

La Sezione umbra, in sede di parifica 2018, ha attestato che «Alla luce dei dati forniti nel corso dell'istruttoria per il giudizio di parificazione 2018, la riportata elencazione risulta completa, avendo presente che per le Aziende ospedaliere di Perugia e di Terni è stata attestata la mancata effettuazione di "acquisti autonomi". Sul piano valutativo, è da dire che l'incremento degli acquisti centralizzati prosegue nella direzione più volte indicata da questa Sezione e non deve essere interrotto. Come già evidenziato in precedenza, è da auspicare, anzi, una sempre più corretta programmazione degli acquisti e un maggiore ricorso alle committenze centralizzate, anche per evitare l'ingiustificato ricorso alle proroghe contrattuali, più volte segnalato da questa Sezione, in sede di esame dei bilanci delle Aziende del Ssr, in alcuni casi anche su conforme indicazione del Collegio sindacale».

L'elevata entità dei ricorsi alle procedure centralizzate viene evidenziata anche nella relazione della Sezione di controllo per la Regione Emilia-Romagna, pur tuttavia non sono riportati in termini comparativi i risparmi conseguiti da tale attività.

Anche nella Regione Marche la relazione dà contezza delle procedure di centralizzazione degli acquisti in materia sanitaria, evidenziando che il soggetto attuatore avrebbe attestato la realizzazione di alcuni risparmi di spesa (ma non sono quantificati in relazione).

Si precisa che tale disamina, effettuata sulla sola scorta di ricerche effettuate dalla banca dati, in assenza di un potere istruttorio autonomo del gruppo di lavoro, non ha il carattere di esaustività non potendo lo scrivente conoscere nello specifico la completa e complessa attività di tutte le sezioni di controllo e giurisdizionali.

5. Valutazioni conclusive

5.1. Dalla disamina delle principali pronunce sia in sede giurisdizionale che in sede consultiva traspare la difficoltà, da parte dei giudici contabili di inquadrare, nelle ordinarie categorie del danno risarcibile, eventuali condotte poste in violazione degli obblighi di legge in tema di centralizzazione degli acquisti; ciò dipende dalla oggettiva difficoltà di censurare le singole condotte in presenza di valutazioni volte ad individuare diversi parametri utili, idonei a derogare, quantomeno in termini di economicità ed efficienza, alle pur stringenti prescrizioni normative.

In effetti, a fronte di singoli risparmi di spesa e di oggettive esigenze legate anche alla celerità della prestazione ed alla qualità del materiale da acquistare, appare arduo individuare, ad ogni costo, delle fattispecie dannose, soprattutto in presenza di acquisti di piccolo importo che, prese singolarmente non incidono sui generali obiettivi di risparmio che il legislatore si è prefissato di realizzare.

5.2. In particolare, dall'esame dei pareri resi dalle Sezioni regionali di controllo è emersa in molte occasioni la scarsa convenienza degli acquisti centralizzati rispetto ai valori di mercato.

Di tale incertezza sulla convenienza economica ha preso del resto atto lo stesso legislatore modificando più volte il proprio orientamento, con scelte contraddittorie nel tempo, sull'obbligatorietà o meno del ricorso alle convenzioni in presenza di prezzi di mercato più vantaggiosi.

Tale circostanza risulta essere particolarmente rilevante, specialmente laddove collegata alle osservazioni sul sistema di rilevazione dei risparmi conseguiti sotto esplicitate.

5.3. Fondamentale ai fini dell'effettiva verifica dell'efficienza del sistema risulta essere la rilevazione dei dati dei risparmi conseguiti.

A tal fine il Mef esegue annualmente una rilevazione con metodologia definita dall'Istat che consente di stimare i livelli dei prezzi medi pagati dentro e fuori le convenzioni Consip e il Mepa.

È stata esaminata la scheda di presentazione della rilevazione Consip presente su *internet* per l'anno 2018.

In assenza di poteri istruttori non è stato possibile verificare in dettaglio la metodologia e i dati utilizzati.

Ciò nonostante si ritiene utile osservare che la definizione del campione su cui la rilevazione è stata effettuata si fonda su acquisti effettuati dalle amministrazioni e non sui prezzi effettivamente presenti sul mercato.

Inoltre, le categorie prescelte subiscono una rilevante variabile di stima in relazione ai tempi di acquisto e consegna. In particolare, l'obsolescenza dei materiali tecnologici – ampiamente inseriti nel campione utilizzato – rende tendenzialmente poco attendibile la stima dei risparmi conseguiti.

Anche la continua evoluzione delle tariffe dei servizi di telefonia può determinare rilevanti scostamenti sulle stime.

Infine, l'eliminazione della componente fiscale per accise e iva, che costituiscono componenti fisse corrispondenti anche a 2/3 del costo sostenuto, altera profondamente il risparmio percentuale conseguito su forniture di carburanti, gas ed elettricità.

Laddove la stima è più oggettiva, come per l'acquisto della carta A4 e A3, gli acquisti sono risultati addirittura più convenienti al di fuori del Mepa per le amministrazioni locali, non per quelle statali. Per queste ultime, tuttavia, è stato constatato un prezzo fuori Mepa ben più elevato rispetto a quello registrato per le amministrazioni locali.

In conclusione, la stima dei risparmi conseguiti illustrata dal Mef non risulta del tutto certa e rappresentativa, circostanza da cui può tra l'altro desumersi che le conclusioni cui sono giunte le Sezioni riunite nel giudizio di parificazione, laddove si ipotizza che i risparmi conseguiti siano stati utilizzati per ulteriori acquisti determinando un'invarianza della spesa, possano offrire anche una diversa lettura.

5.4. La Consip in data 9 maggio 2019 ha reso noto che il valore degli acquisti effettuati nel primo trimestre 2019 dalle amministrazioni pubbliche tramite gli strumenti messi a disposizione da Consip è stato di oltre 3,1 miliardi di euro e che il risultato segna un incremento del +24 per cento rispetto allo stesso periodo del 2018.

È risultato in crescita anche l'indice di copertura, ovvero il livello di utilizzo del sistema rispetto al potenziale massimo di spesa delle amministrazioni nei settori merceologici in cui sono attivi strumenti Consip, salito al 3 per cento in data 31 marzo 2019 al 33 per cento, rispetto al 31 per cento registrato a fine 2018. Dai dati della Consip si desume tuttavia che solo 1 euro di spesa ogni 3 passa attraverso strumenti Consip.

Non si conoscono dati specifici circa la spesa che non viene effettuata tramite Consip.

Qualora la stessa non sia stata effettuata attraverso diverse centrali di acquisto ciò indicherebbe un rilevante limite e importanti margini di miglioramento.

La stessa Consip, infatti, con lo stesso comunicato ha reso noto che il risparmio annuo generato dagli strumenti Consip, al 31 marzo 2019, era pari a circa 3,2 miliardi di euro. È facile intuire come una maggiore riconduzione della spesa pubblica agli strumenti Consip determinerebbe un incremento proporzionale dei risparmi, fino a quasi 10 miliardi di euro, con un ampio margine di ulteriori 6 miliardi di risparmio potenzialmente conseguibili.

6. *Proposte*

6.1. *Utilità del ricorso a strumenti premiali*

In considerazione delle criticità rilevate non può esprimersi un giudizio pienamente positivo sullo stato attuale del ricorso agli acquisti centralizzati.

Sotto tale profilo si rende necessario acquisire nell'ordinamento strumenti idonei a conseguire effettivi risparmi di spesa.

In merito va rilevata la scarsa efficacia dimostrata dagli strumenti dissuasivi predisposti, caratterizzati dalla presenza di ipotesi di responsabilità in caso di deroghe ingiustificate.

Ciò premesso, in considerazione dell'elevato numero dei centri di spesa, si ritiene utile il ricorso anche a strumenti premiali, quali la possibilità dell'utilizzo dei risparmi di spesa conseguiti per consumi intermedi e strumentali a parità di servizi per l'incentivazione del personale responsabile dei vantaggi conseguiti.

Anche l'erogazione della retribuzione accessoria potrebbe essere condizionata al raggiungimento di obiettivi di spesa, come sotto meglio specificato.