



università di ferrara
DA SEICENTO ANNI GUARDIAMO AVANTI.

Relazione annuale
Acquisto di beni e servizi secondo
il sistema delle convenzioni Consip e Intercent/ER

Anno 2008

Approvata nel Consiglio di Amministrazione del 15 dicembre 2009

Redazione a cura dell'Ufficio Controllo di Gestione - Ripartizione Audit Interno

Indice

1. Riferimenti normativi	3
2. Procedure operative di attuazione.....	5
3 I provvedimenti nell'anno 2008	5
4. Conclusioni	13

1. Riferimenti normativi

Legge 23 dicembre 1999, n. 488 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2000)

L'art. 26 della legge n. 488/99 modificato con legge n. 191/2004 dispone che:

Comma 3. - Le amministrazioni pubbliche possono ricorrere alle convenzioni stipulate ai sensi del comma 1, ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse, anche utilizzando procedure telematiche per l'acquisizione di beni e servizi ai sensi del Decreto del Presidente della Repubblica 4 aprile 2002, n. 101. La stipulazione di un contratto in violazione del presente comma è causa di responsabilità amministrativa; ai fini della determinazione del danno erariale si tiene anche conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni e quello indicato nel contratto. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano ai comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti e ai comuni montani con popolazione fino a 5.000 abitanti.

Comma 3-bis. - I provvedimenti con cui le amministrazioni pubbliche deliberano di procedere in modo autonomo a singoli acquisti di beni e servizi sono trasmessi alle strutture e agli uffici preposti al controllo di gestione, per l'esercizio delle funzioni di sorveglianza e di controllo, anche ai sensi del comma 4. Il dipendente che ha sottoscritto il contratto allega allo stesso una apposita dichiarazione con la quale attesta, ai sensi e per gli effetti degli articoli 47 e seguenti del Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e successive modifiche, il rispetto delle disposizioni contenute nel comma 3.

Comma 4. - Nell'ambito di ciascuna pubblica amministrazione gli uffici preposti al controllo di gestione ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 verificano l'osservanza dei parametri di cui al comma 3, richiedendo eventualmente al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica il parere tecnico circa le caratteristiche tecnico-funzionali e l'economicità dei prodotti acquisiti. Annualmente i responsabili dei predetti uffici sottopongono all'organo di direzione politica una relazione riguardante i risultati, in termini di riduzione di spesa, conseguiti attraverso l'attuazione di quanto previsto dal presente articolo. Tali relazioni sono rese disponibili sui siti Internet di ciascuna amministrazione. Nella fase di prima applicazione, ove gli uffici preposti al controllo di gestione non siano costituiti, i compiti di verifica e referto sono svolti dai servizi di controllo interno.

Legge 27 dicembre 2006, n. 296 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)

La Finanziaria 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296) ha previsto alcune specifiche disposizioni in ordine al Programma di razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi. In particolare, è stato previsto un complesso di interventi di varia natura che riguarda specificamente le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, con le esclusioni ivi specificate, la creazione di un "sistema a rete" coordinato tra Consip S.p.A. e le centrali regionali - nell'ottica di un'armonizzazione tra i diversi livelli di governo di spesa.

Gli acquisti delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato

L'art. 1, comma 449, della legge n. 296/2006, prevede quanto segue: *"Nel rispetto del sistema delle convenzioni di cui all'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 e successive modificazioni e all'art. 58 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono individuati, entro il mese di gennaio di ogni anno, tenuto conto delle caratteristiche del mercato e del grado di standardizzazione dei prodotti, le tipologie di beni e servizi per le quali tutte 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 ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni-quadro. (omissis)*

Le restanti amministrazioni di cui all'art. 1 D.Lgs. n. 165/2001 (comprese quindi le istituzioni universitarie) conservano, invece, la facoltà di ricorrere alle Convenzioni quadro o, in alternativa, ove esistenti, di utilizzare le Convenzioni stipulate dalle centrali di acquisto regionali per il loro ambito territoriale di competenza. Resta ferma, comunque, la facoltà per le dette amministrazioni di approvvigionarsi in modo autonomo per i beni e i servizi oggetto di convenzione, utilizzando comunque i parametri di prezzo-qualità delle Convenzioni come limiti massimi per la stipula dei contratti.

Occorre, peraltro, rilevare come resti in vigore l'art. 1, comma 22, della legge n. 266/2005 (finanziaria 2006), secondo il quale *"a decorrere dal secondo bimestre dell'anno 2006, qualora dal monitoraggio delle spese per beni e servizi emerga un andamento tale da potere pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi indicati nel patto di stabilità e crescita presentato agli organi dell'Unione europea, le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, ad eccezione delle regioni, delle province autonome, degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, hanno l'obbligo di aderire alle convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, ovvero di utilizzare i relativi parametri di prezzo-qualità ridotti del 20 per cento, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili. In caso di adesione alle convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 26 della legge n. 488 del 1999, le quantità fisiche dei beni acquistati e il volume dei servizi non può eccedere quelli risultanti dalla media del triennio precedente. I contratti stipulati in violazione degli obblighi di cui al presente comma sono nulli; il dipendente che ha sottoscritto il contratto risponde a titolo personale delle obbligazioni eventualmente derivanti dai predetti contratti. L'accertamento dei presupposti di cui al presente comma è effettuato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze"*.

Il comma 452 fissa, poi, le modalità con cui le amministrazioni statali centrali e periferiche dovranno eseguire le transazioni le quali dovranno avvenire *"per le convenzioni che hanno attivo il negozio elettronico, attraverso la rete telematica, salvo che la stessa rete sia temporaneamente inutilizzabile per cause non imputabili all'amministrazione procedente e sussistano ragioni di imprevedibile necessità e urgenza certificata dal responsabile dell'ufficio"*.

E' opportuno sul punto precisare che il negozio elettronico consiste in una vetrina virtuale attraverso la quale le amministrazioni registrate on line ordinano per via telematica i beni ed i servizi oggetto di convenzione.

L'osservanza delle modalità di acquisto prescritte dalla norma in commento, presuppone necessariamente l'esistenza di una connessione internet delle Amministrazioni e l'attivazione del negozio elettronico per la singola convenzione. L'Amministrazione, pertanto, nella ricorrenza dei suddetti presupposti, potrà eseguire le transazioni secondo modalità alternative solo nelle ipotesi di temporanea inutilizzabilità della rete per fatto non imputabile alla stessa Amministrazione e nel caso in cui ricorrano ragioni di imprevedibile urgenza e necessità certificata dal responsabile dell'ufficio.

L'art.48 della **Legge 6 agosto 2008, n. 133** - (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) prevede al comma 1 che *"Le pubbliche amministrazioni statali di cui all'articolo 1, comma 1, lettera z), del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 (comprese quindi le istituzioni universitarie) sono tenute ad approvvigionarsi di combustibile da riscaldamento e dei relativi servizi nonché di energia elettrica mediante le convenzioni Consip o comunque a prezzi inferiori o uguali a quelli praticati dalla Consip"*

Il "Sistema a rete"

L'art. 1, commi 455 e seguenti, della legge n. 296/2006 introducono le cosiddette centrali di committenza a rilevanza regionale, che devono operare secondo quanto disposto dall'art. 33 del Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo del 12 aprile 2006, n. 163.

A tal proposito è previsto che *“ai fini del contenimento e della razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi, le regioni possono costituire centrali di acquisto anche unitamente ad altre regioni,(...) in favore delle amministrazioni ed enti regionali, degli enti locali, degli enti del Servizio sanitario nazionale e delle altre pubbliche amministrazioni aventi sede nel medesimo territorio”*.

Ai sensi del **comma 456** *Le centrali di cui al comma 455 stipulano, per gli ambiti territoriali di competenza, convenzioni di cui all'articolo 26, comma 1, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni.*

Più precisamente ai sensi del **comma 457** *“Le centrali regionali e Consip S.p.A. costituiscono un sistema a rete, perseguendo l'armonizzazione dei piani di razionalizzazione della spesa e realizzando sinergie nell'utilizzo degli strumenti informatici per l'acquisto di beni e servizi. Nel quadro del patto di stabilità interno, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano approva annualmente i programmi per lo sviluppo della rete delle centrali di acquisto della pubblica amministrazione e per la razionalizzazione delle forniture di beni e servizi, definisce le modalità e monitora il raggiungimento dei risultati rispetto agli obiettivi”*.

2. Procedure operative di attuazione

Per dare concreta attuazione alle disposizioni normative sopra richiamate, con nota Prot. n. 13530 del 19 Giugno 2007, si è provveduto a richiedere agli Uffici dell'Amministrazione Centrale, ai Centri di Spesa e ai Centri di Gestione Autonoma, le dichiarazioni sostitutive di notorietà per gli acquisti effettuati in deroga alle convenzioni Consip e Intercent-er, unitamente a copia degli ordini o contratti di acquisto. In data 8 ottobre 2008 si è provveduto a ricordare, con nota Prot. 22356, il suddetto adempimento nei confronti di tutte le strutture, cui sono seguiti nel corso del 2009 contatti telefonici e via mail per ribadire l'adempimento.

3. Gli acquisti nell'anno 2008

Sulla base di quanto comunicato dai seguenti Centri di Spesa e dai Centri di Gestione Autonoma:

- ❖ Dipartimenti
- ❖ Presidenze

e dalle seguenti strutture organizzative dell'Amministrazione Centrale:

- ❖ Ufficio Approvvigionamento
- ❖ Ripartizione Servizio tecnico

raggruppando le categorie di beni, in base alle convenzioni attive nel corso dell'anno 2008, sono stati elaborati i dati relativi agli acquisti in deroga operati nell'anno 2008.

Pertanto, nelle tabelle che seguono, viene evidenziato l'ammontare complessivo degli acquisti in deroga, in riferimento ai seguenti raggruppamenti di strutture presenti nell'Ateneo:

- ❖ *Sede Amministrativa*
- ❖ *Dipartimenti, Presidenze di Facoltà*

Nei paragrafi successivi viene effettuata una breve analisi dei dati presentati di seguito, sia in forma disaggregata per insiemi di strutture organizzative, sia in forma aggregata per l'Ateneo nel suo complesso.

Tab. 1 – rapporto acquisti in convenzione e in deroga

ANNO 2008	
TOTALE ACQUISTI IN CONVENZIONE CONSIP - INTERCENTER (valori in euro)	TOTALE ACQUISTI IN DEROGA (valori in euro)
1.412.973	2.048.154

Tab. 2 – volume degli acquisti in convenzione negli anni

ACQUISTI IN CONVENZIONE PER ANNO (valori in euro)			
	2006*	2007**	2008***
CONSIP	58.741	163.469	969.897
INTERCENTER_ER	ND	ND	443.076
TOTALE	58.741	163.469	1.412.973

* Dato comunicato dagli uffici dell'ateneo

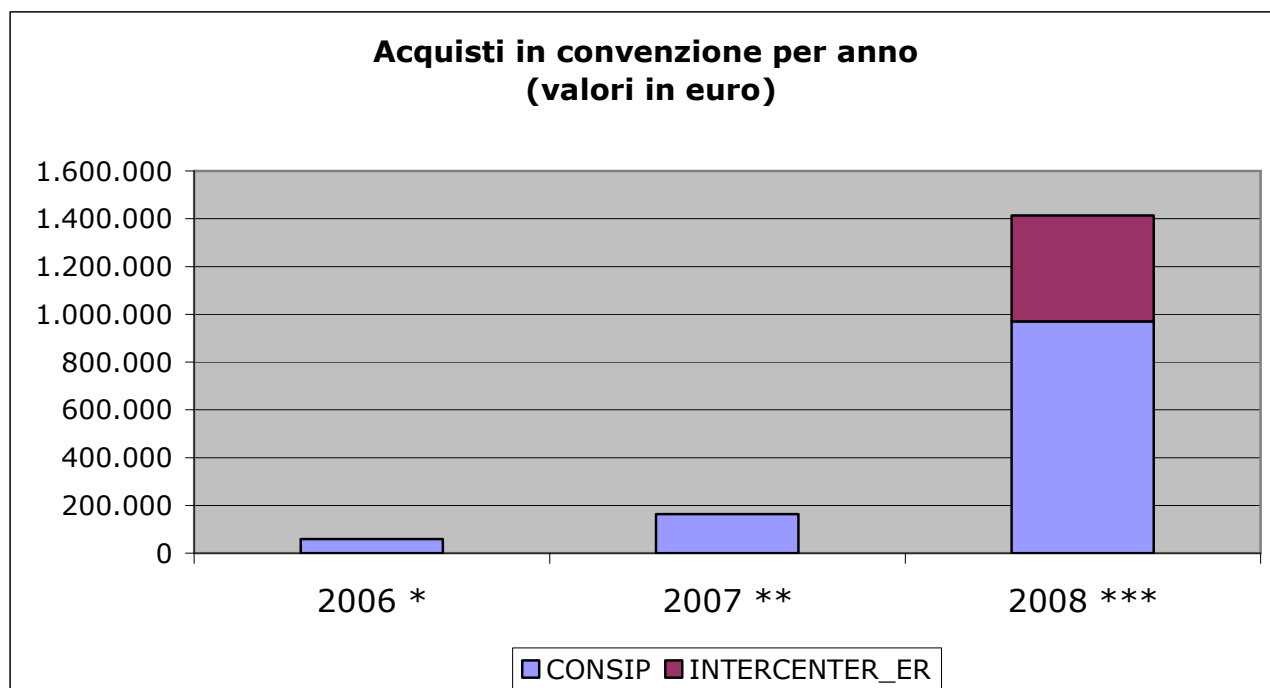
** Dato comunicato da Consip

*** Dato comunicato da Consip e Intercent-er

Tab. 3 – volume degli acquisti in deroga negli anni

ACQUISTI IN DEROGA PER ANNO (valori in euro)			
	2006	2007	2008
TOTALE ACQUISTI	1.095.560	2.278.363	2.048.154

Grafico 1 - volume degli acquisti in convenzione negli anni

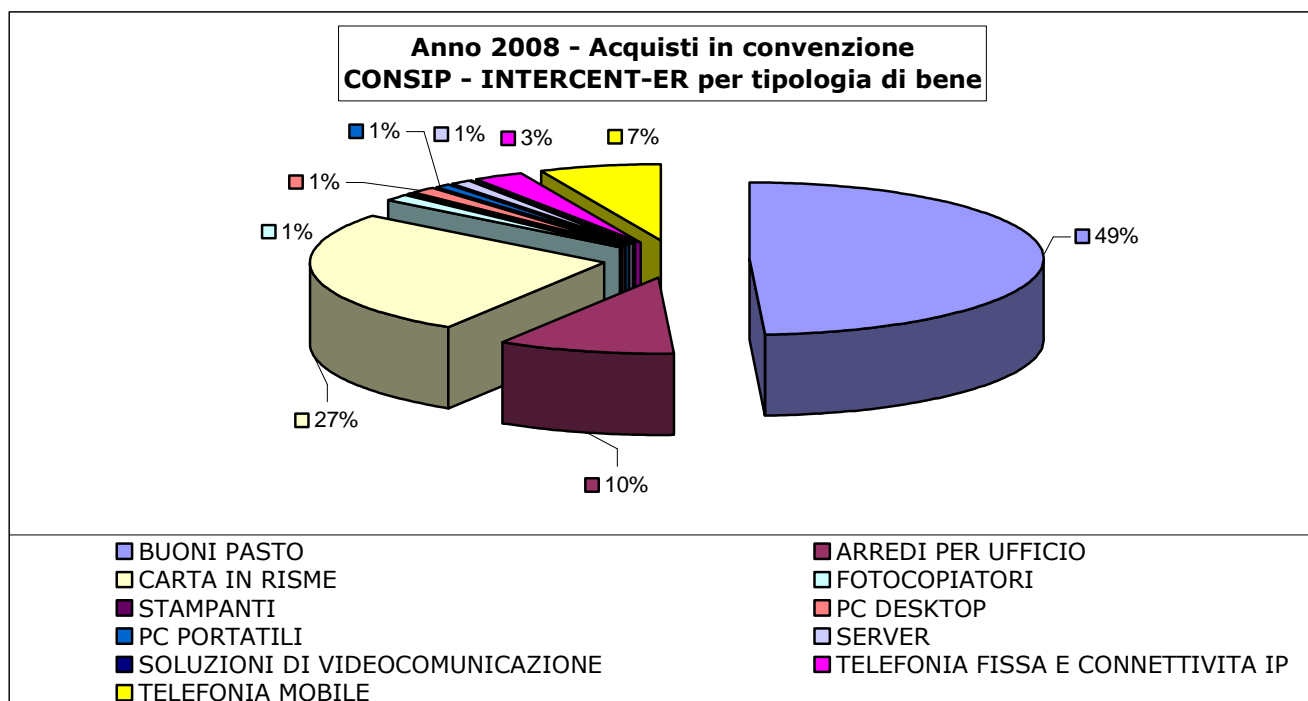


La tabella 3 e il grafico 2 mostrano la ripartizione degli acquisti in convenzione relativi al 2008, suddivisi per tipologia.

Tab. 3 – suddivisione degli acquisti in convenzione per tipologia

ACQUISTI IN CONVENZIONE PER TIPOLOGIA - ANNO 2008 (valori in euro)	
BUONI PASTO	695.200
ARREDI PER UFFICIO	135.221
CARTA IN RISME	377.943
FOTOCOPIATORI	20.542
STAMPANTI	4.355
PC DESKTOP	18.217
PC PORTATILI	12.758
SERVER	13.849
SOLUZIONI DI VIDEOCOMUNICAZIONE	1.901
TELEFONIA FISSA E CONNETTIVITA IP	37.664
TELEFONIA MOBILE	95.319
TOTALE	1.412.973

Grafico 2 – suddivisione degli acquisti in convenzione per tipologia



Le successive tabelle 4 e 5 e i grafici 3, 4, 5, 6 e 7 analizzano l'andamento degli acquisti in deroga.

Tab. 4 – tipologia e volume degli acquisti in deroga dei centri di gestione autonoma e dei centri di spesa

ACQUISTI IN DEROGA DIPARTIMENTI E PRESIDENZE ANNO 2008 (valori in euro)	
arredi e complementi di arredo	92.900
beni e servizi per gli immobili	3.000
beni e servizi per le persone	16.105
cancelleria, macchine per ufficio e materiale di consumo (compreso materiale per laboratorio)	572.846
hardware e software	500.145
telecomunicazioni elettronica e servizi accessori	106
veicoli carburanti e lubrificanti	2.754
attrezzature scientifiche	658.510
TOTALE	1.846.368

Grafico 3 – tipologia e volume degli acquisti in deroga dei centri di gestione autonoma e dei centri di spesa

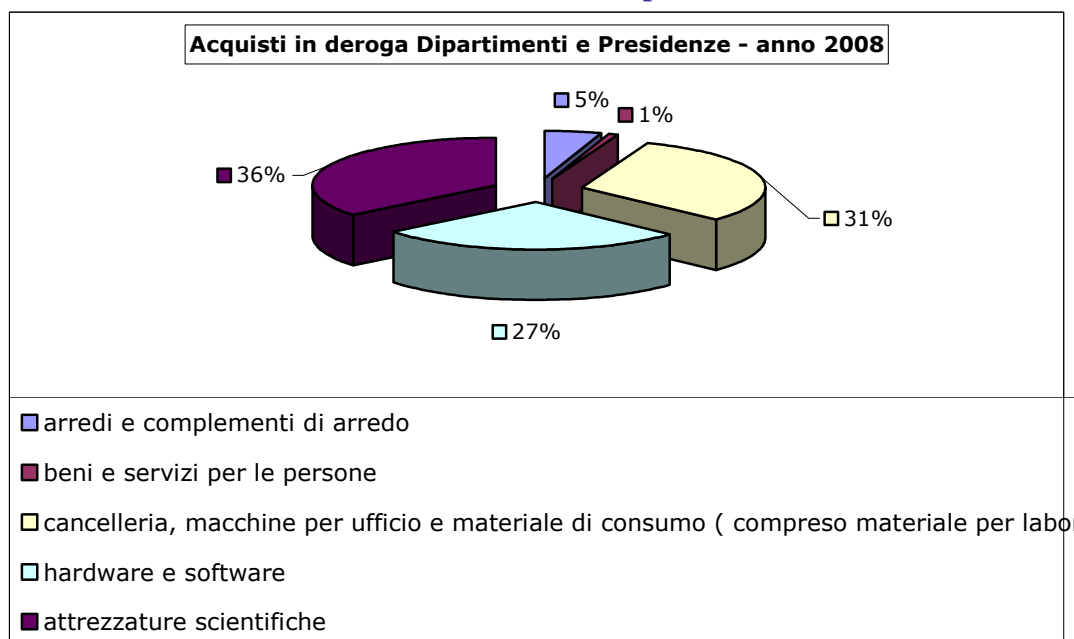
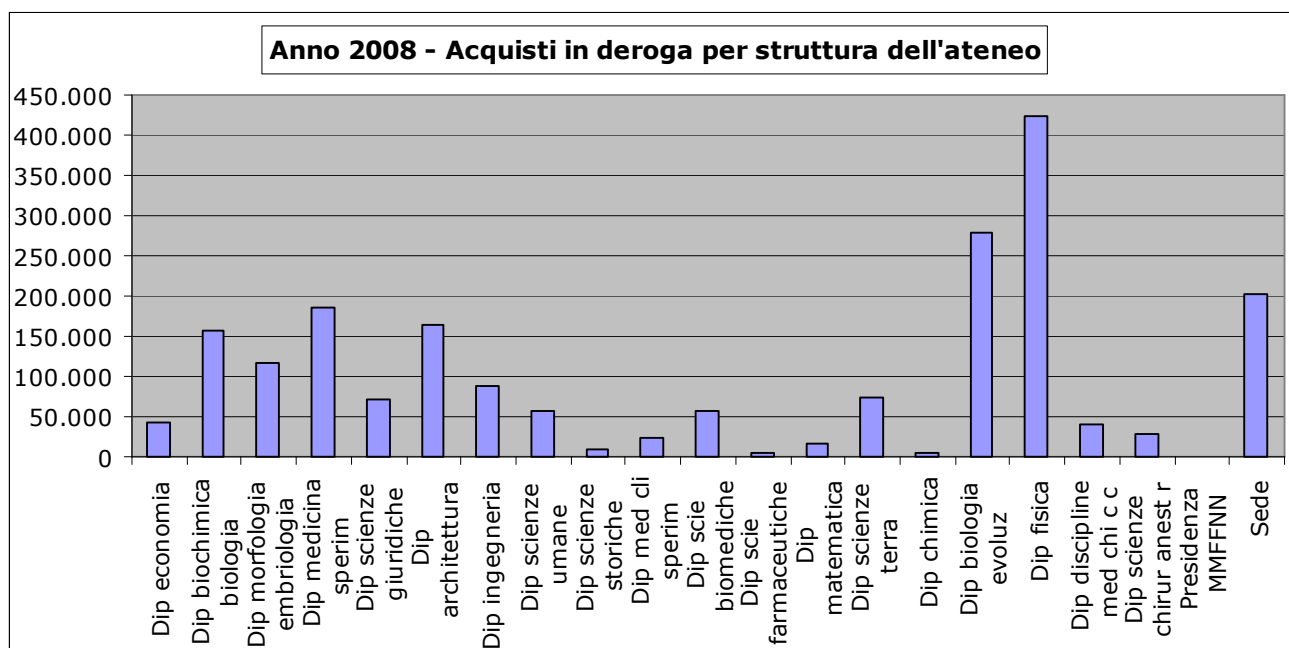


Grafico 4 – volume degli acquisti in deroga dei centri di gestione autonoma e dei centri di spesa



Tab. 5 – tipologia e volume degli acquisti in deroga della Sede centrale

ACQUISTI IN DEROGA SEDE CENTRALE ANNO 2008 (valori in euro)	
arredi e complementi di arredo	21.427
cancelleria, macchine per ufficio e materiale di consumo (compreso materiale per laboratorio)	101.370
hardware e software	26.103
telecomunicazioni elettronica e servizi accessori	52.884
TOTALE	201.785

Grafico 5 – tipologia degli acquisti in deroga della Sede centrale

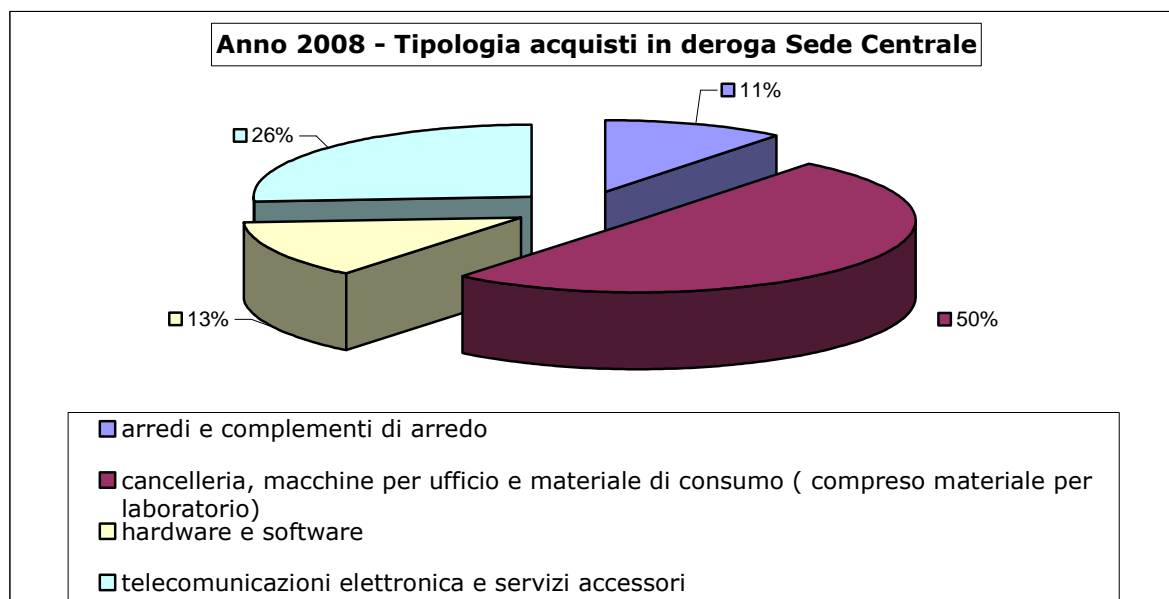


Grafico 6 – analisi acquisti in deroga per motivo di mancata adesione

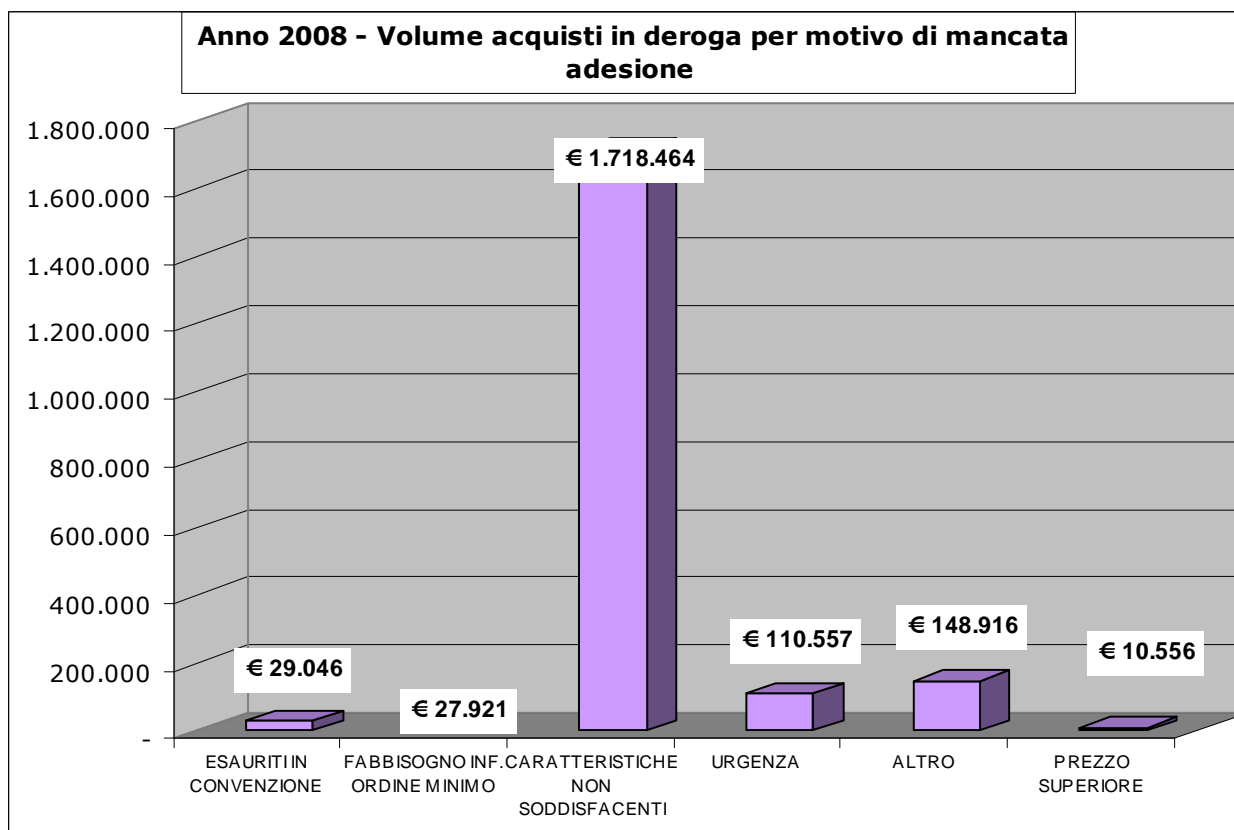
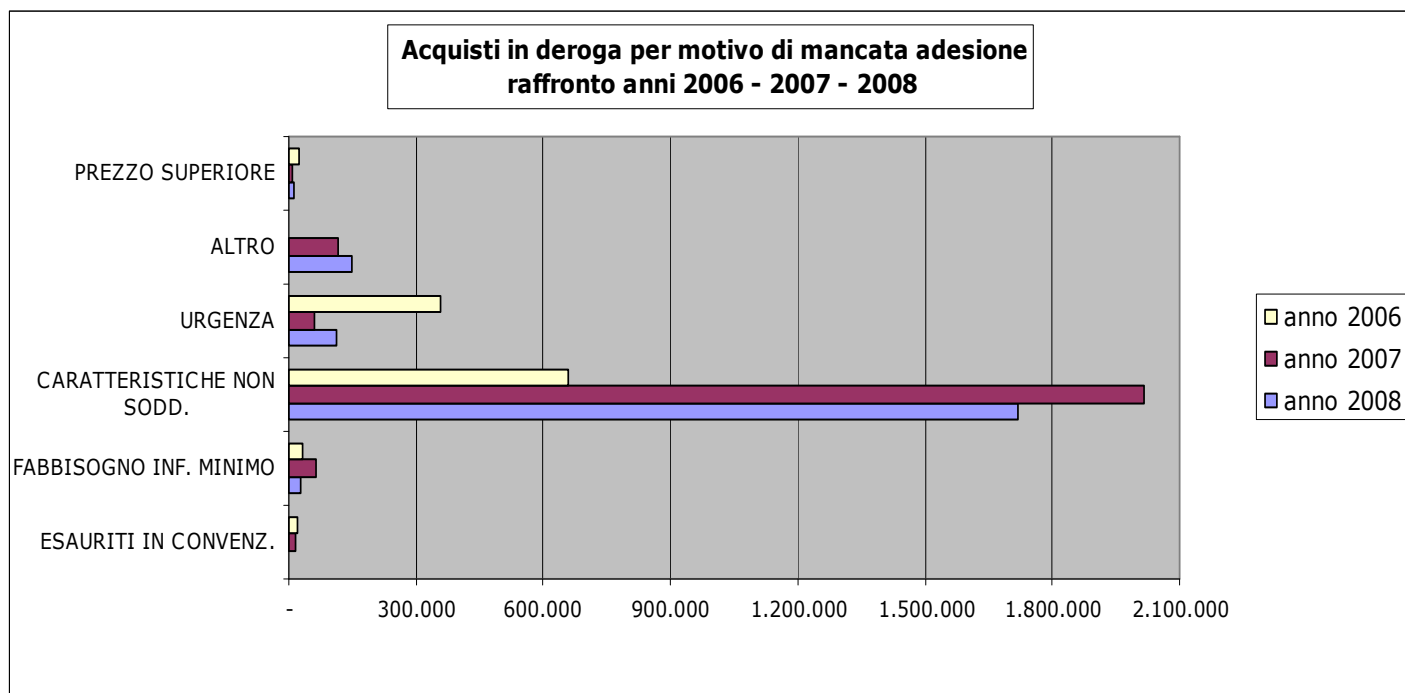


Grafico 7 – comparazione dei motivi di mancata adesione negli anni



4. Conclusioni

Le convenzioni sono accordi-quadro, sulla base dei quali le imprese fornitrici - aggiudicatrici di gare indette da Consip e Intercent-er su singole categorie merceologiche - s'impegnano ad accettare (alle condizioni e ai prezzi stabiliti in gara e in base agli standard di qualità previsti nei capitolati) ordinativi di fornitura da parte delle Pubbliche Amministrazioni, fino al limite massimo previsto (il cosiddetto massimale).

Acquistando attraverso le convenzioni, si può evitare di sostenere i costi di una gara d'appalto, anche nel caso in cui l'acquisto superi le soglie previste dalla legge (la cosiddetta soglia comunitaria) e si possono ottenere notevoli risparmi in termini di processo oltre che sul prezzo dei beni.

Nel 2008, Consip ha attivato 63 iniziative relative a diverse categorie di merceologiche, di cui 23 aggiudicate tramite Gara Telematica. Particolare interesse rivestono le convenzioni che, offrendo prodotti e/o servizi con caratteristiche ecologiche, consentono gli "acquisti verdi".

I dati illustrati nella presente relazione descrivono inoltre la composizione degli acquisti di beni e servizi effettuati in deroga al sistema delle convenzioni, articolati per strutture dell'Università di Ferrara.

E' inoltre presente un quadro di sintesi, complessivo per tutto l'Ateneo, degli acquisti effettuati nel corso degli anni 2006-2007-2008, attraverso tale sistema (Tabella 2 e Grafico 1)

Dall'analisi dei dati a disposizione è possibile effettuare le seguenti osservazioni:

a) gli acquisti effettuati aderendo al sistema delle convenzioni riguardano principalmente, nell'ordine, le seguenti categorie merceologiche (Tabelle 3, 5 e Grafico 2):

- Buoni pasto (49%)
- Carta in risme (27%)
- Arredi per ufficio (10%)

b) nella maggior parte dei casi la mancata adesione ad una convenzione risulta dovuta a motivi legati ad esigenze specifiche. Le spese dell'Ateneo spesso riguardano beni non tipizzati per cui la principale motivazione di acquisto in deroga risulta essere l'assenza di beni e servizi aventi caratteristiche e qualità confacenti alle esigenze del richiedente (Grafico 6).

Particolare rilievo assume, per il 2008, l'introduzione, con la Legge 6 agosto 2008, n. 133, dell'obbligo, esteso anche alle istituzioni universitarie, di approvvigionarsi di combustibile da riscaldamento e dei relativi servizi nonché di energia elettrica mediante le convenzioni Consip o comunque a prezzi inferiori o uguali a quelli praticati da Consip. A tale riguardo la scelta dell'Ateneo, precedente all'introduzione del suddetto vincolo, è stata quella di approvvigionarsi di energia elettrica nel mercato libero, in quanto all'atto della decisione di acquisto non erano attive convenzioni Consip o Intercent-er. Rispetto alle attuali convenzioni il contratto stipulato dall'Ateneo risulta inoltre offrire prezzi più favorevoli, come attestato dal Responsabile, per l'Ateneo della procedura di acquisizione.

Non è possibile quantificare complessivamente la riduzione della spesa conseguita attraverso il sistema delle convenzioni in quanto, dall'analisi della documentazione pervenuta, relativa quindi ai soli acquisti in deroga, è emerso come solo nell'istruttoria di pochi atti, sia stata fatta una comparazione tra i prezzi dei beni presenti in convenzione e quelli reperibili sul mercato. Benché sul portale di Consip s.p.a. sia disponibile una sezione benchmark che mostra la percentuale di risparmio su ciascun lotto in vendita, non è al momento possibile ricondurre ciascun acquisto in deroga, allo specifico lotto di appartenenza. Si può comunque affermare che, aggregando la domanda di più amministrazioni, Consip riesce mediamente ad abbattere i costi unitari d'acquisto (in media il 15-20% in meno, secondo rilevazioni dell'Istat), mantenendo al contempo standard qualitativi elevati nelle forniture.

Di seguito vengono riportati i link della sezione di benchmark:

<http://www.consip.it/on-line/Home/Attivitaerisultati/Acquistiinrete/Convenzioni.html>

http://www.acquistinretepa.it/portal/page?_pageid=173,2362489&_dad=portal&_schema=PORTAL

Vista l'incompletezza dei dati raccolti, relativi all'utilizzo del mercato elettronico, si è ritenuto di non procedere ad alcuna elaborazione al riguardo.

Si evidenzia infine che è ancora allo studio un sistema informativo in grado di classificare e quantificare le tipologie di acquisto attraverso la gestione delle richieste di acquisto on-line.

La presente relazione finale è resa disponibile sul sito internet del Portale di Unife, ai sensi dell'art. 26, comma 4, della legge n. 448/99.