

1. *Premessa metodologica e limiti di operatività del gruppo di studio*

In tema di *spending review* va in primo luogo rilevata la vastità della materia interessata da potenziali riduzioni, fattore che ha determinato nel tempo l'istituzione di più uffici commissariali dedicati nell'organizzazione dell'amministrazione statale.

Ciò premesso, il gruppo ha rilevato un fortissimo limite nella carenza di poteri istruttori autonomi, cui si è cercato di supplire suggerendo un'estensione del gruppo di lavoro magistrati assegnati a funzioni specificamente dedicate. Tale circostanza ha fin da subito costretto i lavori verso un'attività maggiormente ricognitiva e propositiva, piuttosto che di autonoma indagine, condizionando anche la tempistica alla disponibilità di adeguati elementi informativi.

I tempi dei lavori sono stati altresì condizionati dalla disponibilità a presenziare ai lavori da parte dei colleghi maggiormente impegnati su diversi fronti istituzionali.

Anche a seguito di confronto con il Consiglio di Presidenza, stanti i limiti prima indicati, si è ritenuto di delimitare inizialmente l'ambito di approfondimento agli acquisti centralizzati, in quanto in tale settore risulta essere più ampio l'approfondimento svolto dalle diverse Sezioni.

Ciò premesso, il gruppo ha deciso di articolare l'attività svolta effettuando una ricognizione differenziata in relazione alle plurime articolazioni della Corte dei conti che si sono occupate degli acquisti mediante le centrali di acquisto, al fine di trarre indicazioni quanto più possibili concrete e puntuali su potenziali risparmi di spesa.

Dopo una prima parte ricognitiva vi è una sezione dedicata alle osservazioni critiche ed una, ulteriore, alle conclusioni cui i singoli componenti sono giunti.

Completa il documento una parte propositiva.

Ciò premesso, è evidente come il presente referto sconti fortemente la scarsa disponibilità di dati interni ed esterni alla Corte; al riguardo il gruppo ritiene di dover fin d'ora evidenziare l'utilità di una struttura stabile di coordinamento, composta preferibilmente da magistrati istituzionalmente assegnati a funzioni attinenti al tema, che possa fungere da raccordo tra le diverse articolazioni territoriali e centrali della Corte, al fine di fornire una visione unitaria dell'istituto e, ove l'evoluzione ordinamentale valorizzi tale ruolo di individuazione dei risparmi potenziali in capo alla Corte, possa veicolare utili informazioni agli organi di amministrazione attiva, come avviene in altri ordinamenti.

2. *Analisi dell'attività svolta dalle Sezioni centrali della Corte dei conti in materia di centrali d'acquisto*

2.1. *Attività svolta dalle Sezioni riunite*

2.1.1. *Premessa*

In occasione del giudizio di parifica sul rendiconto generale dello Stato, nell'ambito della parte relativa alla "Spesa" contenuta nel I volume della "*Relazione sul rendiconto generale dello Stato*" le Sezioni riunite riferiscono ogni anno sull'andamento della spesa pubblica in generale e l'attuazione delle relative misure di razionalizzazione con particolare riferimento alla centralizzazione degli acquisti da parte della pubblica amministrazione statale e all'attività della Consip s.p.a. L'analisi è condotta sulla base dei dati forniti dalle stesse amministrazioni centrali, messi a confronto con i dati di consuntivo disponibili sul sistema Sirgs, come è noto condiviso tra Corte dei conti e Ragioneria generale dello Stato. Specifica attenzione è riservata alle spese per l'acquisto di beni e servizi da parte delle amministrazioni dello Stato, che costituiscono una parte dei "consumi intermedi", non trascurando gli acquisti effettuati in forma accentrata nell'ambito degli "investimenti fissi lordi". È opportuno precisare, inoltre, che nei casi non infrequenti di divergenze, per lo più di tipo classificatorio, tra i dati di bilancio disponibili sui sistemi informativi e il reale utilizzo delle risorse finanziarie da parte delle singole amministrazioni, si è sinora ritenuto di dare prevalenza ai dati forniti da queste ultime in quanto più aderenti alla realtà gestionale.

2.1.2. *Le misure di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi*

Il programma di razionalizzazione degli acquisti delle pubbliche amministrazioni è il più importante punto di riferimento per le politiche di contenimento della spesa e di efficientamento dei servizi delle amministrazioni dello Stato, nonostante le criticità registrate nel corso del 2017, che si erano sviluppate attorno alla

gara indetta da Consip nel 2012 per l'affidamento di servizi di pulizia in istituti scolastici di ogni ordine e grado ed alla convenzione *Consip di Facility management FM4* (1). La produzione normativa nel 2018 non ha ulteriormente ampliato gli obblighi di ricorso agli strumenti messi a disposizione da Consip, ma è stata più circoscritta e, per alcuni aspetti, di segno contrario. La legge di bilancio 2018 (l. 27 dicembre 2017, n. 205) si è, infatti, limitata a mettere ordine nel settore della pulizia per le scuole regolando le situazioni in cui le convenzioni erano scadute e affidando contestualmente alla stessa Consip l'espletamento delle procedure di gara per i servizi di pulizia e degli altri servizi ausiliari delle scuole mediante convenzione quadro (da completare entro l'inizio dell'anno scolastico 2019-2020). Parallelamente, gli stanziamenti in favore del Programma sono stati ridotti con un taglio di 4 milioni annui dei corrispettivi erogati dal Mef in favore Consip (con un taglio mirato sostanzialmente concordato tra Consip e RGS ai sensi dell'art. 22-*bis* cit.), adottato nell'ambito della revisione annuale della spesa ai sensi dell'art. 22-*bis* della l. 31 dicembre 2009, n. 196, così come integrata dall'art. 4 del d.lgs. n. 90/2016 ("Programmazione delle risorse finanziarie e accordi tra Ministeri"). La legge di bilancio 2019 (l. 30 dicembre 2018, n. 145) ha, poi, previsto, al c. 130, l'elevazione da 1.000 a 5.000 euro della soglia al di sotto della quale non sussiste l'obbligo di fare ricorso agli strumenti Consip, al c. 760, la reinternalizzazione dei servizi di pulizia e ausiliari delle istituzioni scolastiche, al c. 770, la riduzione delle risorse attribuite alla Consip e destinate ad attività di supporto alle amministrazioni nel settore dell'*information technology* con un taglio di 2,7 milioni a partire dal 2019 (2) e al c. 776 la riduzione a non più di 1 milione del corrispettivo versato alla Consip per le attività svolte dalla ex Sicot s.r.l. Le attività del programma di razionalizzazione risulterebbero quindi dover subire nel complesso riduzioni pari a circa 7,7 milioni nel 2019 e di 9,25 milioni negli anni a seguire. Infine, la l. 14 giugno 2019, n. 55, che ha convertito il d.l. "sblocca-cantieri", ha sospeso, a titolo sperimentale e fino al 31 dicembre 2020, l'obbligo per i co-

(1) Le vicende, che si sono sviluppate attorno alla gara indetta da Consip nel 2012 per l'affidamento di servizi di pulizia in istituti scolastici di ogni ordine e grado ed alla convenzione *Consip di Facility management FM4*, hanno evidenziato l'eccessiva concentrazione della domanda e dell'offerta, con la sostanziale esclusione delle piccole e medie imprese e l'emergere di "cartelli" e "intese" volti alla spartizione del mercato severamente censurati dall'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato.

In particolare, le procedure di gara relative alla pulizia degli edifici scolastici sono state oggetto di indagine conclusa dall'Agcm che, con provvedimento n. 25802 del 22 dicembre 2015, ha dichiarato l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza tra taluni fornitori di servizi di pulizia. Come si può leggere nel comunicato stampa pubblicato in data 6 agosto 2017 sul proprio sito dalla stessa Consip s.p.a. "*L'Agcm ha accertato in data 22 dicembre 2015 l'esistenza di una intesa tra le imprese (...) avente la finalità di condizionare gli esiti della gara indetta da Consip, attraverso l'eliminazione del reciproco confronto concorrenziale e la spartizione dei lotti. Di conseguenza, Consip ha risolto le convenzioni per la pulizia delle scuole inizialmente sottoscritte*" I provvedimenti adottati dall'Agcm sono stati peraltro giudicati legittimi dal Tar Lazio con sent. nn. 10303, 10307 e 10309/2016. Il Consiglio di Stato, con sent. 20 febbraio 2017, n. 740, ha respinto l'appello proposto avverso la sent. n. 10303/2016.

Per quanto riguarda la gara FM4, l'Agcm in data 21 marzo 2017 ha avviato un'istruttoria su sette imprese partecipanti alla gara FM4 per accertare l'esistenza di intese restrittive della concorrenza e, con provvedimenti del 22 novembre 2017 e del 18 aprile 2018 ha esteso l'accertamento ad altre ditte e ad altre gare; segnatamente la gara SIE3 e la gara MIES2. La Consip s.p.a., dal canto suo, ha inserito nella gara clausole specifiche dirette a sanzionare l'eventuale accertamento da parte dell'*Authority* di intese lesive della concorrenza ed ha escluso una società sia dalla gara per la pulizia nelle scuole che dalla gara FM4.

Peraltro, nel 2018 i lavori della commissione di gara per la convenzione Consip FM4, la cui procedura di aggiudicazione si era da tempo interrotta, sono terminati e sono stati avviati gli adempimenti propedeutici alle aggiudicazioni definitive. Tali adempimenti, tuttavia, non sono stati risolutivi avendo ritenuto la Società in house di non poter prescindere dalla conclusione dei giudizi pendenti dinanzi al Tar del Lazio e al Consiglio di Stato, i cui esiti potrebbero influire sulle attuali graduatorie e, di conseguenza, sulla tempistica di attivazione delle convenzioni.

(2) In questo caso il legislatore è intervenuto su competenze attribuite alla Società con la legge di bilancio 2016 (l. n. 208/2015, c. 514-*bis*), che aveva invece previsto un incremento delle dotazioni destinate al finanziamento del Programma di razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione di 3 milioni nel 2017 e di 7 milioni a decorrere dal 2018. Tale previsione si poneva in una fase ancora "espansiva" del programma di razionalizzazione degli acquisti, in cui si era quasi identificata la razionalizzazione della spesa con un incremento delle attività della Società deputata agli acquisti centralizzati, che avrebbe portato in modo quasi deterministico ad una riduzione della spesa sostenuta dalle diverse amministrazioni per il proprio funzionamento. Tuttavia, come più volte rilevato dalla Corte negli ultimi anni in sede di relazione sul rendiconto generale dello Stato, ad una relativa espansione degli acquisti centralizzati non ha fatto riscontro una riduzione della spesa per consumi intermedi delle amministrazioni centrali, che hanno anzi incrementato gli acquisti di beni e forniture effettuati sia direttamente che attraverso gli strumenti messi a disposizione dalla Consip.

muni non capoluogo di provincia di centralizzare le procedure, con riferimento a quanto previsto dall'art. 37, c. 4, Codice dei contratti.

Nonostante il quadro meno favorevole rispetto agli anni precedenti, le informazioni comunicate dal Ministero dell'economia e delle finanze sembrano segnalare che l'attività della Società *in house* ha conosciuto nel 2018 una flessione solo in termini relativi. Infatti, i dati pervenuti mostrano una riduzione del numero dei contratti e dei corrispondenti valori economici per le convenzioni e gli accordi quadro, ma il numero dei contratti ed il loro valore risulta complessivamente aumentato (220.909 contratti nel 2018 contro i 204.747 del 2017, per un valore complessivo di oltre 2 miliardi nel 2018 rispetto agli 1,7 miliardi circa del 2017). La sostanziale tenuta del sistema è dovuta, tuttavia, quasi esclusivamente al consistente aumento degli ordinativi di fornitura emessi sul Mercato elettronico della pubblica amministrazione-Mepa (200.498 nel 2018 rispetto ai 178.962 del 2017). Il dato, seppur positivo, conferma in realtà le difficoltà incontrate dal sistema delle convenzioni, che costituisce concettualmente il nucleo essenziale delle politiche di centralizzazione degli acquisti. Non sembra, infatti, che l'obiettivo dell'aggregazione possa ritenersi raggiunto grazie al risultato conseguito dal Mepa, essendo quest'ultimo uno strumento basato sulla gestione decentrata degli ordinativi da parte dei singoli centri di spesa, che operano sotto la soglia di rilievo comunitario (sono ben 88.000 i "centri di spesa" abilitati). Nel 2019 il sistema sembrerebbe comunque in ripresa rispetto al biennio 2017-2018 (3).

I dati in questione, frutto come sempre di rilevazioni e stime della stessa Società *in house* del Mef e dell'Istat (4), necessitano, tuttavia, di un'attenta verifica basata su riscontri obiettivi, considerato che negli scorsi anni i dati di consuntivo riferiti ai consumi intermedi dei ministeri non hanno fatto registrare una diminuzione della spesa, che si è al contrario accresciuta. Ben vero, la spesa per consumi intermedi (analizzata in un successivo paragrafo) abbraccia tutte le spese di funzionamento delle amministrazioni statali considerate e non coincide esattamente con le categorie merceologiche gestite attraverso gli strumenti Consip. Si tratta, tuttavia, di un indice di efficacia delle politiche di contenimento della spesa realizzate (anche) attraverso i mezzi messi a disposizione dal Programma di razionalizzazione che rivela scelte di gestione non sempre in linea con i programmi di risparmio. Il costante aumento delle spese per consumi intermedi conferma, infatti, che il Programma non riesce ancora a coprire in modo sufficientemente ampio i fabbisogni delle amministrazioni e che le risorse finanziarie "risparmiate" non vanno a ridurre il disavanzo, ma vengono in realtà destinate a soddisfare ulteriori fabbisogni e ad acquisti al di fuori del sistema, più o meno giustificati.

Soprattutto il sistema delle convenzioni ha mostrato di avere limiti e carenze significative che non sono stati ancora realmente superati. La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato ha messo bene in luce pregi e difetti del sistema sottolineando, per altro verso, anche le persistenti criticità delle procedure d'acquisto tradizionali (5). Gli elementi raccolti, tuttavia, non hanno portato a ritenere che l'aggregazione della spesa avesse perso la sua validità, sia ai fini di una più efficiente gestione delle risorse finanziarie (economie di scala, riduzione dei costi di processo, contenimento e determinazione dei

(3) La Consip ha reso noto sul proprio sito che nel primo trimestre del corrente anno il valore degli acquisti complessivamente effettuati dalle pubbliche amministrazioni attraverso gli strumenti messi a disposizione dalla Società è stato pari a 3,1 miliardi di euro, con un incremento del 24 per cento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente e un "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", del 33 per cento rispetto al 31 per cento registrato alla fine del 2018. Il risparmio generato dagli strumenti del Programma, valutato su base annua, dovrebbe attestarsi, alla fine del 2019, attorno ai 3,2 miliardi di euro. Inoltre, i centri di spesa abilitati al sistema hanno raggiunto il numero, ragguardevole di 88.000 ed hanno emesso circa 159.000 ordini di acquisto al 31 marzo 2019. Secondo la relazione annuale Anac per il 2017, presentata al Senato il 14 giugno 2018, e le stazioni appaltanti sono più di 30.000, ma se "si considera che ciascuna stazione appaltante ha più centri di spesa il predetto numero quasi si triplica" coincidendo sostanzialmente con gli 88.000 centri di spesa censiti da Consip.

(4) Da oltre 14 anni, l'Istat, per conto del Mef, per quanto riguarda l'economicità dei beni e dei servizi offerti per il tramite delle convenzioni, opera un raffronto fra i prezzi degli acquisti effettuati tramite gli strumenti Consip e quelli effettuati autonomamente dalle amministrazioni evidenziando risparmi (a vantaggio delle iniziative Consip) che vanno in media dal 10 al 20 per cento. È da precisare, peraltro, che i costi considerati non sono determinati solo dal prezzo, ma anche dai costi di processo (ivi compresi i costi del personale), dai costi di gara e dai costi da contenzioso, di cui le singole amministrazioni non devono più farsi carico e gravano esclusivamente sulla stessa Consip.

(5) Cfr. delib. 13 febbraio 2017, n. 2; 25 maggio 2017, n. 6 e, la più recente, 10 luglio 2018, n. 11, concernente "La gestione degli acquisti di beni e servizi da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero della salute".

prezzi di riferimento), sia in termini organizzativi (soprattutto come riduzione del numero dei centri di spesa e di lotta alla corruzione).

Sotto tale ultimo profilo va evidenziato come il legislatore si sia posto il problema della riduzione e della qualificazione delle stazioni appaltanti in diverse occasioni. Dapprima con l'istituzione presso l'Anac dell'Elenco dei soggetti aggregatori e del Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori coordinato dal Mef (art. 9, cc. 1 e 2, d.l. n. 66/2014) che vuole concentrare esclusivamente sulle centrali di committenza che ne fanno parte (al massimo 35 secondo quanto previsto dalla norma) tutte le procedure di acquisto relative alla fornitura di beni e servizi per determinate categorie merceologiche, e successivamente con gli artt. 37 e 38 del d.lgs. n. 50/2016 (cosiddetto nuovo Codice degli appalti), che mirano a circoscrivere l'attività nel settore degli appalti alle sole stazioni appaltanti qualificate iscritte nell'apposito elenco istituito anch'esso presso l'Anac. In tal modo, secondo simulazioni effettuate dall'Anac con il Mit, il numero delle stazioni appaltanti si ridurrebbe enormemente. Ad esempio, per il settore dei lavori si passerebbe da 12.000 stazioni appaltanti a un numero di poco superiore a 3.000, mentre per i servizi e le forniture si passerebbe da 25.000 stazioni appaltanti a circa 5.000 (6).

Si osserva, tuttavia, che mentre l'attività del Tavolo tecnico è stata in concreto avviata e ha portato all'individuazione delle categorie merceologiche per le quali le stazioni appaltanti devono rivolgersi ai soggetti aggregatori e all'emanazione di linee guida, la qualificazione delle stazioni appaltanti ha incontrato una serie di difficoltà, prima fra tutte, per le centrali di committenza, quella di dover essere qualificate per l'intero processo di gestione dell'appalto.

Le Sezioni riunite in sede di controllo si sono già pronunciate su questi temi rilevando, nella relazione sul Rendiconto generale dello Stato per il 2017, come, nonostante le rilevanti criticità oggettivamente riscontrate nel sistema convenzionale, la maggior parte delle amministrazioni non sia in grado di gestire autonomamente procedure di gara ordinarie, mentre i sistemi centralizzati degli acquisisti presentano pur sempre apprezzabili vantaggi, soprattutto per quanto riguarda la gestione di procedure di selezione complesse, senza ignorare che per talune categorie merceologiche (come ad esempio, energia, calore, pulizia ecc.) e per le grandi forniture il modello accentrato in generale sembra tuttora quello più aderente alle esigenze di programmazione e controllo. D'altra parte, i dati raccolti suggeriscono di non lasciare il modello immutato, ma di indirizzarsi verso procedure di gara specifiche senza escludere la possibilità di prevedere l'istituzione di più centrali di acquisto specializzate per tipologie di prodotto.

Considerazioni non dissimili sono state di recente riproposte dalle Sezioni riunite in sede di controllo in occasione dell'audizione al Parlamento svolta nell'ambito dell'"Attività conoscitiva sull'applicazione del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici)" dove, in relazione alle criticità ricorrenti in tema di appalti pubblici si è rilevato come "*Tale situazione rende indifferibile un programma di rafforzamento, professionalizzazione e specializzazione delle risorse umane interne alle pubbliche amministrazioni che operano nel settore degli appalti, in particolare per le figure tecniche. Coerentemente a quanto detto, si richiama inoltre la necessità di procedere all'aggregazione delle stazioni appaltanti (attualmente sono oltre 32.000) e di accrescerne, oltre alla dimensione, anche la competenza tecnica, per favorire rapporti di forza paritaria tra funzionari delle stazioni appaltanti e operatori economici (...)*" (7).

Concetti ribaditi, sempre dalle Sezioni riunite, anche in occasione della successiva Audizione al Parlamento sul disegno di legge (A.S. n. 1248) di "*Conversione in legge del d.l. 18 aprile 2019, n. 32, recante disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici*".

(6) Le "stazioni appaltanti", secondo i risultati di simulazioni riportate nella relazione annuale Anac per il 2017 (pp. 235-238) sarebbero circa 37.000 (12.000 per il settore lavori e 25.000 per il settore servizi e forniture) e si potrebbero ridurre a 8.000 (3.000 per i lavori e 5.000 per servizi e forniture) ove si desse piena attuazione al sistema delle stazioni appaltanti qualificate previsto dall'art. 38 del "nuovo" Codice dei contratti pubblici. La relazione Anac per il 2018, presentata al Senato il 6 giugno 2019, precisa, peraltro, che le stazioni appaltanti presenti nella Bdncp (Banca dati nazionale dei contratti pubblici), che dal 2008 ad oggi hanno perfezionato un Cig, sono circa 32.000.

(7) Sez. riun. contr., delib. n. 5/2019.

Il legislatore ha dimostrato di avere consapevolezza dei limiti manifestati dal Programma e della necessità di introdurre correttivi e modifiche ai modelli esistenti, ma le contromisure sinora adottate non hanno ancora dimostrato appieno la loro efficacia. Il ricorso agli strumenti del Programma di razionalizzazione ha, ad esempio, trovato un riscontro di non poca importanza nel d.l. n. 50/2017 e nel d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56 correttivo del Codice dei contratti pubblici, che contiene anche disposizioni volte a garantire la partecipazione delle microimprese e delle piccole e medie imprese (Pmi) alle iniziative di gara, attraverso un'attenta suddivisione in lotti (art. 51). Sono state, inoltre, adottate misure volte a rivedere e ad innovare gli strumenti messi a disposizione delle amministrazioni e degli operatori economici. Già la legge di bilancio 2017 (l. 11 dicembre 2016, n. 232), al c. 415 aveva stabilito che il Mef, in via sperimentale, divenisse acquirente unico per le merceologie dell'energia elettrica e del servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto per lo stesso Ministero e per il Ministero dell'interno. Allo stato l'iniziativa – che rappresenterebbe un interessante primo passo verso la “reinternalizzazione” di alcune funzioni non risulta ancora entrata nella fase operativa.

La ricerca di iniziative e strumenti innovativi, che era stata già avviata lo scorso anno, ma con scarso successo (8), è proseguita nel 2018 soprattutto per il settore dell'efficientamento energetico, come previsto dalla legge di bilancio 2018, con la pubblicazione, nel mese di dicembre, dell'“*Accordo quadro Gestione ed efficientamento energetico degli impianti di illuminazione pubblica ed. 1*”.

Sempre sulla stessa tematica, è stato previsto l'ampliamento delle tipologie merceologiche presenti sul Sistema dinamico di acquisizione con la pubblicazione del nuovo bando relativo alla “*Realizzazione di interventi di manutenzione straordinaria finalizzati al Risparmio energetico*” (9). È stato, poi, predisposto da Consip uno specifico Accordo quadro per i Servizi di pulizia negli uffici della pubblica amministrazione, che segna un'inversione di tendenza rispetto alle gare sui servizi integrati (*facility management*) definito come particolarmente innovativo dalla Società, e, infine, è stata pubblicata la nuova gara per la Telefonia mobile della pubblica amministrazione aumentando la ripartizione in lotti. Sempre nel corso del primo trimestre del 2019, sono stati infatti pubblicati 42 nuovi lotti e aggiudicati 50 lotti.

Le contromisure sinora adottate, tuttavia, non sembrano, però, ancora abbastanza incisive ai fini della rigenerazione del modello esistente.

Ciò premesso, sulla base delle notizie fornite dal dicastero competente, nel 2018 il Programma di razionalizzazione, per quanto riguarda i ministeri, ha fatto registrare i valori riportati nella Tavola che segue, in cui viene anche operato un raffronto con i dati comunicati lo scorso anno.

VALORI CONNESSI AL PROGRAMMA DI RAZIONALIZZAZIONE (*in milioni*)

	2017	2018	Variazione %
Spesa presidiata Ministeri	6.788	6.859	+1,05
Valore a base d'asta Ministeri	2.870	2.870	0
Transato Ministeri (preconsuntivo)	1.688	2.291	+35,72
Erogato Ministeri (preconsuntivo)	1.720	2.008	+16,74
Risparmio indiretto Ministeri (atteso)	550	533	- 3,09
Risparmio indiretto Ministeri	506	605	+19,57
Risparmio diretto Ministeri (preconsuntivo)	155	179	+15,48

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

(8) In particolare nel 2017 sono state condotte le attività preliminari allo sviluppo di uno studio di fattibilità che, sulla base di quanto previsto dalla legge di bilancio 2017 (art. 1, c. 413, l. n. 232/2016), doveva analizzare modelli innovativi di *procurement*, basati sull'applicazione della leva finanziaria agli approvvigionamenti di beni e servizi, al fine di favorire il rinnovo delle grandi “flotte aziendali” pubbliche, in condizioni di scarsità di risorse economiche, senza incidere sul debito pubblico. Tuttavia, non sono state individuate evidenti condizioni di convenienza nel nuovo modello di *procurement* esaminato.

(9) Il Mef ha fatto presente, al riguardo, che “*La realizzazione di tale bando è stata pianificata a seguito dello studio relativo agli interventi di riqualificazione energetica degli immobili, finalizzati al controllo e all'ottimizzazione delle fonti e dei consumi energetici degli edifici, quindi alla riduzione dei consumi e degli impatti ambientali. In particolare, il nuovo bando istitutivo affronta il tema della riqualificazione del sistema edificio-impianto attraverso la realizzazione di mono-interventi individuati dall'amministrazione per importi anche sopra la soglia comunitaria. Pertanto, in tale bando rientrano sia impianti e beni per la produzione di energia da fonte rinnovabile e per l'efficienza energetica sia eventuali interventi di riqualificazione energetica dell'involucro edilizio*”.

I dati raccolti evidenziano, innanzitutto, come la spesa presidiata sia cresciuta soltanto dell'1 per cento, e il valore a base d'asta, pari a 2,87 miliardi sia nel 2017 che nel 2018 (che dà l'idea del valore economico delle attività complessivamente messe a gara nel corso dell'anno) sia rimasto praticamente immutato.

Al contrario l'“erogato”, valore corrispondente agli ordini/contratti stipulati, passa da circa 1,7 miliardi a 2 miliardi con un incremento di quasi il 17 per cento. Allo stesso modo il “transato” cresce da quasi 1,7 miliardi a circa 2,3 miliardi.

Il risparmio diretto (quello cioè conseguito dalle amministrazioni direttamente a seguito dell'attivazione degli strumenti messi a disposizione dalla Consip) valutato in 155 milioni nel 2017 aumenta fino a 179 milioni nel 2018, con un incremento di poco più del 15 per cento. A sua volta il risparmio indiretto, stimato in 506 milioni nel 2017, raggiunge i 605 milioni nel 2018 con un aumento quasi del 20 per cento.

Complessivamente, come rilevabile dalla Tavola successiva, nel 2018 il ricorso ai vari strumenti disponibili (convenzioni, accordi quadro, mercato elettronico, sistema dinamico di acquisizione, gare in Asp) con riferimento al numero ed al valore economico dei contratti e degli ordinativi “attivati” dalle varie amministrazioni porta ad un risultato di 2,036 miliardi con un non trascurabile incremento rispetto agli 1,68 miliardi dello scorso anno.

RICORSO AGLI STRUMENTI DISPONIBILI (in milioni)

Strumento	Numero contratti attivati ministeri		Valore contratti attivati ministeri	
	2017	2018	2017	2018
Convenzioni	25.644	20.243	797	518
accordi quadro	80	52	84	17
gare su delega	2	1	9	13
mercato elettronico	178.962	200.498	722	968
sistema dinamico	51	81	41	81
gare in ASP	8	34	35	438
Totale	204.747	220.909	1.688	2.0366

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

Appare particolarmente significativa la riduzione del numero dei contratti relativi alle convenzioni. Nel 2018 i contratti attivati sulle convenzioni sono scesi a 20.243 per un valore di 518 milioni rispetto ai 25.644 del 2017, che avevano un valore di quasi 800 milioni. Altrettanto significativo, a ulteriore conferma della crisi delle convenzioni, è il corrispondente aumento degli ordinativi emessi sul Mepa che passano dai 178.962 del 2017 ai 200.498 del 2018, con valori economici che crescono parallelamente da 722 milioni a 968 milioni.

Nel 2017 i valori economici tendevano quasi ad equivalersi, nel 2018 invece il valore economico dei contratti attivati sul Mepa supera di gran lunga quello dei contratti attivati sulle convenzioni. Ciò non tranquillizza poiché il dato va in senso contrario a quello dell'aggregazione della spesa e della riduzione delle centrali di acquisto. Inoltre, considerato che come è noto gli ordinativi tratti sul Mepa si collocano al di sotto della soglia comunitaria, il consistente aumento di questi ultimi suscita perplessità sotto il profilo della legittimità delle procedure, che potrebbero essere state frazionate o aver dato luogo ad affidamenti diretti o a proroghe senza l'esperimento di una gara pubblica.

La previsione del Ministero relativa al 2019 è riportata nella tavola successiva, che opera anche un confronto con le previsioni formulate per il 2018.

PREVISIONI PER IL 2018 E IL 2019 PER I MINISTERI (in milioni)

Previsioni:	2018	2019
Spesa presidiata ministeri	7.034	7.078
Erogato ministeri	2.068	2.225
Risparmio indiretto ministeri	535	734

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

Come è possibile notare, nel 2019 si prevede un leggero aumento della spesa cosiddetta presidiata (10), che resta sempre attorno ai 7 miliardi (dato che segnala una relativa staticità rispetto alle categorie merceologiche oggetto del Programma), mentre l'“erogato” supererebbe in modo significativo i 2 miliardi, con un aumento di 157 milioni rispetto a quanto previsto per il 2018. I risparmi “indiretti” dovrebbero aumentare invece di 199 milioni passando da 535 a 734 milioni (11).

Se si ha riguardo alle attività globalmente considerate dal Programma con riferimento non alla sola amministrazione statale, ma al complesso delle pubbliche amministrazioni che sono tenute ad utilizzarne gli strumenti, nel 2018 risultano essere stati raggiunti volumi di spesa e valori economici più elevati rispetto all'anno precedente.

VALORI CONNESSI AL PROGRAMMA DI RAZIONALIZZAZIONE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (*in milioni*)

Programma razionalizzazione:	2017	2018
Spesa presidiata programma	47.370	48.601
Erogato programma (preconsuntivo)	8.814	11.725
Risparmio indiretto programma	2.592	3.053
Risparmio diretto programma (preconsuntivo)	541	819

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze

I dati raccolti sembrano confermare la validità delle iniziative volte all'aggregazione della spesa. È sempre troppo ampio, però, il divario tra le stime relative alla potenziale area di interesse (la spesa presidiata (12)) e le somme contrattualizzate dalle amministrazioni. Altrettanto si può dire per la differenza tra il risparmio indiretto (quantificato essenzialmente su stime di tipo statistico), i risparmi diretti (come stimati dal programma) e i dati comunicati dalle amministrazioni, che talvolta sono di segno opposto.

2.1.3. Acquisti Consip ed extra Consip per beni e servizi

La spesa per “Consumi intermedi” ammonta, in termini di impegni di competenza, nel 2018 a circa 14,2 miliardi, come risulta dal Rendiconto presentato dalla Ragioneria generale dello Stato. In tale ambito, attraverso un questionario specifico rivolto alle amministrazioni centrali, si è addivenuti ad una ricostruzione dei dati relativi agli acquisti di beni e servizi, distinguendo tra le procedure espletate attraverso gli strumenti Consip ovvero quelli effettuati per mezzo di altre procedure. I dati comunicati dalle amministrazioni rappresentano, per il 2018, il 56 per cento dei risultati esposti nel consuntivo presentato dalla Ragioneria generale dello Stato: la spesa per Consumi intermedi al netto delle spese non direttamente ascrivibili ai beni e servizi (13) ammonta a oltre 6,3 miliardi nel 2018 (5,4 nel 2017), mentre i dati forniti dalle amministrazioni coprono una spesa di circa 3,5 miliardi sia nel 2018 che nel 2017. Il disallineamento tra la spesa comunicata dalle amministrazioni per i beni e servizi e il medesimo aggregato rilevabile dalle scritture nell'ambito della categoria dei “Consumi intermedi” è principalmente dovuto ad una non corretta imputazione di alcune voci di spesa nell'ambito della categoria: si tratta, in generale, di spese per contributi che meglio dovrebbero trovare una collocazione in categorie di spesa più aderenti alla natura delle stesse. Un'ulteriore difficoltà, come evidenziato dalle amministrazioni, attiene alle spese connesse alle contabilità speciali per le quali appare complesso il controllo accentrato delle spese sostenute in sede periferica, in assenza di informazioni non reperibili direttamente da sistemi informativi a ciò predisposti.

(10) Ossia ricompresa tra le categorie merceologiche che possono essere interessate dalle attività del Programma.

(11) I risparmi indiretti sono quelli riconducibili al cosiddetto *benchmark*, ovvero i risparmi che in base ad elaborazioni di tipo statistico si valuta che vengano conseguiti dalle amministrazioni che effettuano acquisti al di fuori degli strumenti Consip utilizzando per determinare i prezzi d'acquisto i parametri di riferimento desumibili dalle convenzioni Consip.

(12) Cioè la “quota” di spesa che potenzialmente potrebbe essere coperta dagli strumenti di aggregazione nelle categorie merceologiche incluse nel Programma.

(13) Si tratta delle spese riferite alle categorie: Commissioni, Comitati e Consigli (Ce3-8), Agg di riscossione (11), Commissioni su titoli (12), Indennità di missione e rimborsi spese viaggi (13), Altri servizi (14) e Canoni Fip (15).

MODALITÀ DI ACQUISTO – IMPEGNI DI COMPETENZA (in migliaia)

Modalità di acquisto	Impegni di competenza		Composizione		Var. %
	2017	2018	2017	2018	2018-2017
Acquisti extra Consip (1)	2.267.642,6	2.321.569,7	63,2	65,5	2,4
<i>di cui</i>					
<i>Procedure aperte e ristrette</i>	338.523,1	697.463,3	14,9	30,0	106,0
<i>Affidamento diretto</i>	586.122,4	522.291,5	25,8	22,5	-10,9
<i>Procedura competitiva con negoziazione</i>	62.897,9	28.309,7	2,8	1,2	-55,0
<i>Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara</i>	1.191.788,8	1.011.487,0	52,6	43,6	-15,1
<i>Partenariato per l'innovazione</i>	1.470,1	1.471,1	0,1	0,1	0,1
<i>Dialogo competitivo</i>	22.329,1	61,7	1,0	0,0	-99,7
<i>Altro</i>	65.558,2	60.485,5	2,9	2,6	-7,7
Acquisti tramite CONSIP (2)	1.319.888,6	1.222.975,7	36,8	34,5	-7,3
<i>di cui</i>					
<i>Accordi quadro e convenzioni Consip</i>	883.795,7	958.160,0	67,0	78,3	8,4
<i>Mercato elettronico (comprese le RDO)</i>	427.837,2	249.098,8	32,4	20,4	-41,8
<i>Sistema dinamico di acquisizione</i>	8.255,6	15.716,9	0,6	1,3	90,4
Totale (1+2)	3.587.531,2	3.544.545,4	100,0	100,0	-1,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni centrali e Rendiconto generale dello Stato

Nel 2018, la quota di spesa comunicata per l'acquisto di beni e servizi effettuata tramite gli strumenti aggregati rappresenta il 34,5 per cento del totale della spesa, a fronte del 65,5 della spesa effettuata al di fuori del Programma di razionalizzazione della spesa (nel 2017 rispettivamente pari a 36,8 per cento e 63,2 per cento).

La composizione, quindi, delle modalità con cui le amministrazioni hanno affrontato la spesa per beni e servizi muta nel 2018 a vantaggio delle procedure al di fuori del sistema accentrato.

Un primo aspetto da rilevare è la diminuzione degli acquisti tramite gli strumenti Consip (-7,3 per cento). Tale flessione, però, è riconducibile prevalentemente a variazioni nei dati comunicati dal Ministero della giustizia che necessitano di essere approfonditi.

Nell'insieme, comunque, gli acquisti tramite Consip continuano a coprire una quota ancora molto esigua della spesa per l'acquisto di beni e servizi, pari soltanto al 34,5 per cento (circa 1,2 miliardi in termini assoluti).

Ciò significa che gli acquisti al di fuori del sistema accentrato sono quasi il doppio, con una quota del 65,5 per cento (oltre 2,3 miliardi), il che non può non destare perplessità stanti gli obblighi stringenti di adesione alla centrale acquisti e la necessità di una specifica e motivata autorizzazione (da inoltrare alla Corte dei conti) per poter operare fuori dal sistema.

Sempre nell'ambito degli strumenti Consip, gli accordi quadro e le convenzioni evidenziano un aumento dell'8 per cento nei confronti del 2017, che li porta ad occupare una quota significativa del 78 per cento (958 milioni) nell'ambito degli strumenti di acquisto centralizzati. Il dato riveste un certo interesse poiché sembrerebbe testimoniare una leggera ripresa per questa tipologia di procedure, che costituiscono il *core* del Programma di razionalizzazione della spesa, a scapito degli acquisti sul Mepa, che coprono una quota del 20,4 per cento (circa 250 milioni).

Tra gli strumenti messi a disposizione da Consip, gli acquisti effettuati tramite il Sistema dinamico di acquisizione della pubblica amministrazione (Sdapa) sono gli unici a crescere di oltre il 90 per cento, ma restano su valori economici molto bassi (pari a 15,7 milioni).

La quota di spesa “extra Consip” registra un lieve aumento del 2,4 per cento rispetto al 2017, dovuto principalmente all’incremento alle procedure aperte e ristrette. Ancora nel 2018 non sembra essere stato riasorbito l’effetto delle modifiche introdotte “in corso d’opera” nel 2016 a seguito dell’entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016, come modificato dal d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56, correttivo del codice) (14), evidenziandosi spese nella categoria “Altro” in cui erano confluite le procedure negoziate e gli acquisti in economia non più previsti.

La prevalenza del ricorso alle procedure extra Consip dimostra che anche nel 2018 gli strumenti del Programma di razionalizzazione degli acquisti – almeno per quanto riguarda i Ministeri – non sono riusciti a conquistare una quota maggiore della spesa per beni e servizi ed hanno anzi perso terreno rispetto all’anno precedente.

Viceversa, le attività al di fuori degli ambiti Consip, sono connotate da un notevole dinamismo. Il perdurante ritardo della convenzione FM4 e l’indisponibilità di convenzioni quadro nel settore del *facility management* e della pulizia hanno spinto evidentemente le amministrazioni alla ricerca di altre soluzioni e ad accordare ancora una volta preferenza a procedure di selezione del contraente meno complesse e di più modeste dimensioni.

Tuttavia, la gestione diretta degli acquisti non sembra essere andata nella direzione del risparmio. Anche ove si fossero spuntati prezzi unitari più bassi (anche per effetto del *benchmark* con i prezzi delle convenzioni Consip), il volume di questa tipologia di spesa risulta infatti complessivamente aumentato.

2.1.4. Acquisti Consip ed extra Consip per investimenti fissi lordi

La spesa per “Investimenti fissi lordi” ammonta, in termini di impegni di competenza, nel 2018 a circa 4,7 miliardi, come risulta dal Rendiconto presentato dalla Ragioneria generale dello Stato (con una crescita di circa il 14 per cento). Per quanto riguarda gli investimenti fissi lordi, comunicati dalle amministrazioni e che rappresentano, per il 2018, il 53 per cento dei risultati esposti nel consuntivo presentato dalla Ragioneria generale dello Stato, la quota relativa all’attività contrattuale, in termini di impegni di competenza, ammonta a circa 2,5 miliardi, con una diminuzione del 9 per cento.

In tale contesto, il totale degli acquisti effettuati al di fuori degli strumenti Consip diminuisce (-26,1 per cento) a fronte di un aumento di quelli effettuati con gli strumenti messi a disposizione di Consip (+45 per cento). Nel complesso, tuttavia, anche in questa categoria come per gli acquisti di beni e servizi, la spesa “extra Consip” è assolutamente predominante, essendo pari al 72,6 per cento (quasi 1,4 miliardi) contro il 27,4 per cento (poco più di 518 milioni) della spesa effettuata tramite Consip.

Accordi quadro e Convenzioni superano il 65 per cento (per un ammontare di oltre 353 milioni) e il ricorso al Sistema dinamico di acquisizione della pubblica amministrazione (Sdapa) cresce del 55 per cento (oltre 51 milioni). Il Mepa, invece, resta sostanzialmente stabile con un incremento del 2,8 per cento (pari a un ammontare di oltre 113 milioni).

(14) Che rivedeva le tipologie di procedure negoziate non prevedendo più il ricorso agli acquisti in economia di cui all’art. 125 del d.lgs. n. 163/2006.

INVESTIMENTI FISSI LORDI

(in migliaia)

Modalità di acquisto	Impegni di competenza		Composizione		Var.%
	2017	2018	2017	2018	2018-2017
Totale acquisti extra Consip (1)	1.858.147,6	1.373.172,3	83,9	72,6	-26,1
<i>di cui</i>					
<i>Procedure aperte e ristrette</i>	226.430,8	229.358,2	12,2	16,7	1,3
<i>Affidamento diretto</i>	115.763,2	138.742,4	6,2	10,1	19,9
<i>Procedura competitiva con negoziazione</i>	55.759,3	33.624,9	3,0	2,4	-39,7
<i>Procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara</i>	1.423.485,7	943.854,9	76,6	68,7	-33,7
<i>Partnership per l'innovazione</i>	4.855,0	13.070,9	0,3	1,0	169,2
<i>Dialogo competitivo</i>	745,4	41,8	0,0	0,0	-94,4
<i>Altro</i>	31.108,2	27.087,2	1,7	2,0	-12,9
Totale acquisti tramite Consip (2)	357.358,8	518.252,2	16,1	27,4	45,0
<i>di cui</i>					
<i>Accordi quadro e convenzioni Consip</i>	213.898,6	353.494,0	59,9	68,2	65,3
<i>Mercato elettronico (comprese le RDO)</i>	110.418,7	113.548,9	30,9	21,9	2,8
<i>Sistema dinamico di acquisizione</i>	33.041,5	51.209,3	9,2	9,9	55,0
A. Totale (acquisti di beni e servizi 1+2)	2.215.506,4	1.891.424,5	80,6	76,0	-14,6
B. Altre spese (diverse da acquisti di beni e servizi)	533.697,9	598.223,7	19,4	24,0	12,1
Totale Categoria (A+B)	2.749.204,3	2.489.648,2	100,0	100,0	-9,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati forniti dalle Amministrazioni centrali e Rendiconto generale dello Stato

2.1.5. Spesa per facility management, pulizia e manutenzione degli immobili

Si tratta di voci di spesa la cui gestione accentrata ha notoriamente incontrato non trascurabili criticità. La situazione appare in evoluzione rispetto agli anni scorsi. I lavori della commissione di gara per la convenzione Consip FM4, la cui procedura di aggiudicazione si era come è noto interrotta, sono terminati e sono stati avviati gli adempimenti propedeutici alle aggiudicazioni definitive. Tali adempimenti sembrano, tuttavia, non poter prescindere dalla conclusione di alcuni giudizi pendenti dinanzi al Tar del Lazio e al Consiglio di Stato, i cui esiti potrebbero influire sulle attuali graduatorie e, di conseguenza, sulla tempistica di attivazione delle convenzioni.

Nel frattempo, ai fini del superamento delle problematiche connesse alla ritardata attivazione delle convenzioni FM4, in particolare per quanto riguarda il vuoto che si era venuto a creare con la conseguenza di obbligare le amministrazioni a frequenti proroghe “tecniche” dei contratti stipulati in vigenza della precedente convenzione FM3, il Mef e la Consip hanno attivato alcune iniziative sul Sistema dinamico di acquisizione (Sdapa) per settori merceologici specifici (15). Inoltre, secondo quanto riferito dal Ministero competente, sono in corso di avvio da parte di Consip diverse gare per la gestione integrata degli immobili costruite secondo un nuovo approccio che, attraverso una più dettagliata analisi delle caratteristiche della domanda e dell’offerta, mira a conformare il disegno delle gare sulle puntuali esigenze di acquisto delle amministrazioni, garantendo contestualmente una maggiore partecipazione alle gare da parte delle Pmi. In particolare, in luogo di conglobare tutte le attività in un’unica gara per i servizi integrati come avveniva per il *facility management*, sono previste tre diverse iniziative aventi ad oggetto:

- Servizi di pulizia;
- Servizi di *facility management* per i grandi immobili;
- Servizi di manutenzione.

(15) Sdapa “Servizi di pulizia e igiene ambientale”;

Sdapa “Servizi di manutenzione degli impianti antincendio”;

Sdapa “Servizi di manutenzione degli impianti elettrici e speciali”;

Sdapa “Servizi di manutenzione degli impianti termoidraulici e di condizionamento”;

Sdapa “Servizi di manutenzione degli impianti elevatori”.

Si tratta, evidentemente, di procedure diversificate sulla base delle esigenze delle varie amministrazioni e delle dimensioni degli immobili cui sono destinati i servizi. Per i grandi immobili, per i quali ha un senso mantenere la gestione integrata, viene riproposto il *facility management*. Per gli immobili di piccole e medie dimensioni si attiveranno iniziative specifiche nei principali settori di intervento (pulizia e manutenzione). In tal modo non dovranno essere acquistati necessariamente servizi superflui o ridondanti come invece avveniva con il FM. Ci si trova quindi di fronte a una impostazione concettualmente più flessibile che va nella direzione indicata dalla stessa Corte negli anni scorsi. Tuttavia, il FM, che si ritrova pur sempre tra le nuove iniziative pianificate, necessita di una valutazione molto attenta. Non solo, infatti, occorrono soluzioni specifiche per gli immobili di più piccole dimensioni, ma anche per i grandi utenti, non basta definire prestazioni standard, ma occorre disegnare servizi facilmente adattabili alle singole realtà concrete e, in ogni caso, rafforzare i controlli esercitati dalla Consip in corso di esecuzione del contratto.

Nell'insieme le attività esaminate, comprese quelle al di fuori del FM, equivalgono ad oltre 229 milioni di acquisti sui sistemi centralizzati (convenzioni + Mepa) e a circa 105 milioni al di fuori di questi ultimi, per un totale di quasi 335 milioni.

Ancora una volta si osserva che per le categorie merceologiche considerate, al contrario di quanto avviene nella categoria II nel suo complesso, la spesa aggregata in termini assoluti supera quella effettuata al di fuori degli strumenti di centralizzazione. Dall'esame dei dati è risultato, tuttavia, che nel 2018 la spesa per FM (in termini di impegno di competenza) è diminuita e per quanto riguarda gli strumenti Consip di circa 19,5 milioni (- 2,9 per cento), mentre per gli ordinativi emessi al di fuori del sistema accentrato è aumentata di quasi 3,5 milioni (+9,5 per cento).

Globalmente considerata (Consip + extra Consip) la spesa totale per FM nel 2018 è diminuita di circa 16 milioni collocandosi attorno ai 118,3 milioni (erano circa 134,3 milioni nel 2017), di cui quasi 116,7 milioni, pari ad oltre il 98 per cento per sole spese di pulizia e manutenzione. La spesa per pulizia e manutenzione non compresa nel FM, ma effettuata sempre attraverso strumenti Consip, nel 2018 invece cresce passando da 126,7 milioni a circa 139,5 milioni. Cresce anche la spesa inclusa nei contratti di FM effettuata al di fuori del sistema accentrato per le medesime categorie merceologiche, che passa a sua volta dai circa 71 milioni del 2017 ai quasi 77 milioni del 2018.

Per quanto riguarda nello specifico la pulizia, come già avvenuto nel 2017, anche nel 2018 si osserva un consistente incremento della spesa effettuata attraverso strumenti Consip, ma al di fuori delle convenzioni di FM (essenzialmente il Mepa, +20,7 per cento), che si conferma anche per i contratti di pulizia stipulati "fuori Consip" che aumentano ben del 103,2 per cento.

Anche gli impegni relativi alla manutenzione risultano aumentati, ma molto lievemente, dello 0,7 per cento sugli strumenti Consip extra FM (soprattutto Mepa), mentre l'aumento della spesa per la manutenzione effettuata "extra Consip" è solo del 3 per cento nel FM e del 9,8 per cento fuori dal FM. L'aumento appare estremamente contenuto rispetto ai dati riscontrati in passato e soprattutto rispetto alle ordinarie esigenze delle amministrazioni. La differenza tra questi aumenti di spesa molto limitati e i più sensibili incrementi verificatisi nel settore della pulizia non è di facile spiegazione. Evidentemente, l'indifferibilità delle spese di pulizia, che sono quasi una precondizione necessaria per poter tenere aperti gli uffici, ha indotto le amministrazioni a stipulare i contratti di pulizia senza attendere le nuove convenzioni, mentre le spese di manutenzione (ordinaria) hanno potuto più facilmente essere rinviate. Considerati, tuttavia, gli obblighi di adesione al Mepa e la sostanziale assenza di procedure sopra la soglia comunitaria gestite direttamente dalle amministrazioni, il fatto che quasi la metà della spesa per FM, pulizia e manutenzione, globalmente considerata, sia stata effettuata al di fuori del sistema suscita perplessità e lascia spazio a dubbi, sia in merito alla legittimità delle procedure attivate, sia in merito al rispetto dell'obbligo di trasmettere alla Corte le autorizzazioni agli acquisti fuori Consip.

FACILITY MANAGEMENT (in migliaia)

Tipologia di spesa	Strumenti Consip		Extra Consip	
	Impegno 2017	Impegno 2018	Impegno 2017	Impegno 2018
<i>Facility Management</i>	109.443,02	89.921,39	24.899,95	28.381,21
<i>di cui Manutenzione</i>	30.202,65	31.395,38	22.197,60	22.859,39
<i>di cui Pulizia</i>	77.350,30	56.719,89	2.797,39	5.684,53
Manutenzione (non inclusa nel <i>Facility management</i>)	62.795,75	62.326,24	31.045,60	34.086,88
Pulizia (non inclusa nel <i>Facility management</i>)	63.942,47	77.169,87	40.184,21	42.758,10
Totale Spesa	236.181,23	229.417,51	96.129,76	105.226,19

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati delle amministrazioni centrali

FACILITY MANAGEMENT – Composizione %

Tipologia di spesa	Strumenti Consip		Extra Consip	
	Impegno 2017	Impegno 2018	Impegno 2017	Impegno 2018
Facility management	46,34	39,20	25,90	26,97
<i>di cui Manutenzione</i>	27,60	34,91	89,15	80,54
<i>di cui Pulizia</i>	70,68	63,08	11,23	20,03
Manutenzione (non inclusa nel <i>Facility management</i>)	26,59	27,17	32,30	32,39
Pulizia (non inclusa nel <i>Facility management</i>)	27,07	33,64	41,80	40,63
Totale Spesa	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati delle amministrazioni centrali

FACILITY MANAGEMENT – Scostamento %

Tipologia di spesa	Strumenti Consip	Extra Consip
	Impegno 2018/2017	Impegno 2018/2017
<i>Facility management</i>	-17,84	13,98
<i>di cui Manutenzione</i>	3,95	2,98
<i>di cui Pulizia</i>	-26,67	103,21
Manutenzione (non inclusa nel <i>Facility management</i>)	-0,75	9,80
Pulizia (non inclusa nel <i>Facility management</i>)	20,69	6,41
Totale Spesa	-2,9	9,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati delle amministrazioni centrali

I dati raccolti per queste tipologie di spesa confermano che, nonostante le criticità riscontrate nel sistema convenzionale, la maggior parte delle amministrazioni non appare in grado di gestire procedure di gara complesse “sopra soglia” e in linea di massima preferisce affidarsi ai sistemi di acquisto centralizzati. In effetti, per le categorie merceologiche considerate, in cui può risultare conveniente mettere a gara lotti quantitativamente consistenti, il modello accentrato sembra pur sempre quello più aderente alle esigenze di programmazione della spesa e di risparmio. D’altro canto, oltre alle considerazioni formulate nei paragrafi che precedono, un modello basato esclusivamente sul decentramento delle procedure d’acquisto, indebolisce il mercato dal lato della domanda (priva cioè il contraente pubblico di buona parte del suo potere contrattuale) e lo frammenta eccessivamente dal lato dell’offerta.

2.2. L’attività svolta dalla Sezione delle autonomie in tema di revisione della spesa

L’art. 6, c. 3, d.l. n. 174/2012, rimasto fino ad oggi inattuato, contiene disposizioni in tema di contenimento della spesa, che disciplinano gli adempimenti degli enti locali e le correlate verifiche della Corte dei conti. Statuisce che la Sezione delle autonomie predisponga apposite metodologie costituenti il parametro di verifica delle azioni di rimodulazione della spesa disposte dagli enti locali ed eventualmente assoggettate a

misure correttive dalle Sezioni regionali di controllo. Quest'ultime, oltre ad esercitare la vigilanza sull'applicazione dei correttivi citati, ne inviano le risultanze alla Sezione delle autonomie che, essendo punto di avvio e di arrivo del procedimento, redige un referto al Parlamento (unico referto monotematico *ex lege*).

La norma in questione non persegue solo la finalità di verificare che gli enti locali applichino le vigenti norme di riduzione della spesa, ma si proietta più avanti, per riscontrare che siano stati adottati i fabbisogni standard sia in termini di riallocazione selettiva delle risorse (16), che di definizione del giusto rapporto tra costi e prestazioni.

Lo scopo è di pervenire al superamento del fabbisogno finanziario, modificandolo in fabbisogno standard, ovvero rapportato alle caratteristiche territoriali e sociodemografiche dell'ente. È così che l'esame dell'ottimale rapporto tra livello delle risorse e livello dei servizi s'inserisce in un quadro di sostanziale superamento della spesa storica, collocandosi nel più vasto ambito del controllo di gestione (17). L'ente locale è, infatti, un sistema organico, che organizza gli apparati cui è intestata l'erogazione dei servizi, per cui formula le linee programmatiche, tenendo necessariamente conto sia delle risultanze del controllo di gestione, che della necessità di assicurare un adeguato rapporto tra livello delle risorse e livello dei servizi (18).

In merito al rapporto tra spesa storica e fabbisogno standard, la Sezione delle autonomie (19), ha ritenuto di avvalersi dei dati presenti nel portale *Opencivitas*, recanti l'elaborazione dei fabbisogni standard operata dalla Società Sose (20) (sistema per uno sviluppo economico), oltre ad alcuni spunti e notizie idonei a valutare sia la qualità della spesa che, rispetto ad essa, le capacità gestionali degli enti.

La citata banca dati *Opencivitas* (21) è in grado di fornire, con riferimento a ciascun comune e per un certo numero di servizi, un confronto sia tra spesa storica e fabbisogno standard, che tra livello effettivo delle prestazioni rese (a fronte della spesa storica sostenuta) e livello quantitativo delle prestazioni. In tal senso, *Opencivitas* non è solo un portale d'accesso alle informazioni sugli enti locali, ma si profila anche come un piano che promuove la trasparenza e l'accessibilità alle informazioni sulla gestione delle pubbliche risorse (22). In pratica, gli enti locali che intendono utilizzare il portale, possono analizzare i risultati gestionali conseguiti nelle funzioni fondamentali ed effettuare confronti di *benchmark*, grazie ad alcuni parametri di giudizio rappresentati da indicatori idonei a testare l'efficienza e la qualità della spesa. Grazie ad indicatori come efficacia, efficienza, spesa *pro capite* e peso del personale, gli enti locali sono posti in grado di conoscere il rapporto tra costi e risultati, nonché di misurare i vantaggi che nascono dal ricorso ai menzionati fabbisogni standard rispetto alla spesa storica (23).

Come la società Sose penetra, grazie ad un foltissimo numero di indicatori, il livello quantitativo (ideale) delle prestazioni (24) e lo compara a quelle effettivamente rese, allo stesso modo, ancorché su scala diversa, si rapportano tra loro i fabbisogni standard e la spesa storica.

I valori assunti da quest'ultimi due riferimenti collocano idealmente ciascun Comune in una matrice divisa in quattro settori dove, attribuendo un *rating*, si individuano quattro corrispondenti classi di enti. Abbiamo quelli con la spesa storica maggiore del fabbisogno e prestazioni inferiori allo standard (enti inefficienti), quelli con spesa storica inferiore al fabbisogno e prestazioni inferiori allo standard (enti inefficaci), quelli

(16) La riallocazione selettiva delle risorse concorre percentualmente con la tradizionale spesa storica nell'articolare l'assegnazione di fondi, assegnazione che avviene tramite appositi d.p.c.m., emanati annualmente a seguito di lavori svolti appositamente da una Commissione presso il Mef.

(17) Ciò permette una valutazione in termini di economicità.

(18) Non a caso i fabbisogni standard sono considerati anche come *best practice*.

(19) Al riguardo vi è stata un'apposita e preventiva presa d'atto del Ministro delle Finanze *pro tempore*.

(20) Società partecipata per il 95 per cento dal Mef e per il 5 per cento dalla Banca d'Italia.

(21) Portale accessibile a qualsiasi utente all'indirizzo <www.opencivitas.it>, con riferimento ai comuni, province e Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario.

(22) Gli ultimi dati ad oggi disponibili sono relativi agli esercizi 2016.

(23) Il livello dei servizi misura servizi inferiori (da 0 a 5) e superiori alla media (da 6 a 10). Il livello della spesa misura la spesa inferiore al fabbisogno standard (da 0 a 5) o superiore al fabbisogno standard (da 6 a 10). Nella stessa pagina *Opencivitas* tratta le variabili determinanti del fabbisogno: morfologia e territorio, prezzi dei fattori produttivi, diseconomie di scala, ecc.

(24) Come queste si approssimano ai Lep, livelli essenziali delle prestazioni.

con spesa storica maggiore del fabbisogno e prestazioni superiori allo standard (che possiamo definire enti efficaci in deficit); quelli con spesa storica inferiore al fabbisogno e prestazioni superiori allo standard (enti efficienti). La banca dati consente, inoltre, grazie ad una sezione apposita, di calibrare la valutazione effettuata sul singolo comune, attraverso il confronto, anche interregionale, con altri enti aventi caratteristiche simili (25).

Si tratta di strumenti che, partendo dai profili finanziari, sono in grado di connetterli sinteticamente alle capacità gestionali degli enti, prospettando all'operatore eventuali linee istruttorie che servano ad indagare le cause della mancata sostenibilità dei bilanci. In un contesto di rinnovata programmazione del controllo, le metodologie messe a punto dalla Sezione delle autonomie valorizzano la semplificazione e il non aggravamento delle istruttorie, che sono poi criteri che la Sezione delle autonomie ha assunto ad indirizzo, ottimizzando l'utilizzo delle banche dati esistenti presso la stessa Corte o altre amministrazioni.

Alle metodologie è allegato un questionario, suddiviso in tre parti. Nella prima sono contenuti i quesiti relativi agli adempimenti in tema di centrali di committenza, cui gli enti sono tenuti a fornire puntuale risposta. In particolare, le domande sono state finalizzate ad evidenziare la razionalizzazione della spesa e il conseguimento dei risparmi, tramite il ricorso ai soggetti aggregatori, in particolare alle convenzioni Consip, ovvero al Mepa o ad altri mercati elettronici. Le domande immediatamente successive pongono l'attenzione sul rispetto della riduzione percentuale di talune tipologie di spesa, con fissazioni di limiti di importo e deroghe agli stessi che si rinvencono nelle relative norme (dal d.l. n. 78/2010 al d.l. n. 50/2017). La terza sezione è volta a riscontrare l'implementazione di eventuali misure gestionali adottate dall'ente, che può ricorrervi ogni qual volta versi in circostanze tali, da porre a repentaglio la sana gestione. Fanno parte di questa sezione gli ultimi quesiti che afferiscono a scelte discrezionali che attestano il libero ricorso a interventi improntati al contenimento della spesa. In sostanza, alle verifiche sostenute con le metodologie mutate da *Opencivitas*, si aggiungono quelle relative ai citati adempimenti normativi e quelle che emergono dagli equilibri o disequilibri che registrano lo stato di salute finanziaria degli enti.

Dalla citata collocazione della revisione della spesa in seno al controllo di gestione, consegue che i soggetti che ne sono responsabili sono quelli che esercitano il controllo di gestione negli enti più popolosi e quindi più strutturati (26). Tra di essi vengono poi scelti quelli che rilevano le maggiori criticità, così come emergono dall'applicazione dal noto c. 166 della l. n. 266/2015.

In conclusione, tutte le informazioni contenute nella banca dati *Opencivitas* rivestono particolare interesse e offrono dati, notizie e spunti per una valutazione della qualità della spesa e, indirettamente, delle capacità gestionali dell'ente. Ciò nonostante, si ritiene che, quali strumenti istruttori, siano particolarmente idonee agli scopi perseguiti, le consultazioni riferite alle pagine "Analisi della *performance*" e "Confronta" del portale, che possono diventare parametri uniformi, in seno alle metodologie *de quo* (27).

Il metodo di *benchmarking*, messo a punto in questa sede, consente di raffrontare, con riferimento al totale e alle singole funzioni, fino a quattro enti che possono essere scelti sulla base della dimensione demografica (il cui dato viene visualizzato), attraverso gli indicatori della "spesa storica", dei "fabbisogni standard", e della differenza, in valore assoluto e in percentuale, tra queste due grandezze, nonché del livello della spesa e dei servizi, resi graficamente con simboli (rispettivamente dell'euro e delle stelle) secondo una scala da 0 a 10.

Quanto finora esposto è una sintesi ragionata anche se parzialmente incompleta della deliberazione della Sezione delle autonomie, 24 luglio 2019, n. 20. Ad essa sono allegati un questionario giuridico ed una nota metodologica che istruisce le Sezioni regionali alla consultazione di Opencivitas.

Il lungo lasso di tempo tra l'emanazione dell'art. 6, c. 3, d.l. n. 174/2012 e l'adozione delle metodologie è da imputare alla difficoltà di rinvenire indicatori idonei a concepire una spesa di qualità (giusto rapporto tra una prestazione ideale e prezzo adeguato). La programmazione annuale della Sezione ha costantemente

(25) Si raffrontano più enti (fino a 4) della stessa classe demografica, secondo una scala di valori che va da 1 a 10, avendo a riferimento la spesa storica, i fabbisogni standard, la differenza tra i due valori, il livello della spesa (espresso in euro) e il livello dei servizi (espresso in stelle).

(26) In questi enti di maggiori dimensioni si assiste ad una più compiuta applicazione del controllo di gestione.

(27) Della pagina denominata *Analisi della performance* è stata data esauriente descrizione.

mantenuto l'argomento ma, vista la sua "originalità", ha evitato di adottare metodologie che afferissero esclusivamente all'applicazione delle norme di contenimento della spesa.

2.3. Attività svolta dalla Sezione controllo enti

Per quanto riguarda il controllo sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, a partire dal programma della Sezione per il 2018, è stata specificamente prevista, tra i vari aspetti della gestione oggetto di osservazione, oltre alla generale disamina delle procedure di affidamento seguite nell'esercizio dell'attività contrattuale, anche l'opportunità di verificare il ricorso da parte degli enti sottoposti al controllo al sistema centralizzato per l'acquisizione di beni e servizi. A tale previsione è stato dato seguito generalizzato a partire dalle relazioni sul consuntivo 2018.

2.4. Attività di controllo svolta ex art. 12 l. n. 259/1958 sulla gestione finanziaria di Consip (nel 2016 e nel 2017)

È opportuno premettere che la presente analisi si è basata sulla lettura delle determinazioni del 14 giugno 2018, n. 59 e dell'11 giugno 2019, n. 70, con le quali la Sezione controllo enti ha reso noti gli esiti delle verifiche esercitate sui rendiconti e sull'attività della Consip negli esercizi finanziari 2016 e 2017. La determinazione relativa al 2018 non ha potuto invece essere presa in considerazione essendo in corso di deposito all'atto della conclusione dei lavori del gruppo.

Lo svolgimento dei lavori del gruppo sconta, pertanto, la mancanza di elementi informativi relativi al più recente esercizio, attesa la centralità dell'ente in esame per la materia trattata.

Tale circostanza rafforza la convinzione che una eventuale futura struttura stabile in materia di *spending review* debba necessariamente prevedere la partecipazione di chi all'interno della Corte si occupi della materia in esame.

Al fine di colmare parzialmente tale lacuna e il mancato aggiornamento dei dati, sulla base dei soli elementi informativi disponibili su *internet* – stante l'assenza di poteri istruttori – sono state proposte nella sezione conclusiva alcune osservazioni relative ai risultati conseguiti da Consip nell'esercizio 2018.

Ciò premesso, si riportano di seguito, in forma sintetica, alcune delle considerazioni contenute nella sopra citata determinazione, aventi ad oggetto il sistema degli acquisti centralizzati gestito dalla Consip.

Con la determinazione relativa al 2016. La Sezione controllo enti ha evidenziato che *“La gestione finanziaria di Consip s.p.a. nell'esercizio 2016 ha confermato, da un lato, la persistenza (se non l'acuirsi) di elementi problematici, e, dall'altro, ha palesato il consolidarsi di punti forti in ordine alle funzioni svolte dalla Società”*.

La Sezione si è in particolare soffermata sulle gare di *facility management* criticandone il gigantismo procedimentale connesso all'eccessivo dimensionamento delle gare stesse (in quanto eccessivamente articolate – fino a 18 lotti – e con base d'asta sempre maggiore della omologa gara precedente, fino a 2 miliardi e 700 milioni di euro). L'eccessivo dimensionamento della gara si è, infatti, ripercosso negativamente sui tempi di aggiudicazione, dato l'elevato numero delle offerte, e aveva dato luogo indirettamente all'emergere di intese anticoncorrenziali tra le imprese dominanti nel settore merceologico proprio della gara, ed aveva causato un'espansione del contenzioso, utilizzato dalle imprese partecipanti secondo dinamiche solo apparentemente contraddittorie tra loro.

L'emergere di ipotesi di reato e di comportamenti anticoncorrenziali ha imposto a Consip la doverosa adozione di provvedimenti sanzionatori, anche rispetto ad altre gare, dando luogo ad un ulteriore contenzioso in una sorta di “effetto domino” paralizzante per una pluralità di procedure di appalti pubblici, come nel caso della convenzione per i servizi alle scuole, che ha costretto il legislatore a prorogare la validità dei contratti attuativi in essere presso le singole istituzioni scolastiche nei lotti in cui i predetti contratti attuativi erano scaduti o stessero per scadere. Come evidenziato dalla Sezione *“Tutto questo si traduce in maggiori costi per lo Stato, in ritardi e diseconomie di sistema e minore conformità alla disciplina vigente per effetto delle (conseguenti) proroghe tecniche”*.

Da qui l'opportunità di dare luogo a gare di dimensioni più ridotte, tali da consentire anche la partecipazione delle piccole e medie imprese, coinvolte – in gran parte dei casi – solo nella fase esecutiva di gare aggiudicate ad aziende di maggiori dimensioni, attraverso strumenti quali l'avvalimento, le associazioni tempo-

ranee, i consorzi, la cooptazione e l'aggregazione, che, normalmente finalizzati alla collaborazione tra imprese per stimolare lo sviluppo e la specializzazione, nel contesto sopra delineato possono di fatto rappresentare un freno alla effettiva concorrenza ed essere manipolate a vantaggio dell'impresa dominante che elimina i potenziali concorrenti assicurando loro una porzione dell'appalto ma spesso a condizioni economiche non vantaggiose per le piccole imprese e, in ultima istanza, per la collettività.

La Sezione ha, altresì, sottolineato come sia anche appropriato differenziare l'offerta in base alla tipologia del soggetto pubblico utilizzatore dell'iniziativa stessa, impiegando anche strumenti diversi (Mepa – Sdapa – gare) a seconda del servizio proposto.

Con riferimento alle politiche di *spending review* anche la Sezione controllo enti ha rilevato come nel 2016 l'ordinamento ha continuato a perseguire gli obiettivi di finanza pubblica, semplificazione amministrativa e risparmio di spesa incentivando il ricorso agli acquisti centralizzati, avvalendosi essenzialmente della Consip di cui sono stati potenziati gli strumenti di intervento, soprattutto estendendo il perimetro di obbligatoriietà dell'utilizzo del Mepa a tutte le pubbliche amministrazioni.

Sulle attività progettate e sviluppate da Consip, a consuntivo 2016 la Società ha fornito dati molto positivi da cui emerge, in particolare, un "risparmio" (inteso come valore annuo del risparmio da prezzi unitari rispetto ai prezzi medi della pubblica amministrazione), che sarebbe passato da 3,3 a 3,5 miliardi di euro; cifra che tuttavia corrisponde soltanto a quanto stimato nel caso in cui, per le categorie merceologiche presidiate, si utilizzassero a pieno (e non parzialmente, come oggi accade) le convenzioni.

Come sottolineato dalla Sezione, *“si fa quindi impellente la necessità di una più attenta e oggettiva valutazione dei risparmi di spesa effettivamente conseguiti”*. *Atteso che l'ordinamento prevede la possibilità per le amministrazioni centrali di indire autonome.*

Oltre alle considerazioni di cui sopra, meritano di essere citati i passaggi della relazione che mettono in evidenza alcuni punti critici, in gran parte ancora irrisolti. Di particolare interesse sono, tra le altre, le valutazioni della Sezione controllo enti rispetto al Mepa.

La Sezione ha messo in evidenza innanzitutto come, a differenza delle Convenzioni Quadro, dove il prezzo di riferimento dei beni/servizi viene definito da Consip in fase di aggiudicazione della gara, nel caso degli acquisti sul Mepa ogni contratto viene aggiudicato in piena discrezionalità dell'amministrazione che effettua l'acquisto, rilevando che, alla luce dei dati desumibili dalla *“Rilevazione dei prezzi relativi a beni e servizi per le pubbliche amministrazioni”* edizione 2016 del Mef Istat (su prezzi 2015), alcuni settori merceologici, risultano acquistati sulla piattaforma Mepa ad un prezzo superiore a quello definito “fuori Mepa. Il che fa emergere la necessità di un ulteriore miglioramento nell'utilizzo del Mepa da parte dei responsabili degli acquisti pubblici, pur tenendo conto che tali acquisti, da un lato, non possono beneficiare di economie di scala (come accade per le convenzioni) e, dall'altro, hanno il vantaggio della celerità nell'evasione dell'ordine.

La Sezione ha anche rilevato come, almeno in un caso, oggetto di un procedimento penale, la piattaforma elettronica Mepa sia stata violata attraverso la introduzione fraudolenta di codici prodotto con stringhe alterate rispetto a quelle del produttore di quella merce e conseguente offerta, da parte degli amministratori e funzionari infedeli, abbinata a quei codici, per prezzi ampiamente superiori a quelli di mercato, con il risultato di assicurare all'imprenditore – unico distributore del prodotto con codice da lui stesso alterato – l'affidamento della fornitura. Da tale vicenda sembravano, dunque, emergere sia una preoccupante vulnerabilità della piattaforma Mepa, sia fondati dubbi circa la sua idoneità a garantire concreti risparmi di spesa pubblica.

Sul punto, Consip ha risposto evidenziando come, considerate la numerosità delle tipologie di prodotti negoziabili sul Mepa e la necessaria dinamicità che deve caratterizzare l'offerta per renderla efficace rispetto al soddisfacimento delle esigenze di acquisto delle pubbliche amministrazioni mediante la continua concorrenza sui parametri di prezzo/qualità, fosse impossibile – per Consip – applicare sistemi di controllo o di vigilanza “ex ante” dei dati inseriti nei cataloghi, che consentano di escludere condotte fraudolente senza penalizzare i fornitori che vogliono legittimamente proporre nuovi beni.

I sistemi di verifica, del resto, sempre ad avviso di Consip, potrebbero riguardare esclusivamente la rispondenza formale delle descrizioni degli articoli offerti alle regole descrittive definite nei capitolati tecnici ed in effetti, nell'ambito delle attività di verifica di conformità dei cataloghi, prima della loro pubblicazione, viene effettuato un controllo delle offerte rispetto ai requisiti minimi indicati nel capitolato tecnico allegato al

bando di riferimento. Inoltre, Consip verifica a campione, *ex post*, il limite di validità dell'offerta (28), le offerte con importo superiore alla soglia comunitaria, le offerte non conformi al capitolato tecnico, le offerte di prodotti non correttamente individuati, o/e replicate o su segnalazione di operatori economici e pubbliche amministrazioni, la correttezza dei contenuti (beni/servizi offerti) riportati sui cataloghi già pubblicati".

Pur tenendo conto delle argomentazioni di Consip, la Corte ha comunque ritenuto che da quanto rilevato emerga sia la necessità di un miglioramento nell'utilizzo del sistema da parte dei responsabili degli acquisti pubblici, sia la opportunità di una semplificazione delle procedure di accesso che limiti il ricorso agli ordini diretti, al fine di circoscrivere la possibilità di un uso illecito della piattaforma e di cercare di sfruttare al meglio le potenzialità di risparmio.

Un altro punto che ha meritato e merita tuttora specifica attenzione riguarda i controlli sull'esecuzione dei contratti e sulla qualità delle forniture acquisite.

In proposito, la Sezione controllo enti, premesso che "le attività di monitoraggio svolte da Consip nella fase di esecuzione della fornitura, stante la sua evidente natura complementare, non si sostituiscono ai controlli effettuati dalle pubbliche amministrazioni sulla esecuzione dei singoli contratti", ha, tra l'altro, evidenziato come le attività di monitoraggio di Consip abbiano l'obiettivo di verificare il rispetto dei livelli di servizio e degli adempimenti contrattuali previsti e di promuovere il miglioramento dell'azione della stessa Consip s.p.a. attraverso l'aggiornamento dei livelli di servizio nelle edizioni successive di Convenzioni e Accordi quadro.

Gli strumenti di monitoraggio impiegati dalla Società sono i reclami, che registrano le lamentele provenienti dalla pubblica amministrazione e le verifiche ispettive, effettuate da un organismo di ispezione selezionato da Consip mediante gara europea, su un campione rappresentativo di ordinativi di fornitura. Inoltre, a garanzia degli obblighi contrattuali, Consip, nonché le amministrazioni ordinanti, possono applicare le penali previste per le diverse tipologie di inadempimento, sulla base delle rispettive competenze.

Per ciò che concerne i reclami, nel corso del 2016 sono stati avviati i necessari approfondimenti su sei iniziative di Convenzione, mentre sono state eseguite oltre 5.700 verifiche ispettive presso le sedi delle pubbliche amministrazioni aderenti al Programma, o presso quelle dei fornitori aggiudicatari. All'esito, su 101 lotti di fornitura verificati, afferenti 23 iniziative di Convenzione o Accordo quadro, sono state applicate penali per circa l'8 per cento del totale.

Per quanto riguarda, invece, il "Monitoraggio dei fornitori Mepa-Sdapa", le attività di verifica in ordine alla sussistenza e alla permanenza dei requisiti dichiarati dai fornitori all'atto della domanda di abilitazione/ammissione hanno interessato nel 2016 un campione di 105 imprese, nei confronti delle quali, ove necessario, sono stati assunti i necessari provvedimenti per il perfezionamento, l'integrazione, la revoca o il diniego dell'abilitazione.

Infine, nel corso dell'esercizio sono stati avviati circa 200 procedimenti di accertamento di violazione *ex art. 55 delle "Regole del Sistema di e-procurement della PA"*, conclusi con irrogazione della relativa sanzione, archiviazione o richiesta di chiarimenti, mentre i procedimenti gestiti in ordine al possesso dei requisiti professionali o speciali, da parte degli operatori economici Mepa e Sdapa, sono stati circa 30.

La Sezione controllo enti ha messo in evidenza come la stessa Consip sia ben consapevole delle numerose criticità esistenti e sia alla ricerca di soluzioni innovative e, a tal fine, abbia avviato specifici "cantieri" progettuali, con attività svolte in merito:

- al cantiere "*valorizzazione risparmi*" volto alla quantificazione delle diverse componenti del risparmio generato dall'azione Consip;

- al cantiere "*estensione del programma ai lavori di manutenzione*" orientato a definire il perimetro del settore "*lavori*" potenzialmente aggredibile attraverso il programma;

(28) Per alcune tipologie di beni e servizi, al fine di facilitare l'aggiornamento dei cataloghi e l'eliminazione dei prodotti non più in uso e/o obsoleti, il CM Mepa procede alla verifica periodica dell'aggiornamento dei cataloghi, per accertare che tra la "data dell'ultima modifica" del bene-servizio inserito a catalogo e la data della rilevazione non sia intercorso un lasso di tempo maggiore di quello indicato nel relativo capitolato tecnico. Tale attività viene anche effettuata periodicamente in modalità automatica per specifiche categorie di beni-servizi.

- al cantiere “*interoperabilità piattaforma e-procurement con altre banche dati e piattaforme per gli acquisti on-line*”;

- al cantiere “*analisi della spesa*” con focus sulle pubbliche amministrazioni centrali e sulle merceologie ex art. 1, c. 7, d.l. n. 95/2012;

- al cantiere “*ottimizzazione e razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi informatici e di connettività*” (cc. 512-520, legge di stabilità 2016) che ha effettuato un’analisi del mercato Ict della pubblica amministrazione finalizzata ad individuare i principali ambiti di intervento per indirizzare il Piano Ict Consip”.

La determinazione relativa all’esercizio 2017, oltre ad un aggiornamento sulla nuova convenzione tra Mef e Consip, sottoscritta il 9 marzo 2017, e all’esposizione dei dati gestionali e finanziari riguardanti l’amministrazione della Società, che esulano dall’esame del gruppo, ha sostanzialmente confermato i contenuti della precedente relazione nonché molte delle risultanze presenti nelle relazioni sul rendiconto generale dello Stato elaborate dalle Sezioni riunite in sede di controllo.

La Sezione, peraltro, in controtendenza con i dati rilevati da altre Sezioni della Corte (raccolti, tuttavia, con riferimento alle sole amministrazioni dello Stato), ha rilevato numeri sostanzialmente positivi per il sistema delle convenzioni che nel 2017 ha ricompreso 136 iniziative (pubblicate, aggiudicate, attive, non attive con contratti in corso di validità), con una spesa di pertinenza pari a 16.133 milioni, un risparmio potenziale di 2.163 milioni e un erogato di 3.436 milioni. Inoltre, dal punto di vista della disponibilità del servizio, sono stati raggiunti risultati di interesse sia per le iniziative di cui al c. 7, art. 1 del d.l. n. 95/2012 con l’attestazione dell’indice di continuità ponderata a un valore pari a circa l’86 per cento (a causa dell’impatto negativo della risoluzione di tre lotti dell’edizione 14 della convenzione Energia elettrica con il fornitore aggiudicatario Gala s.p.a. e della mancata attivazione nell’anno della convenzione telefonia fissa ed. 5 incisa da ricorso), sia con riferimento alle restanti merceologie, con un valore pari a circa il 64 per cento.

Per il resto la Società ha posto particolare attenzione alla determinazione dei massimali di gara, allo studio del mercato di riferimento e delle misure a tutela della concorrenza, all’ampliamento del livello di utilizzo degli strumenti, all’erogato, alla continuità delle iniziative con riferimento particolare a convenzioni e accordi quadro e, infine, alla qualità delle forniture e al grado di soddisfazione degli utenti.

Per quanto riguarda le criticità, la relazione della Sezione controllo enti ha riservato grande spazio ed attenzione alle molteplici vicende giudiziarie connesse a gare bandite, deliberate o/e assegnate da Consip, soprattutto per pulizia e *facility management* (in particolare l’FM3 e l’FM4), che hanno avuto significative ripercussioni e ricadute sulla stessa gestione operativa della Società. Infatti, l’emersione di ipotizzate condotte antiggiuridiche, anche di rilevanza penale, relative Società partecipanti a gare diverse, ha imposto a Consip la necessità di adottare provvedimenti sanzionatori o inibitori a loro volta oggetto di specifico ed ulteriore contenzioso in sede di giurisdizione amministrativa.

La Sezione ha, inoltre, riferito un’indagine da parte della Guardia di finanza, nucleo di Polizia tributaria di Roma, su indicazione della Procura regionale Lazio della Corte dei conti per presunte irregolarità nel conferimento degli incarichi affidati da Consip s.p.a. a legali esterni evidenziando, che il nuovo Cda, insediatosi il 27 giugno 2017, ha deliberato l’adozione di una specifica e dettagliata “*Procedura in ordine all’affidamento degli incarichi esterni per la gestione del contenzioso*” con l’ampliamento a 32 soggetti dell’elenco degli studi legali e dei professionisti cui è possibile rivolgersi. La procedura prevede che lo specifico incarico venga affidato mediante apposito confronto competitivo, interamente tracciato, cui sono invitati due o più professionisti dell’elenco nel rispetto dei principi di rotazione, economicità ed efficacia. Solo in casi specifici e motivati, previsti e disciplinati dalla procedura interna, è possibile ricorrere all’affidamento in via diretta ad un professionista dell’elenco. L’art. 1, c. 771, l. 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019) ha, tuttavia, successivamente previsto che la Consip, a partire dall’1 gennaio 2019, si avvalga del patrocinio dell’Avvocatura dello Stato, per la rappresentanza e difesa nei giudizi in cui sia attrice e convenuta, relativi alle attività svolte nell’ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione. Ove ricorrano casi speciali, previamente individuati, la Consip, con l’adozione di apposita motivata delibera, può non avvalersi dell’Avvocatura.

In conclusione, secondo la Sezione controllo enti, “la gestione finanziaria di Consip s.p.a. nell’esercizio 2017, da un lato, ha confermato la persistenza di elementi problematici, dall’altro, ha palesato il consolidarsi

di punti forti in ordine alle funzioni svolte quale Società *in house*. Per quanto attiene alla questione di una più congrua impostazione delle gare c.d. “*facility*”, nel corso del 2017, non si è più dato luogo a gare di enormi dimensioni, che hanno oltretutto favorito l'emergere di intese anticoncorrenziali e di altre gravi irregolarità con un conseguente e rilevante ampliamento del contenzioso. Nel 2017 i grandi appalti Consip sono giunti a far registrare un tasso di impugnazione che sfiora il 30 per cento, a fronte del 2,7 per cento della media nazionale.

Sono numerosi gli effetti negativi rilevati dalla Sezione.

L'elevato contenzioso ha dato luogo ad una sorta di “effetto domino” paralizzante per una pluralità di procedure di appalti pubblici, come nel caso della convenzione per i servizi alle scuole, che ha costretto il legislatore a prorogare la validità dei contratti attuativi in essere presso le singole istituzioni scolastiche. Inoltre, il contenzioso sulle gare Consip impedisce l'attivazione di contratti già assegnati, non permette alle pubbliche amministrazioni di effettuare i relativi acquisti e preclude alle imprese aggiudicatrici la vendita dei prodotti. Tutto questo, sottolinea la Sezione, si traduce in maggiori costi per lo Stato, in ritardi e diseconomie di sistema e minore conformità alla disciplina vigente (soprattutto per effetto delle conseguenti proroghe tecniche).

Emerge in molti casi anche il dato peculiare della c.d. “autosospensione”, che si verifica allorché, in presenza di ricorsi, la centrale di committenza preferisce attendere l'esito del giudizio.

Ad avviso della Sezione, come del resto più volte rilevato dalle varie articolazioni della Corte, è perciò opportuno dare luogo a gare di dimensioni più ridotte, che si indirizzino anche alle piccole e medie imprese, oggi coinvolte – in gran parte dei casi – solo in via eventuale oppure nella fase esecutiva di un appalto aggiudicato ad aziende di maggiori dimensioni. Osserva, infatti, la Sezione che *“l'avvalimento, le associazioni temporanee, i consorzi, la cooptazione e l'aggregazione, sebbene finalizzati alla collaborazione tra imprese per stimolare lo sviluppo e la specializzazione e ad agevolare le piccole e medie imprese per evitare posizioni dominanti di oligopolio, possono rappresentare un freno alla effettiva concorrenza ed essere manipolate a vantaggio dell'impresa dominante che elimina i potenziali concorrenti assicurando loro una porzione dell'appalto ma spesso a condizioni economiche non vantaggiose per le piccole imprese e, in ultima istanza, per la collettività. Appare anche appropriato differenziare l'offerta in base alla tipologia del soggetto pubblico utilizzatore dell'iniziativa stessa, impiegando anche strumenti diversi (Mepa-Sdapa-gare) a seconda del servizio proposto”*.

La Sezione controllo enti rileva, tuttavia, che nonostante tali criticità, anche nel 2017 l'ordinamento ha continuato a perseguire gli obiettivi di finanza pubblica, semplificazione amministrativa e risparmio di spesa attraverso il ricorso agli acquisti centralizzati, in particolare avvalendosi della Consip. Difatti, le politiche di “*spending review*” hanno sostanzialmente esteso il perimetro di obbligatorietà dell'utilizzo del Mepa a tutte le pubbliche amministrazioni.

A consuntivo 2017, dalle informazioni fornite dalla Società, emergono i seguenti dati, ai quali fanno tuttavia riscontro una serie di elementi che ne limitano la portata reale:

- una crescita della “spesa presidiata” (intesa come valore della spesa annua della pubblica amministrazione per le merceologie rispetto alle quali è attivo almeno un contratto di acquisto) che passa da 38,7 a 47,3 miliardi di euro (+22 per cento), ovvero oltre la metà dell'intera spesa pubblica per beni e servizi (91 miliardi). Tuttavia, occorre rilevare che per spesa presidiata ci si riferisce al totale della spesa per beni e servizi che solo potenzialmente potrebbe essere effettuata attraverso gli strumenti Consip sopra evidenziati (convenzioni, accordi quadro, Mepa e Sdapa);

- un aumento della “spesa intermediata” (intesa come valore annuo delle forniture erogate alle amministrazioni su contratti attivi di Consip) che passa da 8,2 a 9,5 miliardi di euro (+16 per cento). In altri termini ogni 5 euro di spesa presidiata, 1 euro viene acquistato direttamente su strumenti Consip. Occorre peraltro rilevare che la spesa intermediata solo in parte ha riguardo a prezzi prestabiliti in via centralizzata, visto che parte significativa della spesa intermediata avviene ancora a prezzi negoziati, attraverso gli strumenti del Mepa e dello Sdapa;

- una sostanziale stabilità del “risparmio potenziale” (inteso come valore annuo del risparmio da prezzi unitari rispetto ai prezzi medi della pubblica amministrazione) sui prezzi unitari di acquisto, relativamente a

“convenzioni” e “accordi quadro”, che si attesta a 2,6 miliardi di euro. Anche in questo caso, però, tale cifra corrisponde a quanto stimato nel caso in cui, per le categorie merceologiche presidiate, si utilizzassero a pieno (e non parzialmente, come oggi accade) le convenzioni;

- un complessivo aumento del 16 per cento dell'erogato prodotto dagli strumenti messi a disposizione dal Programma rispetto all'anno precedente, ovvero 8.963 milioni di euro rispetto ai 7.709 milioni del 2016, al quale ha contribuito una crescita significativa degli strumenti di negoziazione a fronte di quelli di acquisto.

In conclusione, ad avviso della Sezione, con l'estensione del ruolo affidato a Consip, appare opportuna una più attenta e oggettiva valutazione dei risparmi di spesa effettivamente conseguiti.

2.5. Attività svolta dalla Sezione centrale di controllo sulla legittimità

Il controllo di legittimità della Corte dei conti su Consip s.p.a. attiene alla conformità al parametro normativo degli atti che vedono Consip come parte necessaria e si esplica principalmente sull'approvazione della Convenzione triennale stipulata tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la Consip per la gestione delle attività informatiche.

Annualmente viene inoltrato al controllo della Corte anche il Piano annuale delle attività, documento contenente le previsioni per ogni singolo anno sia delle attività e dei progetti da svolgere da parte di Consip, sia delle relative spese da sostenere da parte del Mef per la realizzazione degli acquisti nella pubblica amministrazione. Il Paa è disciplinato da un articolo specifico della Convenzione.

La Consip svolge anche attività di supporto delle attività svolte dai vari dipartimenti. Così, nel corso dell'anno 2018 è pervenuto al controllo della Corte anche il Disciplinare per lo svolgimento di attività di supporto in tema di sviluppo e innovazione delle attività e dei processi di organizzazione del Dip.to delle Finanze del Ministero del tesoro e della Consip.

È assoggettato a controllo preventivo anche il decreto ministeriale relativo alla definizione delle caratteristiche essenziali delle prestazioni principali che saranno oggetto delle convenzioni Consip. Tale disciplina è finalizzata a limitare il fenomeno, previsto dal c. 510 della l. n. 208/2015, per cui le amministrazioni possono procedere ad acquisti autonomi esclusivamente a mezzo di apposita autorizzazione motivata resa dall'organo di vertice, qualora il bene o servizio oggetto di convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno per mancanza di caratteristiche essenziali. La previsione espressa delle caratteristiche essenziali nei diversi settori coperti da convenzioni Consip restringe la possibilità di procedere ad acquisti autonomi.

All'approvazione degli atti sottoposti a controllo preventivo segue la gestione sulla quale l'Ufficio non può svolgere alcun approfondimento.

2.6. Attività svolta dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione

2.6.1. In particolare: il rilevante numero delle stazioni appaltanti

1.1. La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, con delib. 13 febbraio 2017, n. 2, *L'acquisto dei beni e dei servizi da parte del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*, ha rilevato che «il Ministero degli affari esteri riconosce l'eccessivo numero degli uffici che gestiscono gli acquisti di beni e servizi. “A seguito della riforma del 2010, la struttura organizzativa prevede, oltre agli uffici di diretta collaborazione del Ministro, l'Ufficio del segretario generale e dodici strutture di primo livello. In precedenza, i centri di responsabilità erano più numerosi e la riforma ne ha diminuito il numero e razionalizzato le competenze. Ciascuna di tali strutture costituisce un autonomo centro di responsabilità ed è abilitata ad effettuare procedure selettive, tenuto conto delle proprie specificità. La scelta del legislatore di non disporre di un ufficio unico di gare e contratti è, probabilmente, ascrivibile alle diversificate competenze assegnate alle varie direzioni generali e alla necessità, per alcune strutture, di operare in condizioni di emergenza. Un modello accentrato avrebbe, probabilmente, reso più rigidi i margini di intervento; pertanto, il legislatore ha preferito un modello a carattere diffuso, ma temperato in alcuni suoi aspetti.

Infatti, gli interventi comuni e standardizzabili risultano centralizzati presso un'unica struttura, la Direzione generale per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni (Dgai), che si avvale, prevalentemente, di Consip, e, ove necessario, di procedure ex art. 17 del d.lgs. n. 163/2006, mentre quelli specifici vengo-

no trattati dalle singole strutture, con autonomi poteri di selezione e di spesa. La dotazione di risorse e lo svolgimento delle missioni e dei programmi è coerente con tale modello organizzativo. Tutto ciò premesso, l'amministrazione sta, al momento, valutando se creare un nuovo ufficio tecnico-operativo all'interno della Dgai, con il compito di coadiuvare le strutture ministeriali nella gestione di gare e contratti, anche in linea con quanto indicato dal d.lgs. n. 50/2016" (29).

Per il Ministero delle politiche agricole, la "razionalizzazione delle stazioni appaltanti è in atto, a seguito della, peraltro, non facile applicazione del nuovo Codice degli appalti (accreditamento delle stazioni appaltanti) e trova, comunque, problemi di compatibilità con l'impostazione normativa che prevede l'autonomia gestionale per centri di responsabilità amministrativa e centri di costo" (30).

Si impone una seria attività volta alla drastica riduzione degli uffici che gestiscono gli acquisti, al fine, attraverso la loro razionalizzazione, di rendere il sistema del reperimento dei beni e dei servizi più efficiente e, conseguentemente, più economico».

1.2. Con la successiva deliberazione 10 luglio 2018, n. 11, *La gestione degli acquisti di beni e servizi da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero della salute*, la stessa Sezione ha rilevato che «le strutture che si occupano della gestione della spesa per acquisti di beni e servizi sono state dichiarate dal solo Ministero delle infrastrutture, secondo cui (31), per la maggior parte degli uffici centrali, gli acquisti vengono gestiti, in modalità unificata, dalla Direzione generale del personale e degli affari generali e dalla Direzione generale per i sistemi informativi e statistici. Altre strutture, tuttavia, gestiscono parte dei fondi (32).

In periferia, i sette provveditorati interregionali per le opere pubbliche gestiscono gli acquisti a livello regionale, mentre le quattro direzioni generali territoriali operano su base provinciale. L'acquisizione di alcune tipologie di beni e servizi, quali il servizio pubblico di connettività e l'installazione e assistenza alle postazioni di lavoro informatiche, sono gestite centralmente.

Infine, il centro di responsabilità amministrativa "Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto", per la sua missione istituzionale, opera autonomamente, con 1 struttura di spesa centrale e 18 periferiche (33).

Si auspica la riduzione degli uffici che gestiscono gli acquisti, al fine di rendere il sistema del reperimento dei beni e dei servizi più efficiente e, di conseguenza, più economico attraverso la sua razionalizzazione.

Il Ministero delle infrastrutture riferisce (34) che la molteplicità dei centri di spesa è dovuta alla notevole distribuzione territoriale degli uffici periferici e alla carenza di personale negli uffici stessi; nonostante ciò, si propone di continuare gli approfondimenti per individuare obiettivi di riduzione e di coordinamento di intensità accettabile per i centri di responsabilità.

Per lo stesso ministero (35), tuttavia, l'organizzazione del bilancio rende difficoltosa una programmazione pluriennale degli acquisti centralizzata, in quanto la gestione è ripartita in più programmi/missioni e, dove i capitoli sono affidati in gestione unificata, tale strumento richiede un'assegnazione annuale del ministero di concerto con quello dell'economia, che, generalmente, diventa operativa a metà anno.

(29) Nota n. 108798 del 31 maggio 2016. La stessa amministrazione dichiara che "si potrebbe fare uno sforzo maggiore volto ad individuare ulteriori servizi e beni per loro natura standardizzabili e centralizzabili; tale operazione necessiterebbe, poi, in sede di bilancio di previsione, di una riallocazione dei capitoli di spesa e di una loro eventuale ridenominazione, in modo da non creare criticità di ordine contabile. Non si escludono misure correttive nell'ambito delle misure attuative del d.lgs. n. 50/2016 sulla qualificazione delle stazioni appaltanti. Tuttavia, difficile appare, al momento, la possibilità di istituire una struttura di supporto ai responsabili di procedimento, tenuto conto dell'invarianza di spesa del provvedimento succitato e delle risorse umane richieste (in numero e qualità)" (nota 6449 del 13 gennaio 2017).

(30) Nota del 12 gennaio 2017.

(31) Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

(32) Direzione generale per le dighe e le infrastrutture idriche ed elettriche; Direzione generale per la motorizzazione; Direzione generale per la sicurezza stradale; Comitato centrale per l'Albo nazionale degli autotrasportatori; Direzione generale per le investigazioni ferroviarie e marittime; Consiglio superiore dei lavori pubblici.

(33) 15 Capitanerie di porto sedi di direzione marittima, 2 basi aeree e il reparto supporto navale di Messina.

(34) Nota n. 15466 del 16 maggio 2018.

(35) Nota n. 1346 dell'11 maggio 2018.

L'aggregazione dei fabbisogni al fine di unificare le procedure si scontra anche con l'esigenza di contenimento della spesa. Se, infatti, l'aggregazione della domanda può portare a una offerta più vantaggiosa per le economie di scala, queste si generano solo per prodotti standardizzati. In presenza di una domanda di servizi, invece, l'offerta è tagliata sulle esigenze del consumatore, diverse da ufficio a ufficio».

1.3. Le strutture che si occupano della gestione della spesa, secondo il Ministero della difesa (36), sono i sette centri di responsabilità amministrativa: il Gabinetto, l'Ufficio centrale del bilancio e degli affari finanziari, il Segretariato generale della difesa-direzione generale degli armamenti, l'Esercito italiano, la Marina militare, l'Aeronautica militare e l'Arma dei carabinieri. Risale agli anni 2000 la notevole riduzione dei centri, che rappresentano anche i centri di costo del ministero, e che ha visto l'accorpamento delle direzioni tecniche e generali sotto il Segretariato generale.

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca riferisce (37) che, sulla base delle definizioni contenute nell'art. 3 del Codice dei contratti pubblici, essa è un'unica stazione quale amministrazione aggiudicatrice; infatti, sebbene ciascuna direzione generale, eccetto per i beni e servizi affidati in gestione unificata, proceda autonomamente agli affidamenti e al pagamento di fatture attraverso un apposito Codice Ipa, l'amministrazione utilizza un solo codice fiscale intestato al Miur.

2.6.2. Il ricorso dei ministeri al sistema Consip

2.6.2.1. La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, con delib. 13 febbraio 2017, n. 2, *L'acquisto dei beni e dei servizi da parte del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*, ha rilevato che, per il Ministero degli affari esteri, è modesta la «soddisfazione per i servizi offerti da Consip. Sono state segnalate, infatti, alcune criticità, sia di ordine sostanziale che di ordine formale e tecnico:

a) *le convenzioni sono attivate tardivamente (ad esempio., servizi di facility management per i luoghi della cultura); lo stesso per gli accordi quadro (anche se per variabili esogene: contenzioso, in via di risoluzione, per i servizi applicativi Ict);*

b) *all'interno delle convenzioni attive, spesso non si trovano i servizi/beni necessari (es., berline grandi della convenzione noleggio 11, per esigenze del Cerimoniale) o non sono attivati (lotto 2 vetture intermedie della convenzione noleggio 11 e lotto 7 Lazio del servizio integrato energia 3);*

c) *maggiore economicità (del 20 per cento circa rispetto al prezzo Consip), ricorrendo ad un'indagine di mercato fuori Consip;*

d) *i fornitori, pur essendo presenti nel sistema, non sono sempre stati attendibili e puntuali negli adempimenti contrattuali (al contrario di fornitori fidelizzati, che, invece, sono interessati a mantenere un elevato standard qualitativo);*

e) *assenza di un supporto specifico e di informazioni tempestive, in caso di mancata finalizzazione delle procedure selettive di competenza di Consip. Lo strumento, utilizzato come mezzo di pubblicità legale, si concilia male con la necessità di disporre di comunicazioni veicolate tramite canali di immediata conoscibilità, quali, ad es., la Pec. Spesso, le strutture non sono messe a conoscenza dei possibili tempi di attivazione degli strumenti e non riescono a programmare per tempo le modalità per assicurare la continuità dei servizi.*

Dal punto di vista formale e tecnico, sono state segnalate le seguenti problematiche:

a) *il sistema di ricerca non è di facile consultazione. Non usa una progressione logicamente intuitiva e omogenea;*

b) *vi è poca chiarezza nei cataloghi caricati dagli operatori economici e vi sono difficoltà nella ricerca dei prodotti/servizi. Per tali ragioni, è sempre necessario allegare alle richieste d'ordine una descrizione specifica di quanto si richiede (a conferma del rischio di ottenere servizi e beni diversi da quelli realmente richiesti);*

(36) Nota n. 19502 del 7 marzo 2018.

(37) Nota n. 16371 del 9 agosto 2018.

c) il sistema informatico è, spesso, lento e si blocca, comportando l'impossibilità di utilizzo in caso di procedure da effettuare con una certa urgenza (38).

Per la stessa amministrazione, inoltre, sarebbe auspicabile un maggior controllo di Consip sugli affidatari (in termini di forza contrattuale), in modo da allineare i tempi amministrativi con quelli di effettiva esecuzione (39).

Secondo il Ministero delle politiche agricole, la mancata attivazione di talune convenzioni nei tempi previsti (da ultimo, la convenzione "servizi relativi alla gestione integrata della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro presso le pubbliche amministrazioni", lotto 4), crea importanti disagi organizzativi all'amministrazione. Inoltre, in merito ai servizi offerti attraverso convenzione Consip, molti uffici territoriali hanno comunicato che, sul libero mercato, le prestazioni sono ottenibili ad un costo sensibilmente più basso (ciò vale, ad esempio, per il servizio di sorveglianza sanitaria offerto nell'ambito della convenzione sopra citata) (40).

Per la Consip, peraltro assente all'adunanza del 16 gennaio 2017, le attività di sviluppo di tutte le iniziative di gara vengono pianificate "tenendo nella massima considerazione la necessità di garantire alle amministrazioni aderenti, per quanto possibile, la continuità dei servizi messi a gara. Va, d'altra parte, considerato che incidono sulle tempistiche dei procedimenti di gara la numerosità delle offerte pervenute, la forma di partecipazione dei concorrenti, che, in molte delle gare indette dalla Consip s.p.a., risultano complesse, ricorrendo gli stessi agli istituti del raggruppamento temporaneo d'impresa, all'avvalimento e partecipando consorzi con l'indicazione di numerose consorziate esecutrici, malfunzionamenti del sistema AvPass, che impediscono all'operatore economico di caricare la documentazione per la comprova dei requisiti e/o alla Consip di acquisire tutti i pass dei partecipanti alla gara. Ciò posto, nel corso degli ultimi anni, si è registrato un rilevante aumento dei tempi intercorrenti tra l'aggiudicazione della gara e l'attivazione delle convenzioni. Le cause sono da ricondursi, di fatto, a circostanze esterne all'operato della Consip. In particolare, si è riscontrata una sempre maggiore incidenza del contenzioso, che, pur concludendosi nella quasi totalità dei casi (circa il 95 per cento) in favore di Consip, comporta, inevitabilmente, forti rallentamenti delle tempistiche procedurali, compromettendo la continuità delle iniziative. Tale fenomeno è riconducibile anche a elementi di criticità quali: la complessiva contrazione dell'economia, l'assenza di effettive misure di deflazione del contenzioso medesimo, l'instabilità e la complessità del contesto normativo in materia di appalti. Contribuiscono, altresì, a tale quadro: l'oscillazione della giurisprudenza amministrativa, dimostrata anche dal ricorso sempre più frequente all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, al fine di dirimere i contrasti interpretativi; le indicazioni fornite dall'Anac, non sempre collimanti con la giurisprudenza; l'utilizzo crescente dei rimedi straordinari della revocazione e della Cassazione delle sentenze d'appello; il ricorso alla Corte di giustizia. Per ciò che concerne l'economicità dei servizi e prodotti offerti tramite convenzioni, si fa presente che, da oltre 14 anni, l'Istat, per conto del Ministero dell'economia, effettua un'indagine, inserita nel programma statistico nazionale, con l'obiettivo di rilevare i prezzi di beni e servizi acquistati e/o noleggiati dalle pubbliche amministrazioni. I risultati dell'indagine, pubblicati sul sito del ministero, riportano, nei diversi anni, il confronto tra i prezzi degli acquisti effettuati tramite le iniziative Consip e quelli effettuati autonomamente dalle singole stazioni appaltanti ed evidenziano, in media, per acquisti effettuati tramite convenzioni, rispetto ad acquisti effettuati in autonomia, risparmi che vanno, in tutti gli anni osservati, dal 10 al 20 per cento. Ciò detto, bisogna aggiungere che il costo di approvvigionamento per un'amministrazione, a parità di condizioni contrattuali richieste (ad esempio, consegna, installazione, garanzia, servizi connessi e accessori), non è dato solo dal prezzo, bensì anche dai cosiddetti "costi di transazione", che ricomprendono

(38) Nota n. 108798 del 31 maggio 2016. "Nel merito del portale 'Acquistinretepa', diverse direzioni generali hanno fatto notare alcune aree di possibile miglioramento. Pur essendo noti gli sforzi di miglioramento programmati da Consip, per completezza, si ritiene utile, qui, farne stato. Si segnalano, quindi: a) la lentezza del sistema e la sua non immediatezza di utilizzo; b) le difficoltà di consultazione del catalogo prodotti; c) il collegamento fornitori-prodotti troppo limitato, che non consente la formulazione di richieste di offerta per prodotti diversi da quelli per cui il fornitore è presente nel sistema (anche se potenzialmente idoneo); d) l'affidabilità dei fornitori in Consip, migliorabile nella puntualità degli adempimenti contrattuali" (nota n. 41239 del 29 febbraio 2016).

(39) Nota n. 6449 del 13 gennaio 2017.

(40) Nota n. 4149 del 13 aprile 2016.

i costi di processo, i costi di gara e i costi di eventuali contenziosi. Nel caso di convenzioni, tali costi procedurali vengono assorbiti dalla stessa Consip. Sebbene questo non escluda singoli casi in cui l'acquisto autonomo possa avvenire ad un prezzo più basso, la convenienza complessiva (intesa come costo complessivo dell'acquisto) va valutata sulla base di elementi puntuali e tenendo conto di tali fattori. Per ciò che concerne le negoziazioni svolte nel mercato elettronico, si deve osservare che, in tale modello, il prezzo esposto non è un prezzo negoziato da Consip, bensì un prezzo liberamente offerto dal fornitore. Infatti, in questo sistema, la determinazione dei prezzi di acquisto dei beni e dei servizi è governata dalla dinamica della domanda e dell'offerta, dall'efficacia dei meccanismi competitivi che il mercato attiva, attraverso il comportamento e le scelte dei compratori e dei venditori. Nel caso del Mepa, quanto disponibile a catalogo costituisce una libera offerta pubblica di vendita del fornitore, che ben può essere negoziata dall'amministrazione sia nei parametri economici, sia tecnici, anche rivolgendosi ad un unico operatore, nelle ipotesi in cui non sia necessario avviare un confronto competitivo. Ferma restando la necessità di conciliare l'esistenza di "fornitori fidelizzati" con il rispetto del principio di concorrenza e con il criterio di rotazione, che hanno come finalità principale proprio quella di evitare che la stazione appaltante possa consolidare rapporti esclusivamente con alcune imprese, per ciò che concerne le evidenze sugli inadempimenti contrattuali dei fornitori, Consip effettua il monitoraggio delle obbligazioni e delle prestazioni discendenti dai contratti dalle pubbliche amministrazioni con i fornitori con apposito sistema di ispezione e rilevazione della qualità e di gestione dei reclami. Nello specifico, vengono costantemente raccolte le indicazioni e le segnalazioni provenienti dalle amministrazioni in ordine a tutti gli strumenti di acquisto. In particolare, per ciò che concerne i fornitori aggiudicatari delle convenzioni e degli accordi quadro, sono effettuate verifiche ispettive su un campione di ordinativi di fornitura, rappresentativo della popolazione esistente, al fine di controllare il rispetto dei termini e delle obbligazioni contrattuali. Tali attività sono, ovviamente, complementari al monitoraggio, da parte delle amministrazioni aderenti, dei livelli di servizio previsti nelle iniziative stesse. Eventuali inadempimenti devono essere contestati al fornitore aggiudicatario dalle amministrazioni, che possono avvalersi di tutti i rimedi contrattuali previsti per una corretta e regolare gestione del rapporto con il fornitore. In merito alle modalità di comunicazione relative alle procedure selettive dei fornitori, tutte le informazioni utili sono celermente rese pubbliche sul portale <www.acquistinretepa.it>. Inoltre, al momento della registrazione al portale, gli utenti eleggono il proprio domicilio nell'area comunicazioni e nelle altre sezioni del sistema, tramite le quali vengono fornite informazioni agli utenti. Consip utilizza, di regola, l'area comunicazioni e le altre sezioni informative del portale per fornire informazioni sulle procedure di selezione dei fornitori e, in generale, sulle iniziative di razionalizzazione rese disponibili agli utenti. Richieste puntuali trovano una pronta e tempestiva risposta anche tramite un'apposita struttura dedicata con la quale Consip cura la relazione e il supporto alle amministrazioni. Per quanto concerne, infine, le problematiche tecniche riportate, nell'ambito delle attività di supporto agli utenti, Consip effettua, periodicamente, delle indagini di rilevazione della soddisfazione degli stessi, con l'obiettivo di rilevare le aree di criticità e individuare le possibili azioni di miglioramento. Sulla base di quanto rilevato e delle segnalazioni provenienti da amministrazioni e fornitori, sono stati avviati rilevanti interventi evolutivi della piattaforma, che mirano ad ottimizzarne le prestazioni e la fruibilità. I primi sono già stati realizzati nel primo trimestre 2016, con il potenziamento della infrastruttura hardware e software, ottenendo un significativo miglioramento delle prestazioni. Inoltre, sempre nell'anno in corso, sono stati avviati interventi per migliorare, in particolare, le ricerche, la consultazione dei cataloghi dei fornitori e la semplificazione delle procedure negoziali" (41).

Sugli specifici casi segnalati, si riportano, in nota, le considerazioni di Consip (42)».

(41) Nota n. 18194 del 21 luglio 2016.

(42) «Il lotto 4 (Lazio e Abruzzo) della convenzione per la "gestione integrata della sicurezza sui luoghi di lavoro, ed. 3", è stato aggiudicato da Consip il 16 ottobre 2014. Successivamente, si è sviluppato un contenzioso (...) che ha comportato forti ritardi nell'attivazione, intervenuta solo il 7 marzo 2016. Allo stesso modo, il lotto 7 (Lazio) della convenzione "servizio integrato energia, ed. 3" è stato aggiudicato il 4 dicembre 2014, ma, a seguito di eventi non dipendenti dalla medesima stazione appaltante e del conseguente contenzioso instauratosi, ad oggi, non è stato ancora possibile stipulare la convenzione. Analogamente, per l'accordo quadro "servizi applicativi". La commissione giudicatrice ha terminato i propri lavori in data 26 giugno 2014. A seguito dei controlli effettuati (ex art. 38) e del contenzioso sviluppatosi, i lotti 1 e 2 sono stati attivati il 7 giugno 2016, mentre il lotto 3 non è stato ancora attivato. Circa la indisponibilità, nelle convenzioni attivate, di "servizi/beni necessari" alle amministrazioni, con riferimento alla convenzione

2.6.2.2. Con la successiva delib. 10 luglio 2018, n. 11, *La gestione degli acquisti di beni e servizi da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero della salute*, la stessa Sezione ha ribadito che è scarsa «la soddisfazione per i servizi offerti da Consip, che, peraltro, non ha risposto alle critiche mosse dalle amministrazioni, né ha partecipato all’adunanza del 7 maggio 2018 della Corte dei conti.

In particolare, il Ministero delle infrastrutture ritiene (43) che il ricorso al mercato elettronico dovrebbe consentire di disporre di un elenco di potenziali fornitori le cui caratteristiche – in termini di affidabilità, capacità competenza, disponibilità e convenienza economica – dovrebbero essere state verificate a monte all’atto dell’iscrizione al Mepa; inoltre, i fornitori dovrebbero avere la piena consapevolezza che, con l’iscrizione, ci si obbliga al rispetto delle condizioni generali di contratto previste per ogni bando riguardanti le obbligazioni, le modalità di consegna dei beni, la fatturazione e l’applicazione di penali. Il ministero rileva, al contrario, il disconoscimento quasi generalizzato delle condizioni generali di contratto e il ricorso al phase out, allo scopo di proporre beni equivalenti a quelli ordinati e prorogare i tempi di consegna. L’applicazione delle penali risulta difficoltosa, perché vengono addotte generiche giustificazioni e rifiutata l’emissione delle note di credito. Ulteriori criticità riguardano: i costi superiori a quelli ottenibili sul mercato; la difficoltà di accesso ai servizi di riparazione o sostituzione dei prodotti in garanzia; l’impossibilità di visionare il prodotto prima dell’acquisto; il limite minimo di spesa eccessivo; l’assenza di alcuni prodotti; la documentazione per accesso alla convenzione poco intellegibile; il rifiuto di accesso in presenza di pregresse situazioni debitorie.

L’Oiv del Ministero delle infrastrutture si propone (44) di contattare Consip e Sicoge-Coint, per portare a soluzione le difficoltà operative evidenziate nel corso degli ultimi anni.

Tra le più significative criticità riscontrate nell’utilizzo degli strumenti messi a disposizione da Consip per la contrattazione, il Ministero della salute rileva (45) la lentezza del sistema e gli eccessivi tempi di attesa, specialmente in orari o periodi di punta; la non competitività dei prezzi dei prodotti e dei servizi delle convenzioni rispetto al mercato; i tempi di gestione degli ordini lunghi e le modalità di gestione complesse».

2.6.2.3. Di diverso avviso il Ministero della difesa (46), secondo cui il servizio reso da Consip riscontra un buon livello di gradimento. Per ciò che concerne le procedure informatiche delle piattaforme si segnala che l’iter con cui si provvede all’approvvigionamento risulta efficiente e tempestivo. Riguardo al livello di assistenza fornita nei vari procedimenti di affidamento, le varie articolazioni interessate riferiscono efficacia e puntualità da parte della Società, che, attraverso i propri referenti, si è dimostrata disponibile e collaborativa, sia in termini di supporto che di assistenza informatica, giungendo ad una rapida soluzione delle problematiche, nei casi di malfunzionamento delle piattaforme stesse.

In alcuni casi, peraltro, sono stati rappresentati elementi di criticità relativi: alla mancanza di continuità tra le scadenze delle convenzioni ed il rinnovo delle stesse; ad alcune discordanze, riscontrate in merito al perfezionamento del contratto, tra quanto previsto nelle condizioni generali e dalla normativa vigente; ai con-

“autoveicoli in noleggio 11”, si evidenzia che la segnalata indisponibilità di berline grandi per esigenze di cerimoniale è da ricondursi all’applicazione di quanto previsto dall’art. 2 l. 15 luglio 2011, n. 111, che limita a 1.600 cc la cilindrata per le autovetture in uso alle amministrazioni. Le eccezioni a tale norma, peraltro previste dalla norma stessa, possono essere gestite dalle singole amministrazioni, se ne ricorrono le condizioni, utilizzando strumenti diversi, come, ad esempio, il mercato elettronico della pubblica amministrazione. Per quanto attiene il differimento della data di attivazione del lotto 2 della convenzione, questo è stato dovuto al protrarsi delle operazioni di verifica tecnica di diversi veicoli equivalenti (veicoli aventi le caratteristiche tecniche minime previste nel capitolato tecnico di gara e con le medesime caratteristiche tecniche migliorative dei veicoli offerti in gara) proposti dal fornitore, a seguito di richieste ricevute da diverse amministrazioni, con conseguente necessità di un successivo aggiornamento dei cataloghi. Il massimale di tale lotto è stato, poi, eroso in un tempo brevissimo, in quanto è stato oggetto di ordinativi da parte delle forze di polizia (Carabinieri, Polizia di Stato e Guardia di finanza), che si sono determinate a sperimentare la formula del noleggio a lungo termine per le autovetture utilizzate per esigenze specifiche connesse a servizi istituzionali di tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica. In relazione a tale rapido esaurimento del massimale previsto, per far fronte alle esigenze delle amministrazioni, la Consip ha provveduto alla pubblicazione di una nuova iniziativa “autoveicoli in noleggio 12”, attualmente in fase di valutazione delle offerte. Si prevede di rendere disponibile la nuova convenzione entro il quarto trimestre del 2016» (nota n. 18194 del 21 luglio 2016).

(43) Nota n. 25743 del 27 giugno 2017.

(44) Nota n. 15466 del 16 maggio 2018.

(45) Nota n. 25865 del 15 giugno 2017.

(46) Nota n. 47813 del 15 giugno 2018.

tratti tipo predisposti nel portale Mepa, i quali, talvolta, risultano carenti di dettagli e richiedono il completamento con clausole aggiuntive (47).

Sempre a dire del Ministero, i rapporti con Consip sono improntati a collaborazione, volta all'individuazione di strumenti e competenze per la gestione ottimale degli acquisti, nell'ottica di un più efficiente e trasparente utilizzo delle risorse pubbliche (48).

Tuttavia, problemi sono emersi nell'esecuzione di convenzioni. Per i buoni carburante, infatti, Consip non ha dato ancora riscontro alla richiesta di supportare l'amministrazione nel confronto con la Società fornitrice.

2.6.2.4. Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca mostra (49) apprezzamento per la semplificazione del procedimento di acquisto e per la possibilità che offre la piattaforma Consip del confronto tra i prezzi praticati dai fornitori e per i tempi di consegna, generalmente rispettati, e per gli obblighi di assistenza per i prodotti in garanzia.

2.6.2.5. Il monitoraggio in corso da parte della Sezione centrale di controllo sulla gestione sulle deroghe al ricorso all'affidamento tramite Consip è sintetizzato nella tabella seguente. Va rilevato che non tutte le amministrazioni centrali statali inviano con continuità le segnalazioni dovute per l'esercizio della deroga.

(47) Le clausole hanno riguardato, tra l'altro, tempi e modalità delle verifiche di conformità nonché gli articoli obbligatori previsti dal piano triennale per la prevenzione della corruzione.

(48) In tal senso, il lavoro svolto allo scopo di inserire la clausola di codificazione Nato dei materiali destinati alla difesa nei bandi di gara e contratti derivanti da convenzioni Consip. All'esito di vari incontri sull'argomento con personale di Consip, nonché grazie all'esperienza concreta maturata nell'ambito degli acquisti mediante adesione a convenzioni Consip dalle stazioni appaltanti, si è ottenuto di inserire nella documentazione di gara e nel testo delle convenzioni apposita clausola di codificazione. Anche nell'ambito delle attività condotte a valle del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 22 dicembre 2014, *Modalità di realizzazione del programma di dismissione dei beni mobili dell'amministrazione della difesa, concernente modalità di realizzazione del programma per l'efficientamento delle procedure di dismissione dei beni mobili non d'armamento dell'amministrazione della difesa*, nonostante il Ministero abbia ritenuto di non poter dare avvio alle attività di dismissione per motivi di economicità, è stato riscontrato lo stretto coordinamento assicurato dai referenti di Consip nello svolgimento dell'attività istruttoria e di analisi preliminare alla fattibilità dell'operazione.

(49) Nota n. 16371 del 9 agosto 2018.

I CONTRATTI EXTRA CONSIP DEI MINISTERI

amministrazione/autorità	atti	importo dell'impegno
2016		
Ministero dell'interno	3	6.009.671
Agenzia italiana del farmaco	1	63.500
Ministero per i beni e le attività culturali	2	57.142
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	3	38.000
Ministero dell'ambiente e tutela del territorio e del mare	3	26.604
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	2	-
TOTALE	19	6.194.917
2017		
Ministero dell'interno	9	14.729.052
Ministero per i beni e le attività culturali	81	10.133.985
Ministero per i beni e le attività culturali, Galleria Borghese	56	1.371.032
Presidenza del Consiglio dei ministri	5	205.920
Ministero della difesa	1	167.140
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	4	97.353
Ministero dell'economia e delle finanze	4	77.161
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	3	11.500
Ministero della salute	1	3.735
Agenzia delle dogane e dei monopoli	1	-
Ministero dello sviluppo economico	1	-
TOTALE	176	26.796.878
2018		
Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo	43	5.052.596
Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie	31	4.519.273
Ministero per i beni e le attività culturali, Galleria Borghese	131	2.130.363
Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale	2	106.416
Agenzia delle dogane e dei monopoli	1	-
TOTALE	212	11.808.648
TOTALE	388	44.800.443

2.6.3. In particolare: il ricorso al global service immobiliare

La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, con deliberazione depositata in data 25 maggio 2017, n. 6, Il *global service* immobiliare (50) nelle amministrazioni centrali dello Stato, ha rilevato una serie di criticità nell'applicazione dell'istituto rispetto ai vantaggi che dovrebbe garantire (51).

L'istituto del *global service* dovrebbe infatti rappresentare un modello gestionale rispondente alle esigenze connesse ad una efficiente conduzione del patrimonio immobiliare delle pubbliche amministrazioni.

(50) Il ricorso al *global service* dovrebbe consentire alle amministrazioni non solo il mero funzionamento, ma anche la efficiente gestione degli immobili adibiti ad uffici. In tal senso, i contratti attuativi delle convenzioni Consip intendono assolvere alla funzione di soddisfare il fabbisogno complessivo di una pluralità di servizi di *facility management* necessari a garantire la funzionalità degli immobili e degli impianti installati, offrendo al contempo la possibilità di realizzare risparmi di spesa rispetto agli acquisti effettuabili attraverso il ricorso al libero mercato.

(51) I possibili risparmi oltre che dal vantaggio derivabile dall'eventuale miglior prezzo di acquisto dei servizi, dovrebbero conseguire da una serie di benefici presenti nel sistema convenzionale, quali: il risparmio sui costi di gestione del contratto unico, grazie anche alla possibilità di liberare risorse umane altrimenti impiegate nelle operazioni di gara; la riduzione dei tempi, sia per la formazione del rapporto negoziale mediante l'ordinativo principale di fornitura, sia per gli adempimenti contabili relativi al pagamento delle prestazioni rese da un unico fornitore, anziché da una pluralità. Altri benefici riguarderebbero la omogeneità dei livelli quantitativi e qualitativi delle prestazioni, nonché dei prezzi delle medesime per effetto dell'aggregazione in unico contratto dei servizi di *facility* per tutte le sedi interessate, omogeneità difficilmente raggiungibile con contratti separati, data la diversità dei fornitori; la possibilità per le pubbliche amministrazioni di monitorare la corretta esecuzione delle attività contrattuali a mezzo di consultazione di appositi strumenti informatici; il controllo dei livelli prestazionali stabiliti anche mediante verifiche ispettive della Consip.

Le risultanze dell'indagine hanno consentito di tracciare un **quadro non omogeneo** di situazioni, poiché, se i riscontri sono stati tendenzialmente positivi, non poche sono le risposte che riportano bassi livelli di soddisfazione, assenza di effettivi risparmi nei costi e nella spendita di risorse umane.

Non poche e non di piccola entità sono anche le occasioni in cui singoli uffici, specie quelli più piccoli e periferici, hanno **abbandonato il modello del global service per ricorrere al Mepa**, con il quale, non solo si conseguono comparativamente risparmi talvolta cospicui, specie per i servizi di pulizia e di igiene ambientale, ma si ottengono anche notevoli benefici in termini di duttilità dei servizi resi.

In ordine al tema dei **risparmi economici**, la Sezione ha affermato che “gli interventi delle amministrazioni hanno sostanzialmente confermato le difficoltà, se non l'impossibilità, di quantificarli puntualmente, fatta salva la circostanza che in molti casi, specie per le strutture di dimensioni medio-piccole, si è fatto ricorso, con significative economie, al Mepa”.

Ad avviso della Sezione, “*La differenza tra i prezzi dei servizi in global service e quelli del Mepa dovrebbe indurre a porre in essere misure capaci di contenere i costi del global service stesso, in primo luogo stimolando la concorrenza fra le imprese oppure ancora eliminando eventuali ostacoli al pieno dispiegamento della stessa*”.

In relazione alla **progettazione dei lotti di gara**, la Sezione ha in particolare rilevato che il “*dimensionamento, territoriale ed economico, si presenta poco idoneo a garantire una effettiva concorrenzialità tra le imprese partecipanti, penalizzando quelle medio-piccole. In particolare, il numero dei lotti in cui è suddivisa la convenzione FM4, per la quale il valore delle gare ammonta a 2,7 miliardi, sembra essere insufficiente a garantire importi di gara tali da consentire la partecipazione anche di imprese medie e di favorire, così, un più alto tasso di concorrenzialità che risultano sproporzionate rispetto alle esigenze di massima concorrenzialità e irragionevolmente lesive dell'interesse della stessa amministrazione a favorire la più ampia partecipazione di operatori privati al fine di conseguire i maggiori risparmi economici che solo un confronto competitivo ampio può assicurare*”.

Un profilo di particolare criticità è stato quindi ravvisato in relazione alla «*necessità di evitare possibili intese anticoncorrenziali, capaci di condizionare gli esiti delle gare per l'accesso alle convenzioni; assume infatti particolare rilievo una recente delibera (22 dicembre 2015) dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato la quale ha stabilito che alcune imprese, partecipanti ad una gara per l'ammissione a una convenzione Consip per servizi di pulizia delle scuole sul territorio nazionale, suddivisa in tredici lotti, hanno posto in essere una intesa anticoncorrenziale con la finalità di condizionare gli esiti della gara stessa attraverso l'eliminazione del reciproco confronto concorrenziale e la spartizione dei lotti, al fine di aggiudicarsene i più appetibili, eludendo di fatto il limite massimo fissato dal bando di gara. Tali imprese infatti, attraverso il meccanismo dei raggruppamenti temporanei di impresa (Rti), avrebbero aggirato il divieto di superare un numero prefissato di lotti, concentrandosi solo su alcuni e aggiudicandosene il doppio del consentito dal bando di gara, metà con le capofila e l'altra metà con la raggruppata “più consistente”, salvo poi “risarcire” le ditte fittiziamente estromesse con l'istituto del sub-appalto, con il risultato di garantire in ogni caso gli appalti cosiddetti “storici”. Non a caso, una recente sentenza della V Sezione del Consiglio di Stato (6 marzo 2017, n. 1038) ha avuto modo di affermare che “le dimensioni dei lotti, i requisiti di fatturato richiesti, la possibilità di partecipare a più lotti e il cumulo di requisiti imposto [...] sono sproporzionate rispetto alle esigenze di massima concorrenzialità e irragionevolmente lesive dell'interesse della stessa amministrazione a favorire la più ampia partecipazione di operatori privati al fine di conseguire i maggiori risparmi economici che solo un confronto competitivo ampio può assicurare”. È ovvio che una condotta anticoncorrenziale nell'ambito di una procedura di gara può alterarne il risultato, soprattutto dal punto di vista economico, facilitando l'innalzamento del prezzo di aggiudicazione dei servizi offerti*».

In merito all'impiego del **sub-appalto**, la Sezione ha osservato, sulla base di quanto rappresentato da una delle amministrazioni interpellate, “*come il ricorso al subappalto comporti un appesantimento degli adempimenti da parte delle amministrazioni, quali per esempio il controllo della permanenza, in capo ai subappaltatori, dei requisiti generali per poter stipulare con la pubblica amministrazione e una maggiore complessità nelle procedure di liquidazione e pagamento delle fatture. Non è un caso se si riscontrano molteplici esempi di pubbliche amministrazioni le quali, piuttosto che ricorrere al global service, optano per l'utilizzo*”.

del Mepa, dove, specie per i servizi di pulizia, ottengono prezzi più convenienti. Così si può affermare per quanto riguarda il Mef, la Difesa”.

Per contrastare la tendenza al mantenimento dei c.d. “**portafogli storici**”, conseguito attraverso pratiche anticoncorrenziali, “una via appare essere quella di aumentare il numero dei lotti, agevolando, attraverso una adeguata e temperata parcellizzazione dei contratti, la partecipazione alle gare anche di imprese medio-piccole, riorientandole dal mercato parallelo del sub-appalto a quello dell’appalto diretto”.

La Sezione ha anche rilevato che a maggio 2017 “tale linea ha cominciato ad emergere nei mutamenti intervenuti nella convenzione FM4 rispetto alla precedente FM3. Dal confronto tra le ultime due convenzioni Fm uffici 3 e FM4 risulta, infatti, che è aumentato il numero dei lotti in cui sono state suddivise le gare, passato da dodici a diciotto, sebbene, peraltro, il valore totale della convenzione Fm4 sia quasi triplicato rispetto alla precedente, da 1.036.000.000 a 2,7 miliardi di euro”.

Tra le misure (alcune segnalate dalla stessa Consip), atte a controbilanciare il rilevante aumento del valore, sono annoverate le seguenti:

- tetto ai lotti aggiudicabili: il numero massimo di lotti aggiudicabili per ciascun concorrente è stato fissato in tre ordinari ed uno accessorio;
- requisiti tecnici cumulabili: in caso di partecipazione in forma associata, è data la possibilità di soddisfare il requisito tecnico relativo al possesso dell’iscrizione nel Registro delle imprese o all’Albo delle imprese artigiane anche attraverso la somma dei relativi singoli importi di fatturato;
- riduzione delle cauzioni: gli importi relativi alle cauzioni definitive e provvisorie a carico del concorrente/fornitore sono stati dimezzati.

Altre criticità rilevate concernono vari aspetti del **contenuto delle convenzioni**, “ci si riferisce al numero e all’articolazione dei servizi compresi nelle convenzioni di facility management e, in particolare, alla necessità di conferire maggiore elasticità al disegno delle convenzioni attraverso una più ampia diversificazione, da un lato, per tipologia di servizi e, dall’altro, per tipologia di immobili, in modo da realizzare una migliore rispondenza tra i servizi complessivamente resi e le effettive esigenze di ciascuna amministrazione, opportunamente valutate da strutture tecniche (anche comuni a più amministrazioni)”.

In relazione alla convenzione di affidamento dei servizi di **facility management FM4** ha osservato che “sembrerebbe non del tutto allineata rispetto alle intenzioni del legislatore nazionale ed europeo, rivolte a tutelare le piccole e medie imprese (Statuto delle imprese, l. 11 novembre 2011, n. 180; d.l. 6 luglio 2012, n. 95; d.l. 21 giugno 2013, n. 69, meglio noto come decreto del fare; le nuove direttive europee sugli appalti pubblici) che si muovono nel senso di incorporare le gare in lotti accessibili alle Pmi, spesso ridotte, allo stato attuale, al ruolo di sub-appaltatori”.

Sono quindi emersi, nei riguardi del *facility management*, due profili principali di criticità: uno è quello della **qualità dei servizi**, l’altro quello della effettiva economicità.

Per quanto concerne il primo aspetto, la Sezione ha evidenziato che “un miglioramento della soddisfazione può essere perseguito soprattutto attraverso un efficientamento dei rapporti tra committente e assuntore nella fase gestionale del rapporto, valorizzando il ruolo del responsabile dei rapporti con il fornitore (supervisore)” e che “le amministrazioni non dispongono o non dispongono più di personale tecnico dotato della professionalità necessaria”, raccomandando “che le amministrazioni che fanno ricorso al global service considerino con la massima attenzione l’opportunità di coltivare e promuovere la formazione per il personale destinato al ruolo di supervisore”.

Per quanto concerne poi l’aspetto della **economicità**, ha rilevato che “occorre introdurre misure che stimolino la concorrenzialità tra le imprese partecipanti alle gare, dando spazio adeguato anche alle Pmi che, specie su ambiti territoriali circoscritti, possono offrire condizioni economiche vantaggiose. A tale riguardo si ribadisce, a titolo di esempio, che potrebbe essere utile aumentare il numero dei lotti messi a gara per ogni convenzione, riducendo l’estensione territoriale dei lotti. In ogni caso, va registrata come circostanza assai positiva la decisione adottata, nel maggio 2016, dal Mef, Anac e Consip di definire due protocolli di intesa in materia di acquisti pubblici e di vigilanza cooperativa. Il primo protocollo prevede che Mef, Anac e Consip collaborino in tema di razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione in diversi ambiti operativi, tra cui in particolare lo svolgimento di attività dirette alla verifica del rispetto dei parametri

prezzo-qualità di cui all'art. 26, c. 3, l. n. 488/1999, anche in relazione all'art. 1, c. 510 (possibilità per le amministrazioni di procedere ad acquisti autonomi) della legge di stabilità 2016 (n. 208/2015). Il secondo protocollo, sottoscritto da Anac e Consip, riguarda le attività di vigilanza collaborativa che l'Anac svolgerà su cinque procedure di affidamento di rilevante impatto economico, concernenti settori a particolare rischio di corruzione, tra le quali è compresa la fornitura di servizi integrati per la gestione e la manutenzione degli immobili ad uso ufficio (Fm uffici)".

Altro profilo di criticità rilevato, su cui si sono soffermate molte delle amministrazioni intervenute, concerne le difficoltà incontrate nell'esercitare efficacemente il controllo sull'esecuzione dei contratti. *"Tali difficoltà sono riconducibili, da un lato, al progressivo venir meno, nelle amministrazioni stesse, di professionalità tecniche idonee ad esercitare controlli di merito sul rispetto delle clausole negoziali, specie con riguardo ai servizi a maggior contenuto tecnologico; dall'altro, a insufficiente interlocuzione tra amministrazione e assuntori dei contratti, imputabile soprattutto alla difficoltà, nei fatti, di individuare un unico interlocutore. Tale difficoltà risulta, poi, accresciuta quando l'esecuzione dei contratti prevede la presenza di subappaltatori, che moltiplicano il numero dei soggetti coinvolti"*.

La Consip ha in ogni caso ribadito nell'ambito dell'indagine in esame "che le ispezioni presenti nelle convenzioni sono svolte da una struttura terza, scelta attraverso una gara europea", e, a tale proposito *"la sezione ha rilevato che risulta in ogni caso quanto mai opportuna una semplificazione sia delle procedure di controllo sugli adempimenti contrattuali, sia di quelle relative a eventuali contestazioni. Non sembra essere un caso che un'amministrazione (quella degli affari esteri), anche perché sprovvista di idoneo personale tecnico, abbia sentito la necessità di appaltare ad una ditta esterna il "monitoraggio dei servizi di facility management"*.

Da parte della centrale di committenza è peraltro stato ricordato che nel 2004 venne stipulata un'apposita convenzione integrativa per il monitoraggio sull'esecuzione dei contratti, ma che tale convenzione non ebbe seguito a causa della pressoché totale mancanza di adesioni delle amministrazioni interessate (dovuta anche al costo dell'adesione). Al riguardo la Sezione ha evidenziato *"che un siffatto monitoraggio dovrebbe costituire parte integrante dei servizi di Fm resi dalla centrale di committenza"*.

Una ulteriore criticità sulla quale si è soffermata riguarda le prestazioni **extra canone**, *"cui non di rado si ricorre, secondo l'avviso di molte, a causa di una inadeguata progettazione delle diverse categorie di servizi, spesso troppo generiche o rigide o non adeguatamente programmate e tali, quindi, da imporre il ricorso al c.d. "extra canone, con spese che fanno lievitare sensibilmente il costo complessivo del contratto"*.

È stato altresì posto in evidenza come, talvolta, specie per le amministrazioni che dispongono di più sedi, non si ricorra ad un unico contratto ma vengano stipulati **più contratti**, *"dando vita ad una frammentazione organizzativa che non giova all'efficiente impiego delle risorse"*.

È stata affrontata la questione della **mancata disponibilità delle nuove convenzioni** in continuità con quelle cui le amministrazioni avevano aderito; *"il che ha generato una imprevista soluzione di continuità nella successione dei contratti, con conseguenti proroghe di quelli precedenti o con ricorsi all'utilizzo del sistema dinamico di acquisizione (Sda)"*.

Particolarmente rilevante risulta essere la conclusione cui la Sezione giunge a tale riguardo, affermando che *"a causa delle criticità rilevate dalle stesse amministrazioni, si deve constatare che si assiste, soprattutto per le amministrazioni che dispongono di strutture medio-piccole, ad una sorta di "effetto fuga" dalle convenzioni di Fm verso strumenti alternativi (Sda e Mepa)"*.

2.6.4. Il ricorso delle amministrazioni statali al Mepa

La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, con deliberazione depositata in data 6 giugno 2013, n. 3, L'attività contrattuale delle amministrazioni statali attraverso il mercato elettronico; benefici in termini di costi, nonché con riguardo alle tempistiche e alle esigenze di trasparenza delle relative procedure di acquisto, ha effettuato il proprio controlli sul Mepa.

La relazione espone gli esiti del controllo svolto in materia di ricorso delle amministrazioni centrali al mercato elettronico ma, per ragioni di complementarità, anche agli altri strumenti informatici di acquisto, particolarmente alle convenzioni Consip, l'impiego combinato e sinergico dei quali promuove la realizzazione degli obiettivi del sistema dell'*e-procurement*, per contribuire anche al controllo della spesa pubblica.

La relazione rileva che *“l’obiettivo di ottimizzare gli acquisti pubblici di beni e servizi e di contribuire allo sviluppo di modelli di approvvigionamento basati su processi e tecnologie innovative, oggetto del Programma per la razionalizzazione degli acquisti nella pubblica amministrazione, è stato rivisitato nel tempo, attraverso interventi normativi che hanno qualificato ora come obbligatorio ora come facoltativo, per le amministrazioni statali e/o pubbliche in genere, il ricorso ai diversi strumenti di e-procurement, che hanno coinvolto sempre più numerose tipologie di istituzioni pubbliche, hanno individuato le categorie merceologiche per procurarsi le quali è obbligatorio ricorrere a strumenti precisamente indicati, ed, infine, hanno, definito l’attuazione del progetto “sistema a rete”, che coinvolge le centrali d’acquisto regionali”*.

Atteso che la successione nel tempo delle norme in materia ha creato duplicazioni e sovrapposizioni, che non favoriscono una chiara interpretazione, la Sezione **ha auspicato in tale sede “l’intervento del legislatore per un opportuno coordinamento delle disposizioni articolate in più testi normativi”**.

L’ambito originario del programma, che stabiliva l’obbligo del ricorso alle convenzioni Consip per le amministrazioni centrali e la facoltà del ricorso al medesimo per le altre amministrazioni, a seguito delle numerose modifiche di cui si è data contezza, prevedeva allora, ai sensi della legge di stabilità 2013, l. 24 dicembre 2012, n. 228, che tutte le pubblica amministrazione erano **obbligate a far ricorso al Mepa** per gli acquisti sotto soglia, mentre erano obbligate ad aderire alle convenzioni salva la facoltà di concludere contratti ad un prezzo più basso di quello derivante dal rispetto dei parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip s.p.a., *«in attesa del “decreto di natura non regolamentare” del Ministro dell’economia e delle finanze, da adottarsi entro il 31 marzo di ogni anno, che individui le categorie di beni e di servizi nonché la soglia al superamento della quale le amministrazioni pubbliche statali, centrali e periferiche, procedono alle relative acquisizioni attraverso strumenti di acquisto informatici propri ovvero messi a disposizione dal Ministero dell’economia e delle finanze»*.

La Sezione dava atto del **ruolo centrale svolto da Consip s.p.a. (52)** nell’attuazione del Programma di razionalizzazione degli acquisti, delineatosi in modo più articolato a seguito degli interventi normativi, che le hanno attribuito le funzioni di struttura di servizio.

L’indagine ha verificato in particolare lo stato di attuazione, i termini di applicazione e il livello di soddisfazione nell’utilizzo degli strumenti di acquisto informatici da parte degli operatori, ossia gli Organi giurisdizionali, Consiglio di Stato e Corte dei conti, i ministeri e le agenzie, contestualizzando l’analisi dei dati raccolti all’evoluzione normativa del fenomeno, per i conseguenti riflessi sulle modalità applicative del ricorso ai medesimi strumenti.

Un primo ordine di osservazioni ha riguardato aspetti di carattere istituzionale, laddove *“in considerazione della ratio che ha ispirato le attribuzioni degli Oiv, tra le quali principalmente il monitoraggio (v. p. 127), si richiama l’attenzione degli Uffici di controllo interno sul disposto del c. 4 dell’art. 26 l. n. 488/1999, confermato dalle successive leggi finanziarie, ai sensi del quale è a loro demandata la verifica dell’osservanza dei parametri di qualità e di prezzo per l’acquisto dei beni comparabili con quelli oggetto di convenzionamento, nonché la predisposizione annuale di una relazione riguardante i risultati, in termini di riduzione di spesa, conseguiti attraverso l’attuazione della medesima disposizione”*.

La Sezione, pertanto, invitava *“i suddetti Uffici ad adoperarsi, in sinergia con i centri di responsabilità addetti agli acquisti, per assolvere all’adempimento richiesto in materia di osservanza dei parametri di qualità e prezzo, particolarmente nei casi di acquisto fuori convenzione, nei quali è indispensabile il ricorso alla funzionalità benchmark. A questo proposito, poiché la verifica dei parametri di qualità-prezzo risente della specificità del bene o del servizio rispetto ai bisogni dell’utente e non sempre è facilmente sintetizzabile (si pensi alle stime di consumo dell’energia elettrica e del gas in funzione dei costi unitari variabili e dei costi fissi ammortizzabili), è opportuno che, in primo luogo, le strutture amministrative e, quindi, gli Uffici per il*

(52) Mediante le convenzioni e gli Accordi-quadro, Consip gestisce la progettazione, la realizzazione e l’acquisizione di beni e servizi mediante strumenti tecnologici, operando in veste, Consip di amministrazione aggiudicatrice, in quanto definisce, realizza e aggiudica gare d’appalto per conto delle amministrazioni, contrattando le condizioni di acquisto di grandi quantità di beni e servizi destinati ad altre amministrazioni. In relazione a Mepa, presiede al funzionamento, il ricorso al quale è obbligatorio per gli acquisti di valore inferiore alla soglia comunitaria.

controllo interno di gestione siano adeguatamente dotati di risorse competenti ad effettuare valutazioni di discrezionalità tecnica”.

Solo gli **Uffici centrali di Bilancio** dei Ministeri dell'interno e delle infrastrutture e trasporti avevano reso noto di aver vigilato sull'applicazione delle procedure per l'acquisto di beni e servizi.

L'Ucb del Ministero delle infrastrutture aveva manifestato la necessità di poter accedere, ai fini del relativo controllo e della comparazione dei prezzi, all'apposita sezione del portale “acquistinretepa”, potendo essi, allora, infatti, visualizzare solo la tipologia dei beni presenti nel catalogo, senza poter conoscere i relativi prezzi di offerta; per tale ragione la Sezione segnalava *“l'opportunità di attivare la richiesta abilitazione anche per gli Ucb”.*

In relazione ai **dati relativi agli acquisti** da loro stesse effettuati sono state rilevate alcune incongruenze, e per tale ragione la Corte aveva *“raccomanda(to) alle amministrazioni di predisporre e tenere aggiornato un sistema informatizzato di raccolta e conservazione dei dati concernenti l'attività contrattuale”.*

Un secondo ordine di osservazioni atteneva più precisamente agli **aspetti gestionali** del ricorso al mercato elettronico. Linea guida fondamentale in materia è la centralizzazione degli acquisti alla quale non tutte le amministrazioni hanno fatto ricorso, sebbene si sia constatato che la maggior parte delle amministrazioni ha attuato la **rilevazione annuale dei fabbisogni**, anche in modo coordinato, ad esempio, affidando la competenza in argomento ad una struttura interna designata a provvedere alla raccolta dei dati per tutte le articolazioni; in altri casi, invece, all'interno della stessa amministrazione alcuni uffici avevano provveduto ed altri no: nei casi di inosservanza dell'adempimento in esame, rilevati, principalmente, all'interno della Presidenza del Consiglio, la Sezione ha sollecitato *“gli uffici inadempienti ad eseguire le prescritte analisi dei fabbisogni”*, richiamando *“l'attenzione sulla necessità che le rilevazioni siano accurate e corrispondenti ai bisogni delle strutture e che siano effettuate a livello centralizzato dalle strutture che provvederanno operativamente agli acquisti: il riferimento è evidente alla necessità di Consip di conoscere le effettive esigenze per sviluppare iniziative di acquisto corrispondenti ai fabbisogni e di evitare il ricorso delle singole strutture ad approvvigionarsi autonomamente”.*

L'osservazione è stata effettuata anche nei riguardi delle amministrazioni, ad esempio i Ministeri dello sviluppo economico, della giustizia, delle Politiche agricole alimentari e forestali, delle Infrastrutture e dei Trasporti, *“che hanno segnalato la difficoltà di programmare in presenza di cronica carenza di fondi; sebbene sia comprensibile la frustrazione della programmazione a causa della scarsità di risorse a disposizione, si ritiene che il condizionamento dovuto alla penuria di fondi non debba compromettere a tal punto la programmazione da impedirli”.*

Poiché la **scarsità di risorse** non sembrava risolversi nel breve periodo, la Sezione aveva raccomandato *“di eseguire comunque una appropriata programmazione, pena l'instaurarsi di un circolo vizioso, con inevitabile aumento di spesa, anche al fine di evitare il ricorso, diffusamente riscontrato, agli acquisti in urgenza”*, anche per evitare le criticità emerse con riguardo all'**autorizzazione agli impegni di spesa** sia pluriennali che a cavallo di due esercizi (v. p. 128).

L'indagine ha evidenziato che risultava ancora non diffuso e di entità complessivamente marginale il ricorso a strumenti concorsuali di più recente introduzione nel Codice dei contratti pubblici (sistema dinamico di acquisizione, accordi quadro, con eccezione del sistema della manutenzione, aste elettroniche), mentre il ricorso al Mepa, *“introdotto ormai da dieci anni, non è avvenuto nella stessa misura da parte di tutte le amministrazioni, nonostante l'obbligo di acquistare sul medesimo beni e servizi di valore inferiore alla soglia comunitaria sia in vigore dal 2007 e sia reso più stringente dai recenti provvedimenti sulla “spending review”.*

È stata riscontrata la rilevanza e **frequenza del ricorso alle procedure in economia e al cottimo**, soprattutto nei servizi e forniture.

Le regole che disciplinano il Mepa rappresentano il contemperamento delle esigenze di semplificazione implicite nel ricorso alle procedure negoziate con il principio della *par condicio* dei fornitori, con la garanzia che l'identità di fornitori e compratori è certificata dall'utilizzo di strumenti di firma digitale, assicurando il rispetto di tutti gli anzidetti principi.

Salvo i casi eccezionali legati alla particolarità del settore merceologico di interesse (53), la Sezione ha richiamato l'attenzione delle amministrazioni sull'inderogabilità delle disposizioni, in materia di ricorso a tutti gli strumenti informatici di acquisto; *“particolarmente la Presidenza del Consiglio, il Ministero dello sviluppo economico, lo stesso Ministero degli affari esteri, non essendo tutte le sue articolazioni interessate da particolari ragioni di esenzione”*.

Per quanto riguarda il Mepa, posto che la distribuzione delle attività produttive nel territorio nazionale non è uniforme (54), attesa la maggior concentrazione in alcune aree, è rimessa all'acquirente la decisione di procedere ad un acquisto o ad un altro valutando le offerte ritenute più convenienti, anche ricorrendo alle **centrali di acquisto territoriali**, come nell'unico caso emerso nell'indagine del Provveditorato alle Oo.pp. dell'Emilia-Romagna.

Poiché Consip e le centrali regionali di committenza costituiscono un **“sistema a rete”**, si è rilevata **l'opportunità di un coordinamento** riguardo alle scelte operative.

Poiché, come pubblicato sul sito Consip, alla data del dicembre 2012, le convenzioni attive sono 63, gli Accordi-quadro 6 e sul Mepa risultano abilitati 6.919 fornitori e aperti 23 bandi per un totale di 1.233.419 prodotti, la Sezione ha ipotizzato *“che il riferimento alla specificità del bene/servizio richiesto o all'“assenza del medesimo sul Mepa sia più che altro una clausola di stile adottata per giustificare il ricorso al libero mercato”*, raccomandando *“di superare il rifiuto di utilizzare il Mepa per ragioni non determinanti (ad esempio, mancanza di requisiti irrilevanti, questioni di carattere estetico di taluni beni, fornitore di fiducia non abilitato, ecc.) e di acquisire sul libero mercato un bene che non è effettivamente presente su quello elettronico, dopo aver condotto un “accurata ricerca presso tutti i bandi aperti sul mercato per accertarsi dell'“esistenza del bene/servizio richiesto”*”.

Già nel 2013 la Sezione auspica un'evoluzione del sistema di centralizzazione degli acquisti e dell'erogazione dei servizi che conducesse, da un lato, ad una semplificazione delle procedure di accreditamento, per consentire l'ingresso dei **piccoli imprenditori**, da un altro, ad una maggiore sensibilità nei confronti delle singole adeguatamente giustificate esigenze delle amministrazioni. Riguardo alla segnalazione relativa al **prezzo superiore** che alcuni beni/servizi avevano sul Mepa, rispetto a quello rilevato sul mercato tradizionale, a parità di qualità, si invitavano *“le amministrazioni, ove ricorra l'ipotesi, a procedere all'acquisto, anziché mediante un ordine diretto, mediante una richiesta di offerta, negoziando con il fornitore un prezzo inferiore a quello di listino; dall'altro si richiama l'attenzione del gestore del sistema affinché vigili sull'andamento e sulle dinamiche dei prezzi di mercato a salvaguardia della concorrenzialità dei prodotti venduti attraverso le procedure informatiche e centralizzate rispetto alle libere transazioni”*.

Relativamente alla **problematica rappresentata dal lotto minimo d'acquisto**, imposto talvolta da alcune imprese, superiore all'effettivo fabbisogno, suggeriva la costituzione di *“gruppi di acquisto” con la funzione di aggregare la domanda, demandando a Consip l'individuazione delle modalità per la concreta realizzazione dell'ipotesi”*.

Nei riguardi della **procedura di approvvigionamento** si è constatato che la maggior parte delle amministrazioni ha manifestato apprezzamento: *“poche strutture hanno riferito difficoltà legate alla procedura informatica, superate avvalendosi della collaborazione di Consip, al fine di garantire il buon esito della stessa, e difficoltà dovute a problemi tecnici di malfunzionamento che impattano sul sistema operativo, superate a seguito degli interventi di manutenzione del gestore, al fine di garantire l'affidabilità e la continuità del servizio, rimediando alla sospensione del medesimo con la rimessione in termini dell'utenza”*.

(53) Ad esempio l'acquisto delle matite copiative per il sistema elettorale segnalato dal Ministero dell'interno, i materiali e i servizi che devono soddisfare precisi parametri tecnici per i laboratori, come rappresentato dal Dipartimento dei vigili del fuoco, dall'Agenzia delle dogane e dall'Ispettorato repressione frodi del Mipaaf, i prodotti farmaceutici come indicato dal Ministero della salute, gli acquisti da farsi all'estero segnalati dal Mae, oppure, infine, le necessità evidenziate dal Dipartimento per la giustizia minorile per le attività di recupero dei minori sottoposti a procedimento penale.

(54) Consip seleziona e mette a disposizione delle pubbliche amministrazioni gli elenchi dei fornitori e i beni e servizi da questi offerti, ordinati in cataloghi, consentendo di confrontare le offerte presenti su tutto il territorio nazionale, e di optare per il migliore rapporto qualità-prezzo delle proprie acquisizioni.

Poche amministrazioni avevano quantificato l'**entità delle economie conseguite** acquistando sul Mepa, "per ragioni legate sia alla modificazione dei parametri di riferimento, ad esempio il prezzo dei prodotti informatici che varia nel tempo, sia perché non acquistando sempre gli stessi prodotti non è possibile operare comparazioni".

L'indagine ha evidenziato che "quasi unanime è stata la comunicazione dei seguenti **benefici gestionali**: - riduzione dei costi del processo di acquisto sotto il profilo del risparmio di risorse nel processo di acquisizione e dei tempi di contrattazione; - potenziale espansione della base fornitori, tale da permettere l'individuazione di ditte più competitive; - facilità di confronto dei prodotti e trasparenza informativa, grazie all'utilizzo dei cataloghi on line; - eliminazione dei supporti cartacei; - deflazione del contenzioso legato agli acquisti".

Generalmente positivo era risultato anche il giudizio nei riguardi dei beni/servizi acquistati, sotto il profilo della **corrispondenza delle caratteristiche** presentate rispetto a quelle richieste, mentre le **criticità** riferite al riguardo erano relative: "- alla scarsa qualità, in particolare, della cancelleria e, in genere, dei beni di facile consumo, e dei servizi di telefonia, particolarmente per il servizio di assistenza in caso di malfunzionamento e/o richiesta di reintegro dell'apparato in caso di furto o smarrimento; - ai tempi di consegna, non sempre rispettati".

3. *Analisi delle attività svolte dalle Sezioni regionali in materia di acquisti centralizzati, convenzioni Consip, relative deroghe e Mepa*

3.1. *Esame delle attività svolte dalle Sezioni regionali di controllo sulle Regioni a statuto speciale e sulle Province autonome*

Per la verifica dei risultati conseguiti in termini di razionalizzazione ed efficientamento della spesa nelle Regioni ad autonomia speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano, si è attinto alle informazioni contenute nelle Relazioni sui rendiconti delle stesse Regioni e delle province autonome, allegata alla annuale decisione di parificazione.

L'esame delle fonti non ha evidenziato analisi specificamente dedicate ai risultati conseguiti, o anche solo attesi, dall'accentramento degli acquisti e dalla centralizzazione delle committenze. Qualche riferimento è rinvenibile, ma solo in termini generali, sulle misure organizzative adottate in tema della revisione della spesa, in aderenza agli indirizzi di *spending review* positivamente dai diversi interventi del legislatore statale (v. par. "quadro normativo").

Le informazioni analitiche, a partire dall'esercizio 2017, saranno disponibili non appena cominceranno ad affluire i questionari di raccolta uniforme dei dati, secondo lo schema elaborato dalla Sezione delle autonomie (delib. n. 20/2019) in attuazione dell'art. 6, c. 3, d.l. n. 174/2012 (55).

3.1.1. *Regione Trentino-Alto Adige*

La Regione Trentino-Alto Adige è costituita dalle Province autonome di Trento e Bolzano, ciascuna delle quali assume in sé la gran parte dei compiti e delle funzioni amministrative, gestendo le relative risorse. Ognuna presenta annualmente distinti rendiconti di esercizio, che si aggiungono a quello presentato dalla Regione Trentino-Alto Adige, tutti oggetto di parificazione.

3.1.2. *Provincia autonoma di Trento*

Giova premettere che i rapporti finanziari tra detta Provincia e lo Stato italiano, per il concorso della prima al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, sono regolati, oltre che dall'art. 79 dello Statuto, da specifici accordi. In tal senso la Provincia autonoma di Trento ha sottoscritto prima l'Accordo di Milano, del 2009 (recepito con la l. n. 191/2009), e, da ultimo, l'Accordo stipulato il 15 ottobre 2014 (definito Patto di garanzia), mediante i quali si è dotata di un apparato normativo volto al contenimento e alla razionalizza-

(55) "La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, sentite le regioni e le province autonome, definisce le metodologie necessarie per lo svolgimento dei controlli per la verifica dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali".