematici. Allo stato attuale, sulla base della suddetta norma è stato emanato il dm 12 febbraio 2009.



## **I. RILEVAZIONE DEI FABBISOGNI ANNUALI DI BENI E SERVIZI E DEFINIZIONE DI INDICATORI DI SPESA SOSTENIBILE (ART. 2, COMMI 569, 570, 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);
- individuazione degli "indicatori di spesa sostenibile" (cfr. art. 2 comma 570);
- individuazione, sulla base della previsione dei fabbisogni di Accordi Quadro e delle Gare su Delega per le quali l'amministrazione è tenuta a ricorrere a Consip (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, 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. Nei mesi di marzo-aprile si conclude di solito la fase di trasmissione dei dati da parte delle amministrazioni; detti dati vengono poi analizzati, elaborati e le relative conclusioni presentate entro il mese di luglio.

Le informazioni ottenute supportano nell'ambito del Programma di Razionalizzazione degli Acquisti per:

- l'individuazione di eventuali nuove merceologie su cui attivare Convenzioni per le amministrazioni dello Stato, affinando anche la determinazione dei massimali delle convenzioni stesse;

- l'individuazione di 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;

La rilevazione 2018, effettuata sul sistema SCAI, ha visto la partecipazione di 106 Centri di Responsabilità dei Ministeri (su un totale di 113) con un'adesione di circa il 94 per cento.

**TAVOLA I.1**

MINISTERI	2017			2018		
	CDR					
	Dichiaranti					
	Totali	N.	In %	Totali	N.	In %
MINISTERO DELLA DIFESA	7	7	100	7	7	100
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	5	5	100	5	5	100
MINISTERO DELL'INTERNO	6	5	83	6	5	83
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	6	6	100	6	6	100
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI	13	5	38	13	9	69
MINISTERO DELLA POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	4	3	75	4	4	100
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	10	10	100	10	10	100
MINISTERO DELLA SALUTE	14	14	100	14	14	100
MINISTERO DELL'ISTRUZIONE DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA	4	4	100	4	4	100
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	5	4	80	5	4	80
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	9	8	89	9	9	100
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	13	12	92	13	13	100
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO	17	14	82	17	16	94
<b>TOTALE</b>	<b>113</b>	<b>97</b>	<b>86</b>	<b>113</b>	<b>106</b>	<b>94</b>

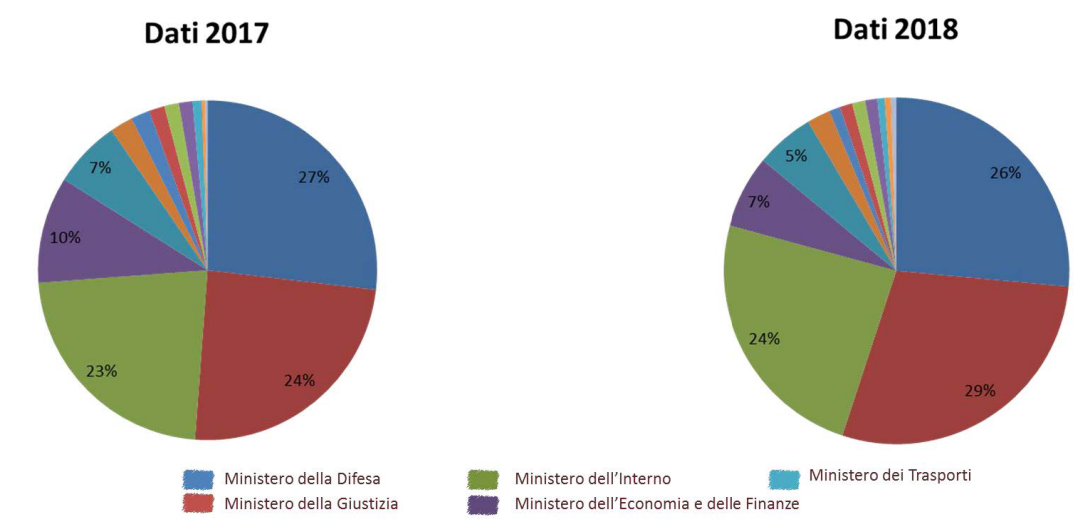
Complessivamente, la spesa per beni e servizi potenzialmente affrontabile con gli Strumenti di razionalizzazione del Programma prevista dai Centri di Responsabilità dei Ministeri per il 2018 si attesta sui 4,1 miliardi di euro, in aumento rispetto al dato dell'anno precedente (circa 3,8 miliardi di euro)<sup>1</sup>.

Nell'anno è stata svolta l'attività di elaborazione dei dati di previsione di spesa dei Ministeri raccolti, finalizzata all'individuazione di nuove categorie merceologiche da affrontare con iniziative del Programma e alla quantificazione dei reali fabbisogni in termini di beni e servizi per il corretto dimensionamento delle iniziative.

I Ministeri a più alta spesa prevista si confermano il Ministero della Giustizia, il Ministero della Difesa e il Ministero dell'Interno, che da soli dichiarano un fabbisogno pari all'82% del totale della spesa per beni e servizi dei Ministeri. Di seguito si mostra un grafico relativo alla distribuzione della spesa rilevata per Ministero.

<sup>1</sup> Nel corso del 2018, all'ampliamento dell'offerta merceologica nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti, dovuto prevalentemente alla pubblicazione nel 2017, dei bandi per l'acquisto di diverse tipologie di servizi e per l'acquisto di diverse tipologie di beni ("MePA universale"), si è ritenuto necessario ampliare anche il perimetro delle merceologie da riportare nella Previsione annuale dei fabbisogni. Per effettuare il confronto tra il 2017 e il 2018, è stato applicato il medesimo perimetro anche al 2017, ricalcolando la spesa per beni e servizi potenzialmente affrontabile con gli Strumenti di razionalizzazione del Programma.

FIGURA I.1



In ottemperanza a quanto previsto nella Finanziaria 2008 - art. 2 comma 570 - 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 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 da 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 è stata sperimentata e messa a punto la metodologia con un numero limitato di amministrazioni e su un insieme circoscritto di indicatori; (3) la fase di definizione di livelli ottimali di consumo. La fase di progettazione della metodologia e la fase pilota si sono 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 *feedback* 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.

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 potesse contribuire alla definizione finale degli indicatori di spesa sostenibile.

Sulla scorta degli elementi raccolti, è stato possibile nel 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.

Nel corso del 2012 è stato possibile ampliare la banca dati 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.

Ciò anche grazie a 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 per l'individuazione nel 2012 e la verifica nel 2013 delle diverse 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 dalle Centrali che svolgono aggregazione di domanda.

È stata inoltre realizzata una modalità più strutturata di acquisizione, classificazione e analisi dei dati forniti dalla Autorità Nazionale Anticorruzione anche mediante l'ausilio di strumenti informativi dedicati nell'ambito del sistema di *Data warehouse*.

Nel corso del 2016 e del 2017 sono stati utilizzati i dati di ANAC dell'ultimo quadriennio per analisi di supporto alle decisioni relative alle politiche di attuazione della *spending review* nell'ambito dell'attività del Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori e sono proseguite le attività di analisi dei dati finalizzate alla comprensione dei comportamenti di acquisto delle Pubbliche Amministrazioni.

### **Realizzazione di Accordi Quadro e/o Gare su Delega relativi alla spesa specifica**

In attuazione di quanto previsto dall'articolo 2, comma 574, della l. 244 del 2007, con Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 12 febbraio 2009, sono state individuate le sotto elencate 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) e del Ministero della Difesa (Aeronautica Militare - centro tecnico rifornimenti Fiumicino), è stata pubblicata in data 28 luglio 2017 la terza edizione della gara avente ad oggetto la fornitura di “Carburanti avio”. La procedura di gara è stata aggiudicata nel mese di dicembre 2017 per una durata contrattuale corrispondente a 36 mesi.

---

La prima edizione dell'accordo quadro "Trasferte di lavoro" è stata attivata in data 31 maggio 2011 ed è terminata il 30 maggio 2014. Nel corso dei tre anni di attività dell'iniziativa le amministrazioni contraenti hanno pubblicato complessivamente 70 Appalti Specifici (12 nel 2011, 19 nel 2012, 25 nel 2013 e 14 nel 2014) aggiudicandone 69 (1 appalto specifico è stato revocato).

La seconda edizione dell'accordo quadro "Trasferte di lavoro" è stata attivata in data 21 gennaio 2015 ed è terminata il 20 gennaio 2018. Nel corso del 2017 le amministrazioni contraenti hanno pubblicato 23 Appalti Specifici, aggiudicandone 23 (7 dei quali pubblicati nel 2016) e nel 2018 hanno pubblicato 1 Appalto Specifico, aggiudicandone 8 (7 dei quali pubblicati nel 2017) per un totale di spesa annua gestita pari a 350 milioni di euro. Tali attività sono state svolte attraverso la piattaforma telematica messa a disposizione dal MEF e gestita tramite Consip S.p.A. Relativamente all'accordo quadro "Ristorazione collettiva", in considerazione dell'elevato numero di variabili che caratterizzano il servizio, nonché della molteplicità delle possibili combinazioni derivanti dalla estrema specificità delle richieste delle amministrazioni, si conferma anche per il 2018 la carenza di sufficienti garanzie in termini di probabilità di successo di un accordo quadro.

PAGINA BIANCA

## **II. DEFINIZIONE DI STRUMENTI DI SUPPORTO PER LA COMPARAZIONE DEI PARAMETRI DI QUALITÀ/PREZZO (ART. 2, COMMA 572)**

La Legge di Stabilità 2016 ha ulteriormente rafforzato la disciplina volta a implementare i meccanismi per l'utilizzo dei parametri di prezzo qualità delle convenzioni Consip come limiti massimi per gli acquisti autonomi, secondo quanto previsto dall'articolo 26, comma 3, della legge 488 del 1999 (c.d. benchmark). In particolare il comma 507 dell'articolo 1 della l. 208/2015 prevede che: *“Il Ministro dell'economia e delle finanze definisce, con proprio decreto, sentita l'Autorità nazionale anticorruzione, tenendo conto degli aspetti maggiormente incidenti sul prezzo della prestazione nonché degli aspetti qualificanti ai fini del soddisfacimento della domanda pubblica, le caratteristiche essenziali delle prestazioni principali che saranno oggetto delle Convenzioni stipulate da Consip SpA ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488. Conseguentemente all'attivazione delle Convenzioni di cui al periodo precedente, sono pubblicati nel sito istituzionale del Ministero dell'economia e delle finanze e nel portale degli acquisti in rete i valori delle caratteristiche essenziali e i relativi prezzi, che costituiscono i parametri di prezzo-qualità di cui all'articolo 26, comma 3, della legge 23 dicembre 1999, n. 488.”*

Tali caratteristiche essenziali rappresentano i parametri che le amministrazioni dovranno tenere in considerazione per la valutazione del rispetto del benchmark delle convenzioni quadro per i propri acquisti autonomi ma anche, secondo quanto previsto dal comma 510 del medesimo articolo, per valutare la possibilità di procedere ad un acquisto autonomo in deroga all'obbligo di ricorso alle convenzioni Consip, sulla base di autorizzazione motivata dell'organo di vertice, solo ove il bene e servizio non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione per mancanza di caratteristiche essenziali.

Con l'emanazione dei decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 21 giugno 2016, del 28 novembre 2017 e del 6 febbraio 2019, è stata data attuazione al richiamato comma 507 individuando le prestazioni principali e le relative caratteristiche essenziali oggetto delle convenzioni quadro stipulate da Consip. All'attivazione delle convenzioni, sono pubblicate sul sito del Ministero dell'economia e delle finanze, il Portale acquisti in rete PA i valori di dette caratteristiche essenziali ed i relativi prezzi delle convenzioni che costituiscono i parametri di prezzo-qualità (c.d. benchmark).

PAGINA BIANCA