delle amministrazioni pubbliche, decretando l'annullamento dei contratti stipulati in violazione di quanto stabilito all'art. 26, comma 3 della Legge finanziaria per il 2000.

### *2.5.2 Principali linee di attività e risultati anno 2010*

Il Programma rende disponibili alle amministrazioni – anche attraverso il Portale www.acquistinretepa.it – modelli evoluti di acquisto per la riduzione della spesa e l'ottimizzazione dei processi di approvvigionamento, in primo luogo attraverso strumenti tradizionali e consolidati quali il **Sistema delle Convenzioni,** che consegue economie di scala con derivanti migliori condizioni economiche di acquisto, e il **Mercato Elettronico per la pubblica amministrazione**, strumento complementare ed utilizzabile per acquisti *on line* sotto la soglia di rilievo comunitario.

Parallelamente ai due pilastri del Programma si sono nel tempo affiancati ulteriori strumenti, quali le **Gare su Delega** e in ***Application Service Provider*** (ASP); in linea con gli indirizzi comunitari, nel 2011 si è sviluppato l'**Accordo Quadro**, che apporta flessibilità alle procedure di selezione del contraente finalizzate a realizzare acquisti ripetitivi ed omogenei. In pari tempo, è stata avviata la sperimentazione del **Sistema Dinamico di Acquisizione,** nuova opportunità per il perseguimento del delicato equilibrio del rapporto prezzo-qualità nel miglioramento dell'efficienza e della trasparenza dei processi.

In rapporto alle diverse autonomie territoriali esistenti (regioni, province, comuni e altri enti) la diffusione di detti strumenti punta, attraverso il modello collaborativo del "Sistema a Rete" realizzato tra le Centrali di Acquisto Regionali e Consip S.p.A., e attraverso una serie di Accordi siglati con diverse Province e grandi Comuni, a una graduale integrazione tra le diverse strutture di governo centrale e locale in tema di *e-Procurement*, che a regime preveda anche la condivisione – in riuso o in ASP - del sistema informatico di negoziazione in uso al Programma.

Le esigenze di razionalizzazione degli acquisti riguardano il tema della sostenibilità ambientale, che ha assunto progressiva rilevanza in relazione all'obiettivo strategico cui l'Italia tende in campo energetico, connesso alla complessiva strategia europea delineata al Consiglio Europeo di Lisbona.

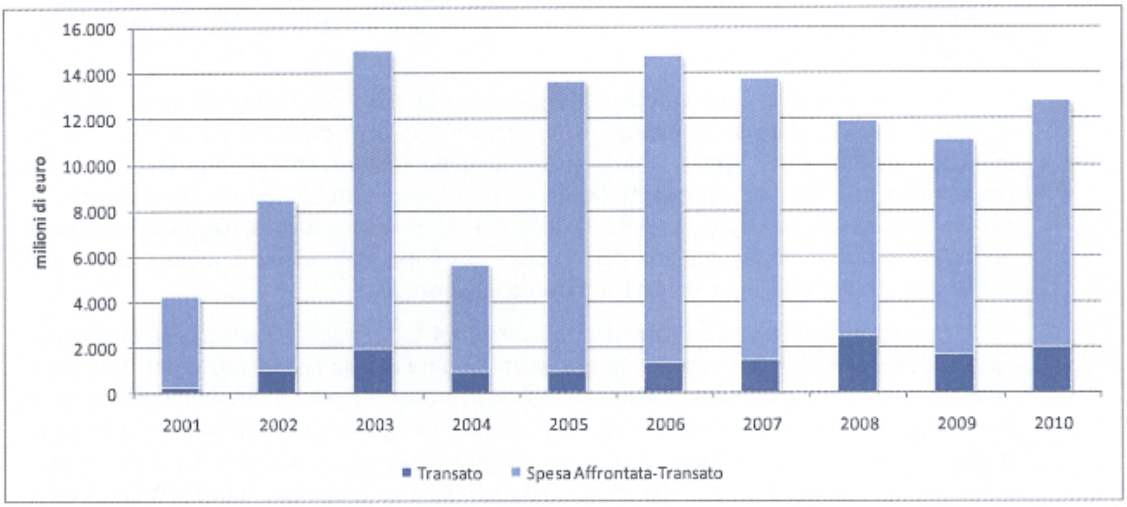
Operando secondo logiche e criteri di sostenibilità ambientale (*Green Public Procurement*) che diffondano comportamenti *environmental friendly,* le iniziative verdi interessano tutti gli strumenti del Programma, nella costante ricerca di ulteriori aree di innovazione ed efficienza all'interno di settori di acquisto a rilevante impatto ambientale (es. energia) e sociale (es. sanità).

### *2.5.3 Convenzioni Quadro*

Il Sistema delle Convenzioni prevede la stipula di Convenzioni Quadro, sulla base delle quali le imprese fornitrici si impegnano ad accettare, alle condizioni e ai prezzi ivi stabiliti, ordinativi di fornitura da parte delle amministrazioni, sino alla concorrenza di un predeterminato quantitativo/importo complessivo. Le pubbliche amministrazioni, accedendo alla "Vetrina delle Convenzioni" o navigando sul "Catalogo prodotti" del Portale **www.acquistinretepa.it,** possono così emettere ordinativi di fornitura direttamente nei confronti delle imprese aggiudicatrici, con le quali intrattengono rapporti contrattuali autonomi.

Il grafico seguente si riferisce all'andamento delle grandezze[40] di Spesa Affrontata e Transato, dal 2001 al 2010 e suggerisce una dimensione dell'operatività del Programma riferito a tutte le amministrazioni pubbliche soggette alle disposizioni sulla razionalizzazione degli acquisti. Al fine della piena comprensione del grafico occorre considerare che ciascuna delle iniziative poste in essere nell'ambito del Programma è dimensionata da un valore di massimale definito tenendo conto delle caratteristiche del mercato, sia dal lato della domanda, sia da quello dell'offerta; tale valore è una percentuale che si aggira mediamente intorno al 20 per cento della spesa affrontata.

Grafico 2-18 Spesa affrontata e spesa transata dal PRA-BS, Anni 2001-2010. Milioni di euro




*Fonte: sistema informativo del PRA-BS*

La flessione riferita all'anno 2004 del volume della Spesa Affrontata e del relativo Transato è dovuta ad interventi normativi orientati ad una ridefinizione dell'ambito di operatività del Programma, che in quegli anni, hanno determinato di fatto una sospensione delle attività del Programma, concretizzatasi con la mancata attivazione di nuove iniziative, ed il mancato rinnovo di convenzioni scadute e/o di cui era stato eroso il massimale. Il 2010 è stato caratterizzato da 62 iniziative (pubblicate, aggiudicate, attivate, gestite) afferenti a diverse merceologie, di cui 18 Convenzioni (obbligatorie e facoltative) attivate nell'anno.

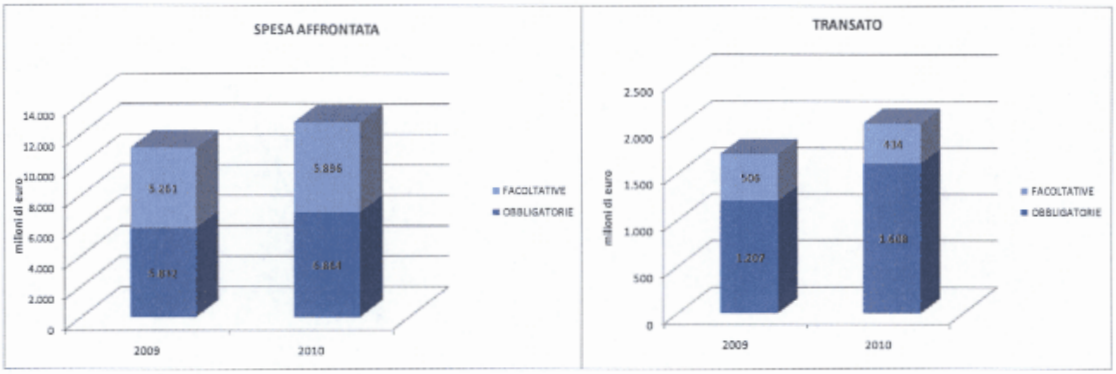
L'elenco delle merceologie obbligatorie è stato definito dal Decreto Ministeriale del MEF del 17 febbraio 2009 e, da ultimo dal Decreto Ministeriale del 15 marzo 2012. Da segnalare che, seppur non più ricomprese nel citato Decreto, le iniziative relative a Energia elettrica e Combustibili da riscaldamento si considerano obbligatorie per le Amministrazioni Centrali ai sensi dell'art. 48 della Legge n. 133 del 6 agosto 2008 e successive modifiche e integrazioni.

Il Grafico 2-19 seguente evidenzia, per le Amministrazioni statali centrali e periferiche, il valore della Spesa Affrontata e il valore del Transato in Convenzione per le merceologie obbligatorie per gli anni 2009 e 2010.

---

[40] Per Spesa Affrontata si intende la spesa annua delle pubbliche amministrazioni riconducibile ai beni e servizi oggetto delle iniziative di risparmio attivate; il Transato si riferisce all'ammontare degli ordinativi fornitura di beni e servizi effettuati dalle Amministrazioni, nell'anno di riferimento, nell'ambito delle iniziative di risparmio attivate.

Grafico 2-19 Spesa affrontata e transato per categorie merceologiche obbligatorie e facoltative - Anni 2009 e 2010. Milioni di euro




*Fonte: sistema informativo del PRA-BS*

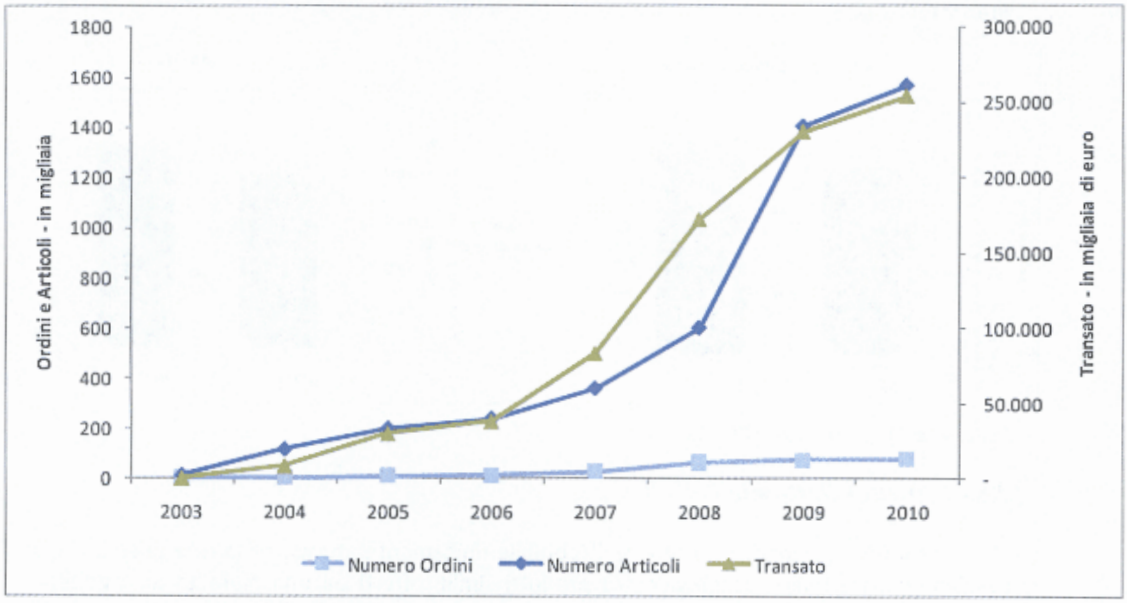
### *2.5.4 Mercato Elettronico*

Il MePA è un mercato virtuale, disponibile unicamente attraverso la rete telematica, in cui l'amministrazione - scegliendo tra prodotti simili, offerti da una pluralità di venditori - acquista i beni e i servizi che meglio rispondono alle proprie esigenze.

Nell'ambito del MePA le amministrazioni possono accedere ai cataloghi *on line* e operare le opportune azioni comparative per effettuare Ordini Diretti di Acquisto (OdA) o negoziare prezzi e condizioni migliorative attraverso Richieste di Offerta (RdO) *ad hoc*; i fornitori possono pubblicare i propri cataloghi di prodotti/servizi, ricevere ordini di acquisto emessi dalle amministrazioni e rispondere alle Richieste di Offerta. Nel 2010 sono stati gestiti 16 bandi; risultano pubblicati 6.640 cataloghi relativi a 4.556 fornitori, appartenenti per il 98 per cento alla categoria delle piccole e medie imprese con 1.490.818 articoli disponibili. I punti ordinanti registrati si sono attestati a 8.738, mentre i punti ordinanti attivi (amministrazioni che hanno effettuato almeno un ordinativo di fornitura negli ultimi dodici mesi) sono 5.339.

Il Transato per il 2010 si è attestato a circa 254 milioni di euro a fronte di oltre 77.000 transazioni; si osservi che il presente valore del transato è riferito a tutta l'attività passata attraverso il MePA per il 2010 e pertanto si riferisce sia ad acquisti effettuati da enti delle amministrazioni pubbliche diversi dai ministeri, che costituisco oggetto del successivo approfondimento, che anche a beni che non sono consumi intermedi. Per quanto concerne la tipologia di transazione, risultano effettuati 61.008 Ordini Diretti di Acquisto e 16.124 Richieste di Offerta, per un valore medio rispettivamente di circa 1.400 euro e 10.600 euro. Nel grafico seguente si riporta l'andamento, nel corso degli anni, delle principali grandezze del MePA.

Grafico 2-20 MePA – Trasnsato, numero di ordinativi e quantità, Anni 2003-2010




*Fonte: sistema informativo del PRA-BS*

### *2.5.5 Accordi Quadro*

L'Accordo Quadro è un contratto concluso tra una o più amministrazioni aggiudicatrici e uno o più operatori economici, il cui scopo è quello di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare in un dato periodo (max 4 anni), in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste.

E' possibile distinguere quattro tipologie di Accordo Quadro:

1. ***Accordo con fornitore unico con tutte le condizioni fissate***: gli appalti specifici sono aggiudicati entro i limiti e alle condizioni fissate nell'Accordo Quadro.

2. ***Accordo con fornitore unico e non tutte le condizioni fissate***: l'aggiudicatario dell'Accordo Quadro viene consultato per iscritto, con richiesta di completamento dell'offerta.

3. ***Accordo con più fornitori con tutte le condizioni fissate***: la normativa vigente non specifica chiaramente i criteri di scelta tra più operatori per stipulare appalti specifici.

4. ***Accordo con più fornitori e non tutte le condizioni fissate***: gli appalti specifici sono aggiudicati attraverso il rilancio del confronto competitivo fra le parti in base alle medesime condizioni dell'Accordo Quadro (se necessario precisandole) e, se del caso, ad altre condizioni indicate nel capitolato d'oneri.

In continuità con quanto avviato/realizzato nel 2009, nel 2010 si è concretizzato un più ampio utilizzo dello strumento dell'Accordo Quadro (AQ), nell'ottica di estendere il perimetro di spesa presidiata del Programma.

### *2.5.6 Sistema Dinamico di Acquisizione*

Il Sistema Dinamico di Acquisizione rappresenta, dal punto di vista teorico, un'evoluzione più sofisticata del Mercato Elettronico, in quanto presuppone un sistema aperto e flessibile. In particolare, lo strumento si caratterizza per:

- il configurarsi come sistema aperto, basato su una forma di "prequalificazione", e pertanto sulla creazione di un elenco di offerenti già "abilitati" al quale può accedere l'amministrazione, in sede di espletamento dell'appalto specifico;
- il dinamismo della partecipazione e delle offerte: una volta istituito e predisposto l'elenco dei fornitori prequalificati, le amministrazioni aggiudicatrici che intendano aggiudicare un singolo appalto pubblicano un "bando di gara semplificato", a seguito del quale tutti gli operatori economici già ammessi potranno migliorare la propria offerta, ove invece non ancora ammessi, potranno presentare un'offerta ai fini dell'ammissione al Sistema Dinamico di Acquisizione.
- la concorrenzialità della procedura, essendo previsto un confronto competitivo in sede di aggiudicazione dell'appalto;
- l'informatizzazione dell'intero procedimento: in tutte le fasi in cui si articola tale processo di acquisizione, le amministrazioni e gli operatori economici utilizzano esclusivamente il mezzo elettronico.

Mutuando la definizione contenuta nell'art. 3, comma 14, del d.lgs 163 del 2006, il Sistema dinamico di acquisizione è definibile come "un processo di acquisizione interamente elettronico, per acquisti di uso corrente anche sopra la soglia comunitaria, le cui caratteristiche generalmente disponibili sul mercato soddisfano le esigenze dell'amministrazione aggiudicatrice, limitato nel tempo e aperto per tutta la sua durata a qualsivoglia operatore economico, che soddisfi i criteri di selezione e che abbia presentato un'offerta conforme al capitolato d'oneri".

La procedura specifica consente alle amministrazioni - grazie alla creazione di un elenco di offerenti già abilitati (prequalificati) e alla possibilità data a nuovi offerenti di aderirvi in qualunque momento (dinamismo della partecipazione) - di disporre attraverso mezzi elettronici di un ventaglio particolarmente ampio di offerte, al quale potere attingere secondo la necessità, per aggiudicare i singoli appalti (appalti specifici), in un arco di tempo sufficientemente ampio (max 4 anni). Tali caratteristiche intrinseche (apertura e flessibilità) dovrebbero assicurare una maggiore efficienza della commessa pubblica e stimolare un continuo confronto competitivo sempre nel rispetto dei principi e delle norme della direttiva.

Per quanto concerne il **Sistema Dinamico di Acquisizione**, nel corso del 2010, nelle more della pubblicazione del relativo regolamento attuativo del Codice dei Contratti Pubblici (avvenuta il 10 dicembre 2010), è stato avviato lo studio di fattibilità ai fini della sperimentazione sulla merceologia Farmaci.

## *2.6 Un caso di studio relativo alla spesa per consumi intermedi del bilancio dello Stato nel 2010*

L'attivazione di diverse iniziative concernenti il PRA-BS, compiutamente definito nei paragrafi precedenti, permette di effettuare un approfondimento attraverso l'analisi congiunta dei pagamenti del bilancio dello Stato per consumi intermedi e la spesa passata attraverso il

programma di razionalizzazione degli acquisti per il 2010, ultimo anno per cui è possibile costruire basi informative confrontabili.

Dal punto di vista metodologico sono stati identificati all'interno della spesa del bilancio per consumi intermedi alcuni raggruppamenti della spesa per i quali è possibile stabilire collegamenti con le tipologie merceologiche gestite attraverso i diversi strumenti a disposizione del programma di razionalizzazione degli acquisti. A questo proposito si sottolinea che l'aggregato di riferimento complessivo del PRA-BS comprende, oltre ai consumi intermedi, anche i beni di investimento (al netto degli investimenti immobiliari e delle opere pubbliche), i premi di assicurazione e altre spese quali buoni pasto, mense, vestiario.

L'esercizio di far colloquiare le due basi informative è stato complesso e articolato per diversi ordini di motivi:

- l'assenza di un codice unico[41] che permetta di individuare in maniera immediata una chiave di collegamento tra i due sistemi informativi;
- la diversa modalità di rappresentazione della spesa nei due sistemi informativi che corrisponde a:
    - necessità gestionale per il bilancio dello Stato dove vengono rilevate le informazioni secondo la classificazione economica e secondo i codici gestionali;
    - necessità di rappresentazione, secondo le quattro tipologie contrattuali, delle categorie merceologiche messe a disposizione e dei prodotti corrispondenti nel Programma di razionalizzazione degli acquisti;
- la non coincidenza del momento della quantificazione della spesa, che nel bilancio dello Stato corrisponde all'impegno o al pagamento - a seconda che si faccia riferimento all'obbligazione giuridicamente perfezionata tra i due contraenti per l'acquisto del prodotto o al momento dell'effettivo pagamento che chiude il rapporto tra l'acquirente e il venditore del bene- mentre nel sistema informativo collegato al programma di razionalizzazione degli acquisti corrisponde al transato e all'erogato. Il transato è una misura/proxy del valore dei beni e servizi che transitano per il sistema delle convenzioni e che, a seconda della tipologia del prodotto trattato, corrisponde al costo dei beni ordinati, al valore dell'ordine per le convenzioni che prevedono il noleggio/leasing, al valore del traffico in convenzione (come avviene, per esempio, per la telefonia fissa), al valore dei progetti definitivi o in attesa della formalizzazione degli ordinativi preliminari (per esempio per la convenzione centrali telefoniche). Il termine erogato, d'altro canto, corrisponde al valore complessivo, effettivo o stimato, delle forniture e dei servizi erogati nel periodo di riferimento dal fornitore di beni o dal prestatore di servizi in relazione a contratti attivi (stipulati nel periodo di riferimento o in periodi precedenti) attraverso gli strumenti di acquisto del Programma, per merceologia/aggregato di merceologie.

Per queste ragioni i risultati qui presentati vanno considerati come preliminari, in quanto raffinabili nella definizione delle corrispondenze tra le varie categorie merceologiche e perché si stanno sovrapponendo due misurazioni del valore delle transazioni non perfettamente

---

[41] Si rileva, in tal senso, come la codifica Common Procurement Value (CPV) rappresenti, ai fini della presente analisi, un elemento informativo rilevante poiché l'adozione di tale codice permetterebbe l'individuazione di una chiave univoca per il colloquio tra le due basi informative.

coincidenti. In ogni caso, e con le dovute cautele, l'esercizio svolto permette di avere un primo insieme di quantificazioni che forniscono una misura dell'incidenza percentuale della spesa per consumi intermedi effettuata attraverso gli strumenti messi a disposizione dal programma di razionalizzazione degli acquisti.

**Riquadro 2-2 Le modalità di esecuzione dei pagamenti di bilancio**

*Nelle varie fasi del processo di bilancio la spesa[42] assume definizioni e connotati caratterizzati da un contenuto informativo diverso. Nella fase previsionale si definiscono gli stanziamenti iniziali, che rappresentano i limiti di spesa entro i quali le amministrazioni possono impegnare le proprie risorse o erogare i pagamenti. Questi subiscono successive variazioni per effetto della legge di assestamento e degli atti amministrativi adottati in corso d'anno; sulla base di tali modifiche si determina il livello degli stanziamenti definitivi. Durante la gestione le somme stanziate sono impegnate, assumendo obbligazioni nei confronti di altri soggetti. Il processo termina con la fase del pagamento, atto con cui le risorse sono effettivamente immesse nel sistema economico. I pagamenti possono avvenire con diverse modalità di esecuzione:*

*ruoli di spesa fissa -riferiti a spese che non si esauriscono con un solo pagamento; si tratta ad esempio degli stipendi, delle pensioni, dei fitti e delle altre spese di importo e scadenze determinate;*

*ordini di pagare- che costituiscono la forma normale di pagamento, sono emessi a favore dei creditori dello Stato, sulla Tesoreria centrale o sulle Sezioni di Tesoreria provinciale, dalle Amministrazioni centrali dello Stato e da quelle periferiche che imputano direttamente al bilancio;*

*ordini di accreditamento - riguardano la spesa delegata; le amministrazioni mettono a disposizione risorse presso le tesorerie (centrale o provinciali) in favore di propri funzionari delegati per l'effettuazione di alcune spese; si tratta normalmente di funzionari posti a capo di un ufficio o di servizi - prefetti, questori, provveditori agli studi, ecc. - che gestiscono la spesa in periferia. Per ulteriori approfondimenti si faccia riferimento al Rapporto sulla spesa 2009.*

### *2.6.1 La rappresentazione della spesa nel Programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi*

Il programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche prevede diverse tipologie di iniziative per l'acquisizione dei prodotti: Convenzioni quadro, Mercato elettronico, Accordi quadro, Sistema dinamico di acquisizione; nel 2010 le iniziative hanno riguardato Convenzioni e MEPA. Dal punto di vista operativo in corrispondenza a ciascuna iniziativa sono individuate le categorie merceologiche che definiscono le tipologie elementari di prodotti sottostanti; ad esempio, nell'articolazione merceologica del MEPA 2010 è possibile trovare all'interno della categoria cancelleria,

[42] Per maggiori approfondimenti si faccia riferimento al Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato 2009.

macchine per ufficio e materiale di consumo: blocchi, buste in plastica forate, carta di vario tipo, toner, matite e penne di vario tipo, e così via. Per quanto riguarda i beni acquisiti in convenzione si riscontra una minore analiticità delle categorie merceologiche (Facility management per gli uffici, Gasolio da riscaldamento, Fotocopiatori, Energia elettrica, etc.), anche in ragione della diversa tipologia dei prodotti trattati in convenzione.

**Tavola 2-11 Transazioni sul mercato elettronico 2010 relative alle amministrazioni centrali dello Stato – Milioni di euro**

| Categoria | Somma di Importo transato MEPA |
|---|---|
| Arredi e complementi di arredo | 13,7 |
| Beni e servizi al territorio | 0,1 |
| Beni e servizi per gli immobili | 22,4 |
| Beni e servizi sanitari | 2,2 |
| Beni e servizi per le persone | 3,0 |
| Cancelleria | 46,4 |
| Fornitura materiale elettrico | 0,8 |
| Hardware, software e servizi ICT | 31,0 |
| Raccolta rifiuti | 0,9 |
| Telecomunicazioni, elettronica e servizi accessori | 4,2 |
| Arredi, cancelleria e varie | 13,3 |
| **Totale complessivo** | **138,0** |

*Fonte: sistema informativo del PRA-BS*

**Tavola 2-12 Transazioni relative alle convenzioni attivate per il 2010 per le amministrazioni centrali dello Stato. Milioni di euro**

| Categorie | Importo erogato Convenzioni |
|---|---|
| Alimenti, ristorazione e buoni pasto | 134,4 |
| Arredi e complementi di arredo | 7,3 |
| Beni e servizi per gli immobili | 184,6 |
| Beni e servizi sanitari | 0,5 |
| Cancelleria, macchine per ufficio, altro materiale | 16,9 |
| Energia elettrica e gas naturale | 113,6 |
| Hardware, software e servizi ICT | 32,9 |
| Telecomunicazioni, elettronica e servizi | 17,8 |
| Veicoli, carburanti e lubrificanti | 134,9 |
| **Totale complessivo** | **642,9** |

*Fonte: sistema informativo del PRA-BS*

**Tavola 2-13 Transazioni relative al Programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi 2010 – riclassificazione per categorie del bilancio. Milioni di euro**

| Categorie e sottocategorie del bilancio dello Stato | Convenzioni | MEPA | Totale Iniziative PRA-BS 2010 |
|---|---|---|---|
| Consumi Intermedi | 403,6 | 81,6 | **485,2** |
| Investimenti | 109,7 | 56,3 | **166,0** |
| Buoni pasto e altro | 129,6 | 0,1 | **129,7** |
| **Totale** | **642,9** | **138,0** | **780,9** |

*Fonte: sistema informativo del PRA-BS*

### 2.6.2 La codificazione della spesa nel bilancio dello Stato e l'utilizzo dei pagamenti secondo la codifica gestionale

La rappresentazione della spesa utilizzata in questo approfondimento si basa sulla classificazione economica del bilancio dello Stato al 3° livello e sulla codificazione secondo i codici gestionali che prevedono una articolazione più fine e più vicina alle categorie merceologiche.

La classificazione economica costituisce il principale riferimento per la declinazione economica della spesa statale ed è stata definita, nella versione attualmente in uso, dalla legge 94/1997 in linea con la classificazione economica definita dal sistema dei conti nazionali. Vale qui la pena di rilevare come esistano delle differenze fondamentali tra la classificazione del bilancio e quella dei conti nazionali che derivano dall'essere la classificazione del bilancio una codificazione effettivamente utilizzata nella gestione – per cui sono necessarie specifiche categorie della spesa, quali le poste correttive e compensative delle entrate, i fondi speciali per i provvedimenti che si perfezionano in corso d'anno, etc., - mentre la seconda costituisce la "raccolta" delle operazioni di spesa che rappresentano i diversi momenti della produzione, distribuzione e redistribuzione del reddito nazionale e dei settori istituzionali e dell'accumulazione del capitale. Altra differenza di rilievo tra i dati del bilancio dello Stato e del conto dello Stato della contabilità nazionale riguarda il diverso momento di registrazione.

**Tavola 2-14 Bilancio dello Stato – Pagamenti complessivi per consumi intermedi e sottocategorie economiche 2010. Milioni di euro**

| | Pagato 2010 | Ordini di accreditamento | Ordine di pagare | Ruoli di spesa fissa | Eccedenze | Totale complessivo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Acquisto di beni | Beni di consumo | 376,8 | 1.038,4 | 0,0 | 0,0 | 1.415,2 |
| | Pubblicazioni | 14,9 | 8,3 | 0,0 | 0,0 | 23,2 |
| | Armi e materiale bellico per usi militari | 103,2 | 190,5 | 2,3 | 0,0 | 296,0 |
| Acquisto di servizi | Noleggi, locazioni e leasing operativo | 134,0 | 361,4 | 382,3 | 31,4 | 909,2 |
| | Manutenzione ordinaria e riparazioni | 662,5 | 726,8 | 0,0 | 0,0 | 1.389,3 |
| | Utenze, servizi ausiliari, spese di pulizia | 333,9 | 248,8 | 0,0 | 0,0 | 582,7 |
| | Spese postali e valori bollati | 6,5 | 26,7 | 0,0 | 0,0 | 33,2 |
| | Corsi di formazione | 159,0 | 69,2 | 0,0 | 0,0 | 228,2 |
| | Spese per accertamenti sanitari | 116,6 | 17,2 | 0,0 | 0,0 | 133,8 |
| | Spese di rappresentanza | 36,6 | 61,3 | 0,0 | 0,0 | 98,0 |
| | Commissioni, incarichi e studi | 55,9 | 383,8 | 140,1 | 6,1 | 585,9 |
| | Aggi di riscossione | 0,0 | 436,3 | 0,0 | 0,0 | 436,4 |
| | Commissioni su titoli | 0,0 | 771,3 | 0,0 | 0,0 | 771,3 |
| | Indennità di missione e rimborsi spese viaggi | 317,4 | 62,1 | 0,0 | 0,0 | 379,4 |
| | Altri servizi | 834,4 | 1.467,4 | 14,6 | 0,0 | 2.316,4 |
| | Canoni locazione | 0,0 | 127,9 | 0,0 | 0,0 | 127,9 |
| | **Totale complessivo** | **3.151,8** | **5.997,3** | **539,2** | **37,6** | **9.725,9** |

*Fonte: bilancio dello Stato*

La codificazione gestionale[43] rappresenta la codificazione di riferimento che viene adottata quando avviene la pratica emissione dei titoli di spesa nel momento del pagamento da parte dell'operatore addetto alla chiusura dell'atto di spesa. La codificazione gestionale

[43] Si considerino le circolari MEF-RGS 2/2004 e 5/2009 dove si chiarisce che i titoli di spesa fanno riferimento ai pagamenti del bilancio.

costituisce uno strumento utile al controllo degli andamenti gestionali ed è collegata all'utilizzo del mandato informatico legato al progetto per la qualificazione informativa dei dati gestionali delle Amministrazioni Pubbliche. La codificazione gestionale ha come quadro di riferimento principale il terzo livello della classificazione economica.

L'esistenza di una corrispondenza ben individuabile tra la classificazione economica di 3° livello e la codificazione gestionale sottostante, chiaramente individuata attraverso l'allegato A alla circolare 5/2009 e al corrispondente glossario, facilita l'analisi dei dati dei pagamenti del bilancio utilizzati ai fini di questo esercizio. Si rileva, d'altra parte, come nella pratica si possano verificare alcuni casi in cui questo processo di abbinamento non sia rispettato. Per risolvere tale eventualità sarebbe necessaria l'introduzione di un vincolo bloccante nell'inserimento del titolo di spesa e della relativa codifica gestionale, che ne limiti la scelta all'interno dei codici di riferimento per la categoria di appartenenza. Andrebbe immaginato un sistema che guidi l'utente nella scelta dei codici gestionali da associare ai singoli atti di spesa che permetta di conciliare le esigenze informative, e di rappresentazione del bilancio allo specifico contenuto definitorio, con quelle gestionali degli operatori di spesa. Questo processo di avvicinamento renderebbe molto più trasparente il bilancio quale documento contabile e di gestione delle risorse e permetterebbe anche di derivare in maniera semplice e diretta il passaggio dalla definizione contabile dei consumi intermedi, e più in generale di tutte le categorie di spesa, a quella utilizzata nell'ambito del quadro di finanza pubblica.

### *2.6.3 L'abbinamento tra le due basi informative*

Il sistema informativo del bilancio dello Stato permette di avere la ripartizione della spesa secondo le categorie economiche fino al 3° livello della classificazione e, all'interno di questa, per codici gestionali relativi ai pagamenti, quale fase della spesa, in quanto la codifica gestionale costituisce uno strumento specificamente disegnato per i pagamenti. Il procedimento seguito ha permesso di:

1. definire una matrice dei pagamenti per l'anno 2010 relativa ai consumi intermedi (contenuti nella categoria 2) articolata per modalità di esecuzione della spesa;
2. evidenziare in tale matrice tutte le spese non coperte per il 2010 dal programma di razionalizzazione degli acquisti[44];
3. abbinare le categorie merceologiche del PRA-BS alla matrice sopra descritta, individuando il corrispondente valore del transato ;
4. calcolare il rapporto tra il valore del transato e la spesa effettivamente pagata in corrispondenza dal bilancio dello Stato, assumendo alcune ipotesi semplificatrici:
    a. è stata ipotizzata per gli Ordini di accreditamento, per i quali non è disponibile l'analisi per codice gestionale, la stessa distribuzione della spesa per codice gestionale che risulta dagli Ordini di pagamento, gestiti dai Ministeri a livello centrale. Per futuri sviluppi si potrebbe prevedere un abbinamento più preciso a livello di singola amministrazione che dovrebbe permettere l'individuazione di classificazioni economiche di terzo livello più rappresentative dell'attività delle singole amministrazioni allo scopo di effettuare un abbinamento più puntuale con il transato CONSIP. La futura disponibilità della distribuzione dei pagamenti per codici gestionali in relazione agli Ordini di accreditamento

[44] Si tratta di tutti i pagamenti in corrispondenza dei quali non risulta alcuna tipologia merceologica acquistata attraverso il PRA-BS.

renderà possibile affinare ulteriormente il quadro di riferimento dell'esercizio attuale;

b. il rapporto tra transato e spesa pagata nel bilancio dello Stato è stato effettuato per alcuni raggruppamenti dei codici gestionali all'interno delle categorie economiche di 3° livello; infatti il confronto tra le due informazioni per singolo codice gestionale non è sempre significativo per due fondamentali motivi: 1) numerose tipologie merceologiche del PRA-BS trovano corrispondenza in più codici gestionali tra cui l'operatore che inserisce l'ordine di pagamento per l'imputazione del titolo di spesa può scegliere, come avviene con tutta probabilità nel caso di ordini congiunti che possono riguardare il caso di carta, stampati e cancelleria; 2) il prodotto acquistato potrebbe provenire da una gara CONSIP che riguarda più beni, come spesso avviene, soprattutto per quanto gestito attraverso le convenzioni;

c. è stato definito un codice merceologico fittizio "Servizi di Global service" che raccoglie le spese divise tra diversi codici gestionali che trovano corrispondenza in un'unica categoria merceologica trattata dal programma di razionalizzazione degli acquisti[45] che corrisponde all'iniziativa delle Convenzioni relativa a Facility management per gli uffici, e ai bandi del Mercato elettronico corrispondenti ai servizi di manutenzione degli impianti antincendio, termoidraulici relativi a conduzione e manutenzione impianti termoidraulici e di condizionamento, servizi di igiene ambientale relativi prevalentemente a pulizia degli immobili a uso uffici, delle caserme, degli archivi e dei depositi e dei servizi di disinfestazione. La necessità di creazione di questa categoria fittizia svuota in maniera rilevante il valore dei pagamenti relativi al 3° livello della classificazione economica, rendendo ancora più evidente la necessità dell'adozione di una codificazione unica che permetta di far colloquiare i due sistemi informativi di cui si stanno confrontando le risultanze 2010.

Prima di sintetizzare i risultati di questo approfondimento, si riassumono le principali tipologie di consumi intermedi – secondo le categorie economiche di 3° livello e i corrispondenti codici gestionali- che non sono state considerate in quanto non trattate dal Programma di razionalizzazione degli acquisti. All'interno dell'acquisto di beni sono stati esclusi: Accessori per attività sportive e ricreative; Funzionamento delle istituzioni scolastiche; Monetazione metallica; Pubblicazioni periodiche, Armi e materiale bellico per usi militari. Per quanto concerne l'acquisto di servizi non sono stati considerati: Noleggi, locazioni e leasing operativo di immobili, hardware, altri beni; tutta la manutenzione ordinaria e riparazioni, fatta eccezione per quanto ricade nell'ambito della gestione Global service e impianti e macchinari; le utenze diverse dalla telefonia fissa e mobile e l'energia elettrica; le spese postali e valori bollati; i corsi di formazione; le spese per accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa; le spese di rappresentanza, commissioni, incarichi; gli aggi di riscossione; le commissioni su titoli; le indennità di missione e rimborsi spese viaggi e gli altri servizi tranne la parte che fa riferimento al Global service strutture complesse.

---

[45] Si tratta dei codici gestionali relativi alla manutenzione ordinaria di immobili, la manutenzione ordinaria di impianti e macchinari, i servizi di sorveglianza e custodia, i servizi di pulizia e lavanderia, gli altri servizi ausiliari, il global service uffici, il global service di strutture complesse.

### *2.6.4 Alcuni risultati*

Il quadro che emerge è esposto nelle tavole seguenti dove sono rappresentati i pagamenti del bilancio dello Stato, l'erogato in base alle convenzioni, il transato sul Mercato elettronico, che costituiscono le due modalità attive, iniziative, nel 2010 per il PRA-BS, e il loro totale. Viene poi calcolato per raggruppamenti di codici gestionali il rapporto tra la spesa transitata per il PRA-BS e i corrispondenti pagamenti complessivi effettuati dal bilancio dello Stato, in base all'ipotesi semplificatrice già esposta in precedenza sulla ripartizione proporzionale degli ordini di accreditamento in base agli ordini di pagamento.

**Tavola 2-15 Acquisti di consumi intermedi attraverso le iniziative PRA-BS 2010. Milioni di euro e incidenze percentuali**

| Tipologie merceologiche | Convenzioni 2010 | MEPA 2010 | Totale iniziative PRA-BS 2010 | Pagamenti BS - categoria 2 - 2010 | Incidenza % Acquisti PRA-BS 2010 |
|---|---|---|---|---|---|
| Carta, cancelleria e stampati | - | 21,6 | 21,6 | 124,8 | 17,3 |
| Accessori per uffici, alloggi, mense e beni alimentari, equipaggiamento | 5,1 | 3,9 | 9,0 | 28,7 | 31,4 |
| Carburanti, combustibili, lubrificanti, utenze e canoni per telefonia fissa, mobile, energia elettrica | 312,5 | - | 312,5 | 374,0 | 83,6 |
| Strumenti e materiale tecnico-specialistico, medicinali e materiale sanitario e igienico | - | 10,0 | 10,0 | 261,6 | 3,8 |
| Materiale informatico, manutenzione ordinaria di hardware e software | - | 22,2 | 22,2 | 489,6 | 4,5 |
| Noleggi, locazioni, leasing di impianti, macchinari e mezzi di trasporto | 24,4 | 1,5 | 25,9 | 84,6 | 30,6 |
| Noleggi, locazioni, leasing di licenze | 2,0 | 6,8 | 8,8 | 70,8 | 12,4 |
| Servizi di global service | 59,6 | 15,7 | 75,3 | 1.612,7 | 4,7 |
| Totale | 403,6 | 81,6 | 485,2 | 3.046,9 | 15,9 |

*Fonte: sistema informativo del PRA-BS e bilancio dello Stato*

**Tavola 2-16 Pagamenti per consumi intermedi complessivi del bilancio dello Stato 2010. Milioni di euro e incidenze percentuali**

| Voci di spesa e loro aggregazioni | Pagato da bilancio 2010 | Distribuzione % |
|---|---|---|
| Spesa coperta da razionalizzazione acquisti | 3.046,9 | 31,3 |
| Spesa non trattabile da PRA-BS 2010 | 3.491,0 | 35,9 |
| Spesa non coperta da iniziative PRA-BS 2010 | 1.547,5 | 15,9 |
| Altra spesa non coperta 2010: OA, RS e altro | 1.640,5 | 16,9 |
| **Totale** | **9.725,9** | **100,0** |

*Fonte: elaborazione su bilancio dello Stato*

Nel complesso si osserva che rispetto a 9.726 milioni di euro di pagamenti per consumi intermedi 3.047 milioni, pari al 31,3 per cento evidenziato nella Tavola 2-16, erano potenzialmente trattabili nel 2010 perché coperti da iniziative del PRA-BS; le esclusioni sono state descritte al paragrafo precedente. Attraverso le iniziative attivate (Tavola 2-15), è passato circa il 16 per cento della spesa delle corrispondenti tipologie merceologiche dei consumi intermedi del bilancio dello Stato. Si tratta di una spesa pari a circa 485 milioni di euro, di cui 404 milioni relativi a convenzioni e i rimanenti 82 milioni per acquisti sul Mercato elettronico della Pubblica amministrazione. Le tipologie di prodotti per i quali le Amministrazioni centrali dello Stato hanno utilizzato in maniera estensiva le iniziative PRA-BS hanno riguardato carburanti, combustibili e lubrificanti, utenze e canoni per telefonia fissa e mobile e energia elettrica trattati attraverso il sistema delle convenzioni; attraverso il PRA-BS è, infatti, passato oltre l'83 per cento degli acquisti, soprattutto per la componente carburanti e energia

elettrica. Altre tipologie merceologiche di prodotti trattati in maniera rilevante attraverso il PRA-BS, sia attraverso convenzioni che MEPA, hanno riguardato accessori per uffici, alloggi, mense e beni alimentari, equipaggiamento, 31,2 per cento della spesa; noleggi, locazioni, leasing di impianti, macchinari e mezzi di trasporto (30,6 per cento), anche in questo caso attraverso entrambe le modalità di funzionamento 2010 del PRA-BS; carta, cancelleria e stampati (17,3 per cento), passato interamente attraverso il MEPA; noleggi, locazioni, leasing di licenze (12,5 per cento), dove è possibile rilevare una maggior presenza di acquisti attraverso il MEPA. Seguono, infine, materiale informatico, manutenzione ordinaria di hardware e software (4,5 per cento) interamente passato attraverso il MEPA; strumenti e materiale tecnico-specialistico, medicinali e materiale sanitario e igienico (3,8 per cento), tutto attraverso il MEPA; servizi di global service (4,7 per cento) passato prevalentemente attraverso il sistema delle convenzioni.

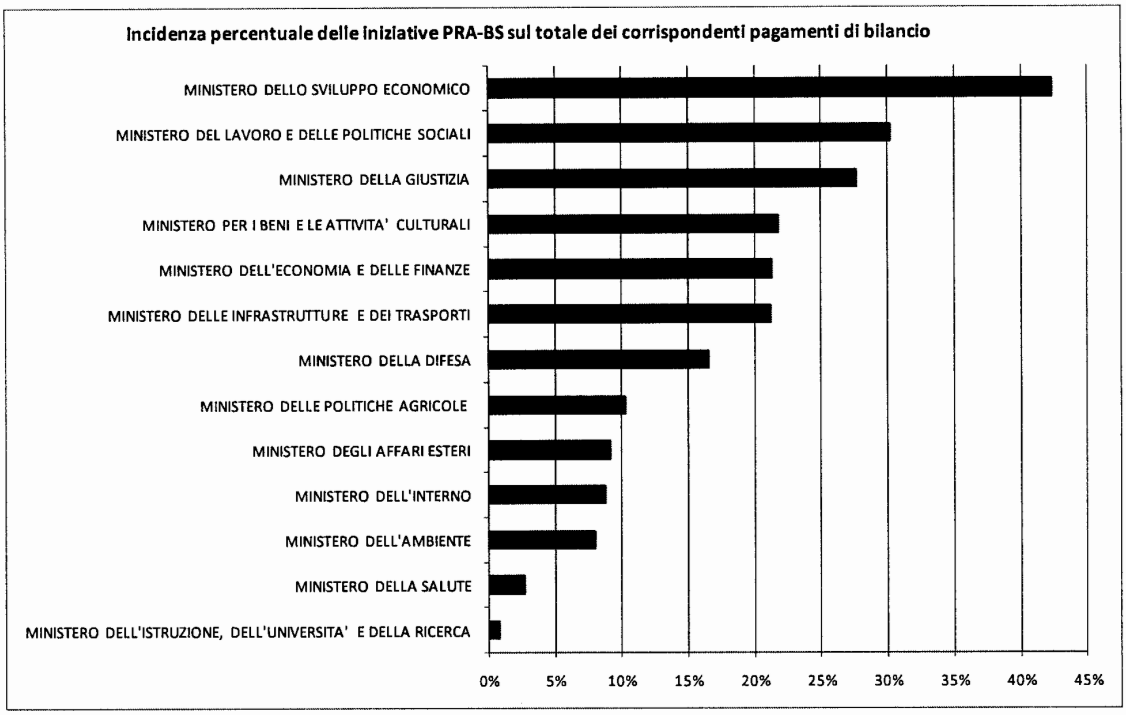
La stessa tipologia di analisi che raggruppa per codici gestionali le variabili di spesa complessiva del bilancio dello Stato e la spesa transitata per il PRA-BS è stata applicata ai dati di dettaglio dei singoli Ministeri. Con la prudenza che deriva dalla necessità di affinare ulteriormente la metodologia attualmente utilizzata, si può tuttavia affermare che alcuni Ministeri, quali Economia e Finanze, Sviluppo Economico, Lavoro e Politiche Sociali, Giustizia, Infrastrutture e Trasporti, Difesa, Beni e Attività culturali, superano in maniera consistente l'incidenza del 16 per cento relativa ai dati complessivi del Bilancio dello stato (cfr. Tavola 2-17). In particolare, per la maggior parte dei Ministeri le voci interessate dal PRA-BS riguardano tipologie merceologiche quali carta, cancelleria, stampanti, carburanti, accessori per ufficio, materiale tecnico-specialistico e informatico (in generale beni di consumo), nonché utenze, servizi ausiliari e spese di pulizia. Queste ultime voci nel Ministero dell'Economia e delle Finanze registrano una quota piuttosto significativa.

**Tavola 2-17 Consumi intermedi per amministrazione: incidenza percentuale degli acquisti attraverso iniziative PRA-BS sul totale dei corrispondenti pagamenti di bilancio**

| Ministeri | Incidenza % PRA-BS |
|---|---|
| MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE | 21 |
| MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO | 42 |
| MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI | 30 |
| MINISTERO DELLA GIUSTIZIA | 28 |
| MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI | 9 |
| MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA | 1 |
| MINISTERO DELL'INTERNO | 9 |
| MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE | 8 |
| MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI | 21 |
| MINISTERO DELLA DIFESA | 17 |
| MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI | 10 |
| MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI | 22 |
| MINISTERO DELLA SALUTE | 3 |
| **Totale Ministeri** | **15,9** |

*Fonte: sistema informativo del PRA-BS e bilancio dello Stato*

**Grafico 2-21 Consumi intermedi: incidenza percentuale delle iniziative PRA-BS sul totale dei corrispondenti pagamenti di bilancio per amministrazioni - Anno 2010**




*Fonte: sistema informativo del PRA-BS e bilancio dello Stato*

Per quanto riguarda il resto della spesa relativa ai consumi intermedi che non rientrano nell'aggregato dei 3.047 milioni potenzialmente trattabili attraverso le iniziative attivate nel 2010, si osserva come una parte rilevante della spesa dipende da tipologie di servizi per i quali il mercato è scarsamente competitivo, indicato nella Tavola 2-16 come *Spesa non trattabile da razionalizzazione acquisti 2010*: si tratta di aggi di riscossione[46], commissioni su titoli, armi e materiale bellico per usi militari, Spese postali e valori bollati. Ci sono, inoltre, alcune tipologie di spese che, pur essendo classificate tra i consumi intermedi, non prevedono un acquisto dei corrispondenti prodotti sul mercato ma consistono in pagamenti che vengono effettuati: ai dipendenti in ragione del lavoro che essi svolgono in rappresentanza dell'istituzione di appartenenza come le indennità di missione e rimborsi spese viaggi e per il pagamento di alcune componenti stipendiali; ad esperti per commissioni, comitati, consigli, incarichi continuativi; per collaborazioni con altre amministrazioni; per potenziamento dei servizi sanitari; per spese per il Comitato centrale degli autotrasportatori; per monetazione metallica. Ci sono, infine, alcune spese che rientrano in altre categorie economiche come le spese per assicurazioni e alcune spese congiunte di manutenzione ordinaria e straordinaria; entrambe queste tipologie rientrano nella spesa potenzialmente soggetta al programma di razionalizzazione degli acquisti, pur non essendo consumi intermedi.

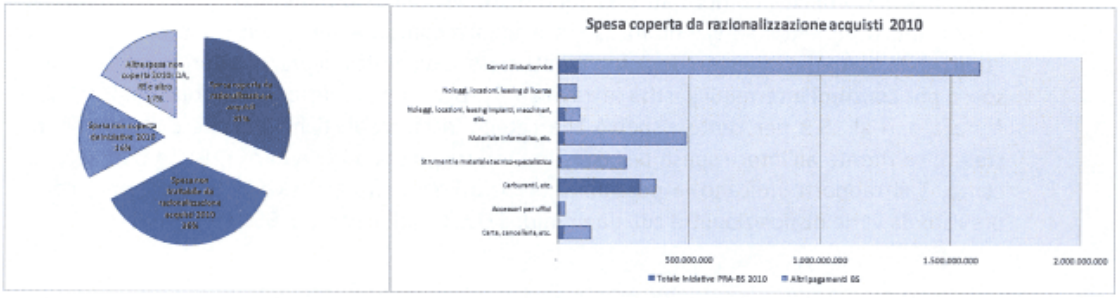
Ci sono poi alcune spese per consumi intermedi che non sono state coperte da iniziative del programma di razionalizzazione acquisti nel corso del 2010, per un totale di 1.547

[46] Su tale tipologia di spesa è intervenuto il recente D.L. 6 luglio 2012, n.95.

milioni di euro; la quota più rilevante è da attribuirsi alle spese per la sicurezza della Repubblica, che consistono in trasferimenti alla Presidenza del consiglio dei ministri per il funzionamento dei servizi; ci sono poi alcune iniziative per la formazione del personale; spese per accertamenti sanitari collegati all'attività lavorativa; manutenzione dei mezzi di trasporto; noleggi, locazioni e leasing di immobili, hardware e di altri beni; utenze e canoni per reti di trasmissione; utenze e canoni per acqua, gas e altri servizi. Naturalmente, il fatto che non siano state interessate dalla programmazione 2010 del PRA-BS non esclude che possano essere oggetto di altre future iniziative.

L'ultimo raggruppamento di spesa, pari a complessivi 1.641 milioni, non considerato tra quelli potenzialmente abbinabili alle iniziative di razionalizzazione 2010 a causa di un contenuto per categoria economica di terzo livello non corrispondente alle tipologie merceologiche abbinabili alle iniziative del PRA-BS 2010, consiste in due gruppi principali: alcune spese pagate attraverso ordini di accreditamento, non considerate tra quelle abbinate al PRA-BS secondo l'ipotesi precedentemente adottata, e altre tramite ruoli di spesa fissa. Per il Ministero della giustizia si tratta del pagamento delle spese per giustizia[47] afferenti ai procedimenti penali e civili, per le indennità da corrispondere ai giudici di pace, ai giudici onorari aggregati, giudici onorari di tribunale e vice procuratori onorari; per il Ministero dell'interno si tratta di fitto locali e spese elettorali, spese per l'ordine pubblico e spese per la gestione dell'immigrazione clandestina; nel caso del Ministero della difesa si tratta principalmente di spese per la cooperazione e spese per manutenzione ordinaria di armi e mezzi per la difesa; per il Ministero per i beni e le attività culturali le spese riguardano interventi urgenti relativi alla salvaguardia dei beni culturali e paesaggistici; nel caso del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca si tratta di iniziative destinate alle istituzioni scolastiche; nel caso del Ministero dell'economia e delle finanze si tratta di spese per il funzionamento delle Commissioni tributarie, per il fitto locali e spese connesse all'attività della Guardia di finanza; nel caso del Ministero della salute si tratta di fitto locali.

**Grafico 2-22 Pagamenti per consumi intermedi 2010 e spesa coperta dal Programma di razionalizzazione degli acquisti**




*Fonte: sistema informativo del PRA-BS e bilancio dello Stato*

[47] Per ulteriori approfondimenti sulle spese di giustizia si faccia riferimento al paragrafo 5.2.2 del Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato, 2009.

## 2.7 Conclusioni

In questo capitolo è stata esaminata la spesa per i consumi intermedi delle amministrazioni pubbliche con particolare attenzione a quanto riguarda la componente statale. Si è passati dall'analisi generale relativa al complesso delle amministrazioni pubbliche e ai principali enti, anche attraverso l'ausilio della ripartizione funzionale della spesa e dei confronti con gli altri paesi europei, all'approfondimento sul bilancio dello Stato utilizzando un quadro di raccordo con i corrispondenti dati di finanza pubblica. L'approccio seguito ha mirato a valorizzare le diverse basi di dati disponibili in tale contesto e a rendere coerenti le diverse fonti anche attraverso l'analisi del quadro informativo che emerge in relazione al programma di razionalizzazione degli acquisti per l'anno 2010, ultimo anno per cui si dispone di una base dati consolidata.

Sono stati costruiti alcuni indicatori rapportando i consumi intermedi ad altre voci di spesa significative, come la spesa per redditi da lavoro e la spesa primaria. Nel caso del bilancio dello Stato, sono stati considerati anche i rapporti per addetto determinati attraverso un'analisi puntuale della spesa per consumi intermedi dei ministeri suddivisa tra una componente di funzionamento, composta da voci di spesa analoghe tra le amministrazioni, e altre spese tipiche dei singoli ministeri in relazione alle specifiche attività istituzionali. Il confronto relativo alle spese di funzionamento fornisce un quadro relativamente simile tra le diverse amministrazioni. Un altro aspetto esaminato ha riguardato l'impatto che il fenomeno dei debiti "fuori bilancio" ha avuto sui consumi intermedi dei ministeri negli ultimi anni attraverso la riattribuzione per esercizio di riferimento dei debiti che si sono formati.

Per quanto concerne la dinamica della spesa, si è verificata una diminuzione generalizzata dei consumi intermedi dei ministeri sia in valore assoluto che rispetto alle altre voci di spesa nel periodo 2003-2011; è, comunque, evidente l'impatto delle misure di contenimento della spesa che hanno in parte determinato effetti di rimbalzo della spesa stessa, inclusa la formazione dei debiti "fuori bilancio".

L'analisi conclusiva dei dati dell'anno 2010 relativi al programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi ha messo in evidenza come sia stato relativamente contenuto l'utilizzo da parte dei ministeri degli strumenti messi a disposizione dal programma. La quota di spesa per consumi intermedi gestita attraverso il programma di razionalizzazione degli acquisti è stata pari al 15,9 per cento rispetto alle categorie merceologiche trattate dal programma stesso; se riferita all'intera spesa per consumi intermedi statali tale quota risulta pari al 5 per cento. Tali rapporti indicano la possibilità di un utilizzo più estensivo di tale sistema, come previsto da varie disposizioni tra cui, da ultimo, il D.L. 6 luglio 2012, n. 95.