

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).

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.

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", per quanto attiene la predisposizione di strumenti di supporto in tema di *benchmark* sono state predisposte alcune "schede *benchmark*" relative alle merceologie dell'area IT.

Si ricorda inoltre che nel corso del 2013 sono state definite alcune funzionalità a supporto del rispetto del *benchmark* utilizzabili sia dalle amministrazioni sia eventualmente dagli organi di controllo. Tali funzionalità riguardano ad esempio la ricerca delle convezioni attive in un determinato arco temporale con la possibilità di procurarsi un relativo *report* eventualmente allegabile alla determina di spesa, la vista di tutti i prodotti disponibili sui diversi bandi del MEPA con la possibilità anche in questo caso di acquisire reportistica utilizzabile dalle Amministrazioni.

Infine, nel corso del 2014, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 10 comma 3 del DL n. 66 del 24 aprile 2014, convertito in legge, con modificazioni dalla L. 23 giugno 2014, n. 89, è stata creata sul portale www.acquistinretepa.it una nuova sezione, intitolata "Prezzi *benchmark* Consip". In tale sezione è stato reso disponibile l'elenco delle convenzioni stipulate da Consip ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 e disponibili tra il 1° gennaio 2013 e il 24 aprile 2014. In particolare, per ogni convenzione, sono state riportate le prestazioni principali dell'iniziativa, con indicazione delle caratteristiche essenziali dei beni e dei servizi acquisibili nell'ambito delle stesse e i relativi prezzi di riferimento.

PAGINA BIANCA

III. FACOLTÀ DI ADESIONE ALLE CONVENZIONI CONSIP ATTRIBUITA ALLE AMMINISTRAZIONI AGGIUDICATRICI COSÌ COME SOGGETTIVAMENTE AMPIATE DALL'ART. 3 COMMA 25 DEL D. LGS. 163/2006 (Art. 2, comma 573)

Il 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, permette ad oggi una puntuale rilevazione degli impatti della norma in termini di risparmi conseguiti.

In particolare:

TAVOLA 2		
	Erogato (1)	Risparmio diretto (2)
Totale al 31/12/2014	3.279.090.629	648.043.352
Subtotale amministrazioni aggiudicatrici autorizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008	421.888.467	73.857.732
Incidenza percentuale amministrazioni aggiudicatrici autorizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008	12,87%	11,40%
(1) Valore di pre-consuntivo. L' Erogato è il valore complessivo (effettivo o stimato) delle forniture e dei servizi erogati nel periodo di riferimento dai Fornitori di beni e dai Prestatori di servizi in relazione a contratti attivi stipulati nel periodo di riferimento o periodi precedenti.		
(2) Il 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 erogato.		

Il valore di erogato 2014 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. risulta significativamente maggiore rispetto a quello registrato nel 2013 (da circa 357 milioni di euro nel 2013 a circa 422 milioni di euro nel 2014), mentre con riferimento al Risparmio diretto si registrano valori in decremento (da circa 87 milioni di euro nel 2013 a circa 74 milioni di euro nel 2014).

Come evidenziato nella Tavola 3, 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, nel primo mese del 2015, un decremento della percentuale media relativa all'erogato totale rispetto al 2014.

TAVOLA 3		
	Erogato	Risparmio diretto
Totale al 31/01/2015	170.367.822	40.823.870
Subtotale amministrazioni aggiudicatrici autorizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008	19.454.249	4.195.309
Incidenza percentuale amministrazioni aggiudicatrici autorizzate adesione alle convenzioni art. 2 comma 573 legge finanziaria 2008	11,42%	10,28%

PAGINA BIANCA

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, gli Accordi Quadro, le Gare in *Application Service Provider* (ASP) e su Delega, il Sistema Dinamico di Acquisizione 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*).

Nella Tavola 4 sono illustrati i risultati conseguiti per il 2014, in termini di risparmio, dal Sistema delle convenzioni (valori di pre-consuntivo):

TAVOLA 4 dicembre 2014)	VALORI IN EURO ALLA CHIUSURA (DI-
Risparmio potenziale (1)	4.590.870.242
di cui: Risparmio Benchmark (2)	3.942.826.890
Risparmio Diretto	648.043.352

(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.

PAGINA BIANCA

Allegato V
Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate

PAGINA BIANCA

PREMESSA

La presente relazione si sofferma sulle principali attività di programmazione e attuazione realizzate nel corso del 2014 con riferimento a valere sui Fondi strutturali europei e sul Fondo per lo sviluppo e la coesione economica, per la “promozione della coesione economica, sociale e territoriale” e la rimozione degli squilibri economici e sociali, ai sensi del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (Art. 147) e della Costituzione italiana (Art. 119, co.5).

PAGINA BIANCA

INDICE

I. INTRODUZIONE E SINTESI	877
II. LA RIFORMA DEL SISTEMA DI GOVERNO DELLE POLITICHE DI COESIONE.....	881
III. ATTUAZIONE DEI FONDI STRUTTURALI 2007-2013.....	883
IV. PIANO DI AZIONE COESIONE	889
V. FONDO SVILUPPO E COESIONE	893
VI. OBIETTIVI DI SERVIZIO	899
VII. PROGRAMMAZIONE 2014-2020.....	903

PAGINA BIANCA

I. INTRODUZIONE E SINTESI

Le politiche di coesione territoriale sono chiamate a dispiegare i propri effetti con maggiore efficacia rispetto al passato per dare una spinta propulsiva alla ripresa nel Paese e innescare un percorso di sviluppo duraturo nel Mezzogiorno. Negli anni della crisi si sono accentuati i fattori di debolezza dell'economia italiana e, al contempo, si è assistito a una progressiva riduzione della spesa pubblica per investimenti. A soffrirne maggiormente è stato il Sud del Paese, con un conseguente aggravio delle preesistenti disparità regionali, con riguardo sia alle variabili economiche sia a quelle sociali.

Nell'attuale scenario macroeconomico appare essenziale riattivare la leva degli investimenti pubblici mediante una spesa più efficace dei Fondi strutturali europei e del Fondo per lo sviluppo e la coesione. Tali fondi sono orientati a rafforzare il contesto produttivo ed elevare gli standard di vita nei territori, migliorando la qualità dei servizi offerti a cittadini e imprese, realizzando infrastrutture più efficienti per la crescita economica, tutelando e valorizzando il vasto e diversificato patrimonio naturale e culturale del Mezzogiorno e del Paese.

Al perseguimento di questi obiettivi contribuiranno le politiche di coesione 2014-2020 di fonte comunitaria e nazionale, unitamente all'impegno necessario a completare la programmazione 2007-2013, assicurando la qualità degli investimenti e la necessaria accelerazione della spesa.

Il miglioramento dell'efficacia delle politiche troverà supporto nel nuovo assetto istituzionale riguardante i soggetti chiamati a presidiare la nuova *governance* del riferimento unitario di definizione e attuazione delle politiche. In tale contesto si inquadrano la creazione delle due strutture, il Dipartimento per le politiche di coesione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Agenzia per la coesione territoriale, rispettivamente titolari delle funzioni di programmazione e di attuazione, e l'istituzione di una Cabina di regia, composta da rappresentanti delle Amministrazioni interessate, chiamata a definire, per aree tematiche nazionali, i nuovi strumenti per la programmazione delle risorse derivanti dalla dotazione 2014 - 2020 del Fondo per lo sviluppo e la coesione, Piani operativi, e dalla rideterminazione del cofinanziamento nazionale posta a servizio di Programmi complementari a quelli finanziati anche con risorse comunitarie.

Nel corso del 2014 il ritmo di spesa della programmazione comunitaria 2007-2013 è aumentato, come dimostrano l'avanzamento della spesa certificata al 31 dicembre 2014 (70,7 per cento delle risorse programmate) e la verifica dei target nazionali nel corso dell'anno. La perdita delle risorse in scadenza a quella data è stata contenuta (pari allo 0,1 per cento del totale delle risorse programmate) grazie alle misure di accelerazione promosse, tra le quali l'attivazione di apposite *Task Force* sulle Regioni con maggiori criticità, di supporto all'attuazione di singoli progetti o interventi o per recuperare la progettualità esistente. A questa misura

si aggiunge l'ulteriore riduzione del cofinanziamento nazionale in favore di azioni coerenti con quelle previste dal Piano di Azione Coesione (PAC). Come testimoniato nelle precedenti relazioni, il PAC è lo strumento istituito, nell'ambito della più generale azione di accelerazione dell'attuazione dei programmi comunitari, con la finalità di riprogrammare una parte delle risorse di cofinanziamento nazionale, sciogliendole dal vincolo temporale cui sarebbero state sottoposte sulla base delle regole europee e indirizzandole alla risoluzione di problematiche strutturali e su priorità nazionali di contrasto alla lunga fase recessiva. Il PAC ha raggiunto il valore di 14,7 miliardi di euro, di cui 12,6 miliardi derivanti dalla riduzione del cofinanziamento nazionale dei programmi comunitari.

Con riferimento al Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) (già Fondo per le Aree Sottoutilizzate) 2000-2006 e 2007-2013, interessato negli ultimi anni da rilevanti riduzioni di risorse e frequenti reimpostazioni dell'impianto, è proseguito il monitoraggio sistematico sull'avanzamento degli interventi finanziati, sulla cui base sono proseguite anche le deliberazioni del CIPE di rimodulazione e di riprogrammazione delle risorse. Per le assegnazioni relative al ciclo di programmazione 2000-2006 destinate alle amministrazioni regionali (18,1 miliardi di euro, di cui 3,6 miliardi di euro per le regioni del Centro Nord e 14,5 miliardi per quelle del Mezzogiorno), al 31 dicembre 2014 il costo realizzato in termini di risorse del Fondo Sviluppo e Coesione è stato pari a 12,41 miliardi di euro, corrispondente al 68,6 per cento di avanzamento della spesa (87,7 per cento nel Centro-Nord e 63,8 per cento nel Mezzogiorno). Al fine di individuare gli interventi che non presentavano possibilità di riavvio e di promuovere l'accelerazione di quelli in ritardo, nel corso del 2014 sono state inoltre condotte apposite verifiche da parte dell'Unità di verifica degli investimenti pubblici. Per il periodo 2007 - 2013, il complesso delle risorse del Fondo è stato oggetto di ripetuti interventi di riduzione in relazione alle manovre di finanza pubblica, che hanno interessato soprattutto le risorse destinate alle amministrazioni centrali (le assegnazioni residue sono risultate pari a 19,9 miliardi di euro all'atto della delibera del CIPE n. 6/2012). Le risorse assegnate alle programmazioni delle amministrazioni regionali hanno anch'esse subito riduzioni in relazione alle esigenze di finanza pubblica e di destinazione delle stesse a finalità diverse da quelle originarie del Fondo, rideterminando le somme definitivamente attribuite per progetti di sviluppo coerenti con la programmazione 2007 - 2013, al netto delle risorse revocate per mancato rispetto delle scadenze per l'assunzione delle obbligazioni giuridicamente vincolanti, in 16,85 miliardi di euro, di cui 13,35 miliardi di euro nel Mezzogiorno e 3,5 miliardi nel Centro-Nord. Al 31 dicembre 2014 il costo realizzato in termini di Fondo Sviluppo e Coesione è stato pari a 1,59 miliardi di euro, con una percentuale di avanzamento, commisurata al costo dei medesimi progetti in corso di attuazione, pari a circa il 20 per cento.

Per la programmazione FSC 2014-2020, il 2014 è stato caratterizzato dall'attuazione di alcune pre-allocazioni già definite dalla legge di stabilità per tale anno, L. n. 147/2013, e dall'introduzione di alcune disposizioni normative che hanno anch'esse inciso sulla dotazione del Fondo per il nuovo periodo. Inoltre, con la Legge di stabilità per il 2015, L. n. 190/2014 (art.1, commi 703-706), è stata ridefinita la cornice di programmazione delle risorse con nuovi elementi di

riferimento strategico, di *governance* e di procedura. In particolare, la nuova disposizione ha previsto l'individuazione, in collaborazione con le amministrazioni interessate, delle aree tematiche di rilievo nazionale cui finalizzare le risorse e degli obiettivi strategici per ciascuna area tematica. La norma ha previsto, inoltre, come sopra accennato, l'istituzione di una Cabina di regia, composta da rappresentanti delle Amministrazioni centrali e regionali, incaricata di definire specifici piani operativi per ciascuna area tematica nazionale, con l'indicazione dei risultati attesi, delle azioni, della tempistica e dei soggetti attuatori.

Con l'adozione dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 da parte della Commissione europea il 29 ottobre 2014 si è definitivamente concluso il lungo iter negoziale di definizione della strategia nazionale di impiego dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) avviato a fine 2012 (31,1 miliardi di euro di fondi FESR e FSE, cui si aggiungono le risorse per la Cooperazione territoriale europea, per 1,1 miliardi di euro e i fondi per l'iniziativa in favore dell'occupazione giovanile, pari a 567,5 milioni di euro).

I lavori di impostazione del nuovo ciclo di programmazione hanno rappresentato l'occasione per ripensare il metodo della programmazione, a partire dal documento nazionale, rendendolo il più possibile operativo e di effettivo orientamento dei programmi nazionali e regionali. Un principio generale che ha informato la definizione del nuovo ciclo di programmazione è quello del rafforzamento dell'orientamento ai risultati, introdotto dagli stessi regolamenti comunitari, ma che l'Italia ha particolarmente valorizzato nella definizione degli atti di programmazione. A tal fine, per ciascun campo d'intervento dei fondi (Obiettivo tematico), le priorità di investimento del documento nazionale di strategia sono state espresse in termini di risultati attesi, corredati dagli indicatori necessari a monitorarne l'avanzamento, e in termini di azioni concrete da finanziare. L'obiettivo di tale nuova impostazione è stato quello di anticipare le scelte di investimento e di creare le condizioni per migliorare la trasparenza, la verificabilità in itinere e il controllo di qualità degli investimenti cofinanziati.

Nel rispetto dei regolamenti comunitari, assume rilevanza la disposizione relativa al soddisfacimento delle c.d. condizionalità *ex ante*, che ha richiesto agli Stati membri la definizione, laddove mancanti, delle pianificazioni nazionali di settore entro cui inquadrare l'azione della politica di coesione comunitaria, coordinandola, in tal modo, con quella delle altre politiche pubbliche a livello nazionale e regionale, nonché l'adeguamento, rispetto a standard europei, di alcuni elementi del quadro istituzionale e normativo di riferimento per l'uso dei fondi (es: in materia di appalti, aiuti di stato). I lavori in questo ambito hanno portato alla definizione, d'intesa con la Commissione europea e con le amministrazioni responsabili, di 13 Piani di azione che hanno, tra l'altro, individuato le misure da mettere in campo per l'adozione dei piani strategici nei tempi definiti dal regolamento comunitario. Si tratta di un impegno rilevante ma anche di un'opportunità per il Paese e per il Mezzogiorno di dotarsi di quadri strategici di riferimento in grado di esplicitare la direzione di sviluppo nei diversi settori di intervento dei fondi.

Nella strategia complessiva dell'Accordo, grande attenzione è stata data al rafforzamento della capacità amministrativa nella gestione dei fondi e alla qualità della pubblica amministrazione a supporto degli interventi di sviluppo. Per

rafforzare la trasparenza della gestione dei fondi europei, il portale *OpenCoesione*, già operativo, sarà ulteriormente potenziato per comprendere gli interventi finanziati a valere su tutti i fondi dell'Accordo di Partenariato 2014-2020.

L'Accordo di Partenariato ha indicato il numero e la tipologia dei Programmi operativi nazionali e regionali chiamati ad attuare la strategia e ha definito le risorse comunitarie ad essi attribuite, cui si aggiungono 20 miliardi di cofinanziamento nazionale a carico del Bilancio dello Stato. In ambito FESR e FSE sono previsti 11 Programmi nazionali (PON) e 39 i programmi regionali, di cui tre programmi plurifondo (FESR e FSE) per le Regioni Calabria, Puglia e Molise.

Il negoziato con la Commissione europea finalizzato all'adozione dei programmi operativi è in fase avanzata. Sono stati adottati 33 programmi operativi, di cui sei nazionali: Cultura e Sviluppo (FESR); *Governance* e capacità istituzionale (FSE, FSE+); Per la Scuola (FSE e FESR), Inclusione (FSE), Sistemi di Politiche Attive Occupazione (FSE), Iniziativa Occupazione Giovani (FSE e IOG).

Nel 2015 sarà necessario completare la rendicontazione della spesa della programmazione comunitaria 2007-2013, certificando alla Commissione europea 13,6 miliardi di euro, di cui 10,3 miliardi nell'area della Convergenza. Si tratta di un impegno di spesa importante che riflette, seppure in presenza di marcate differenziazioni territoriali, una serie di difficoltà attuative su cui ha pesato un sistema di capacità istituzionali e amministrative indebolito rispetto alla complessità della gestione della programmazione comunitaria, unitamente alla fragilità del tessuto produttivo colpito dalla crisi e ai vincoli imposti dalle politiche di bilancio restrittive.

Per sostenere tale impegno, proseguirà l'azione di sostegno alle amministrazioni centrali e regionali già in corso, volta a massimizzare la capacità di spesa e a rimuovere le criticità che rallentano l'attuazione. Il perseguimento di tale obiettivo deve inquadrarsi nell'ambito del nuovo assetto istituzionale di governo delle politiche di coesione (art. 10 D.L. 101/2013 convertito in L. 125/2013), che ha dato risposta all'esigenza di rafforzare, a livello centrale, il presidio di coordinamento e attuazione di tali politiche. Grande attenzione sarà data nei prossimi mesi alla messa a punto delle attività di facilitazione e accompagnamento all'attuazione e di monitoraggio svolte dall'Agenzia per la coesione territoriale e all'azione di impulso al coordinamento e alla programmazione del Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, cui sono state ricondotte le funzioni di programmazione e coordinamento dei programmi e interventi della politica di coesione.