

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, allegate 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".

zione della spesa complesso e oggetto di rinnovati interventi, ai cui contenuti si deve necessariamente rinviare (56).

Le misure di fonte provinciale adottate per concorrere al raggiungimento degli obiettivi di contenimento e razionalizzazione della spesa hanno riguardato pressoché tutti i settori: dalla spesa di personale, al contenimento degli oneri per le partecipate pubbliche e agli altri enti strumentali, alla centralizzazione degli acquisti.

Per la centralizzazione degli acquisti di lavori, beni e servizi è stata istituita l'Agenzia provinciale per gli appalti e i contratti (57), la cui disciplina nel tempo ha subito rilevanti integrazioni e modifiche.

Spetta all'“atto organizzativo”, di competenza della giunta provinciale, definire le singole aree delle attività, dei compiti e dei soggetti beneficiari dell'attività dell'Agenzia, mentre la legge si limita a perimetrare il campo entro il quale l'Agenzia può operare. In tale cornice l'Agenzia opera come: a) centrale di committenza per l'espletamento, anche con modalità telematiche, di procedure concorrenziali per l'acquisizione di lavori pubblici, servizi e forniture; b) centrale di acquisto per l'acquisizione di servizi e forniture (58), e soggetto aggregatore per l'acquisizione di beni e servizi (59). Inoltre, l'agenzia gestisce gli strumenti elettronici di acquisto e il mercato elettronico istituito ai sensi dell'art. 328 del decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207 (60). Quando l'agenzia cura lo svolgimento di procedure di aggiudicazione, la Provincia esercita tutte le funzioni attribuite all'amministrazione aggiudicatrice dalla legge provinciale sui lavori pubblici e dalla legge sui contratti e sui beni provinciali, fatta eccezione per la valutazione della congruità delle offerte, che resta in capo ai soggetti a favore dei quali l'agenzia svolge i propri servizi.

Vi è da dire che l'Agenzia è stata organizzata solo con gli atti allegati alle delibere di giunta provinciale n. 238/2017 e n. 1838/2018, mentre in precedenza la disciplina si era concentrata a disegnare l'organigramma dell'ente, con la definizione delle posizioni organizzative e dirigenziali e dei relativi organi.

Peraltro, nel tempo, sono mutati anche gli obiettivi “macro”, come definiti e previsti dal “Piano di miglioramento della pubblica amministrazione” (61): “*I risparmi derivanti dall'attuazione degli interventi e delle azioni di razionalizzazione e contenimento della spesa previste dal piano concorrono ad assicurare il rispetto delle dinamiche della spesa aggregata ai fini dell'art. 79, c. 4, dello Statuto speciale*” (c. 2, nel testo vigente dal 4 agosto 2017, a seguito della modifica ex art. 2, c. 1, l. prov. Trento 2 agosto 2017, n. 9) (62).

In ogni caso non sono state fornite indicazioni mirate e mettere in evidenza i risultati specificamente imputabili alle modalità di acquisto sopra indicate.

L'amministrazione, per l'anno 2017, ha indicato, in relazione al piano di miglioramento, che: “L'attuazione delle misure previste dal Piano ha concorso al rispetto a fine 2017 delle dinamiche di spesa del sistema provinciale territoriale integrato previste dal precitato art. 79 dello Statuto. Le stime condotte sulla base della metodologia di calcolo della spesa aggregata, già trasmessa nel 2017, e sulla base dei dati di pre-consuntivo disponibili per gli enti del sistema provinciale territoriale integrato oltre che per le amministrazioni centrali e per gli enti di previdenza, evidenzia una riduzione dell'aggregato con riferimento all'esercizio 2017 rispetto all'esercizio 2016 stimata nel 2,2 per cento a fronte di un *benchmark* nazionale indicato nel Def pari al 0,5 per cento”. Il collegio giudicante, tuttavia, rispetto a tale affermazione, ha espresso

(56) In tal senso si richiama il disposto dell'art. 1 della l. prov. Trento n. 27/2010 (finanziaria 2011), a tenore del quale le specifiche misure, finalizzate, tra l'altro, alla riduzione dei costi della pubblica amministrazione, al contenimento della spesa e alla razionalizzazione organizzativa, “tengono luogo (...), delle specifiche misure e disposizioni previste a tal fine dalla normativa statale, comprese quelle contenute nel d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (...) tra cui, in particolare, quelle previste dagli artt. 5, 6, 8, 9 e 14 del decreto-legge”.

(57) L'Agenzia è stata istituita dall'art. 23 della l. prov. Trento n. 23/2007, c. 8, che ha aggiunto l'art. 39-*bis* alla l. prov. Trento n. 3/2006.

(58) Ai sensi dell'art. 1, c. 1, d.l. 6 luglio 2012, n. 95.

(59) Ai sensi dell'art. 9, c. 1, d.l. 24 aprile 2014, n. 66.

(60) Regolamento di esecuzione ed attuazione del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/Ce e 2004/18/Ce”.

(61) L. prov. Trento n. 10/2012, art. 3.

(62) In precedenza, il c. 5-*bis* del predetto art. 3, disponeva che le misure individuate dal piano dovessero garantire a regime (a decorrere dal 2017) un risparmio complessivo di almeno 120 milioni di euro annui per la provincia e per gli enti e organismi di cui all'art. 79 dello Statuto destinatari delle misure del Piano. Detto c. 5-*bis* è stato abrogato dalla l. prov. Trento n. 9/2017.

perplexità in ordine all'effettivo contenimento nei termini riferiti dall'amministrazione stessa, in ragione delle numerose deroghe introdotte dalla Provincia con atti deliberativi – soprattutto con riguardo alle spese discrezionali.

Per il 2018, fermo rimanendo il quadro normativo, l'amministrazione provinciale ha riferito che: “Con riferimento agli effetti delle misure previste dal Piano si rileva che la stima della spesa aggregata effettuata sulla base della metodologia di calcolo già trasmessa tenendo conto dei dati di preconsuntivo 2018 disponibili per gli enti del sistema provinciale territoriale integrato oltre che per le amministrazioni centrali e per gli enti di previdenza, evidenzia una dinamica in termini reali dello 0,09 per cento rispetto al 2017. A differenza degli anni precedenti, nei documenti di economia e finanza nazionali non è stata riportata per l'anno 2018 il *benchmark* di riferimento in termini reali; lo stesso è presente solo per gli anni fino al 2017. La dinamica della spesa in termini nominali risulta pari all'1,4 per cento in linea con quella prevista nella Nota di aggiornamento di economia e finanza nazionale per il complesso delle amministrazioni pubbliche”.

3.1.3. Provincia autonoma di Bolzano

Sostanzialmente analogo è il quadro normativo che regola le misure di razionalizzazione della spesa per la provincia di Bolzano (63). La giunta provinciale, con deliberazione n. 1432 del 19 dicembre 2017, ha fissato come obiettivo la riduzione delle spese correnti “o quantomeno a non aumentarle”.

L'Organismo di valutazione, nel *report* del 31 agosto 2018, relativamente agli obiettivi di risparmi della spesa per gli anni 2016 e 2017, ha evidenziato perplexità – condivise dalla Corte dei conti – in merito alla formulazione delle direttive che in svariati casi si limitano a descrivere risparmi o maggiori entrate senza stabilire veri e propri obiettivi di contenimento e ai ritardi nell'attuazione di alcune misure da parte dell'Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia di Bolzano. Per questo ha invitato la Provincia a elaborare la proposta di deliberazione degli obiettivi anticipatamente rispetto all'entrata in vigore delle direttive, in modo che gli enti si possano adeguare sin dall'inizio del periodo di riferimento, a sottolinearne con più forza l'importanza e la coerenza per tutti gli enti del territorio, fermo restando che pare “... *in svariati casi sia mancata una valutazione preliminare sull'adeguatezza delle misure di contenimento alla realtà operativa degli enti. Si raccomanda di conseguenza di tarare le direttive in maniera più specifica sui singoli enti...*”.

Per l'anno 2018 la direttiva adottata dalla giunta con delibera n. 222 del 13 marzo 2018, ha indicato nella spesa media del periodo 2014-2016 il parametro di riferimento per misurare i risparmi dell'esercizio. Anche per l'anno 2018 la Corte dei conti ha rilevato che anche le direttive per il 2018 si sono limitate a prevedere una descrizione dei previsti risparmi di spesa o delle maggiori entrate in assenza, nella maggioranza dei casi, di una precisa quantificazione dell'obiettivo di spesa. Inoltre, il collegio si è espresso criticamente con riguardo alla deliberazione di Giunta n. 838 del 28 agosto 2018 che ha abrogato l'obbligo, prima in vigore, gravante sui revisori dei conti di confermare, con la loro firma, il rispetto delle direttive e il raggiungimento degli obiettivi.

3.1.4. Friuli-Venezia Giulia

Anche il Friuli-Venezia Giulia ha stipulato specifici accordi con lo Stato per definire il concorso della regione agli obiettivi di finanza pubblica (64).

In particolare, l'accordo sottoscritto in data 25 febbraio 2019 tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, prevede che lo Stato e la Regione, con il me-

(63) L'art. 21-*bis*, c. 3, l. prov. Bolzano n. 1/2002, aggiunto con l. prov. Bolzano n. 18/2015, recita: “Nel rispetto di quanto previsto dall'art. 79, c. 4, d.p.r. 31 agosto 1972, n. 670, e successive modifiche, la giunta provinciale, su proposta del direttore generale/direttrice generale, al fine di assicurare il concorso della Provincia e degli enti del sistema territoriale provinciale integrato alla realizzazione degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, adotta misure di razionalizzazione e contenimento della spesa, impartendo alle unità organizzative della Provincia e agli enti individuati al c. 3 del suddetto art. 79 istruzioni atte a produrre riduzioni, anche strutturali, delle spese, con particolare riguardo alle spese correnti di funzionamento”.

(64) Accordo Stato-Regione del 29 ottobre 2010, attuato con l. 13 dicembre 2010, n. 220, successivamente modificato dal Protocollo di intesa del 23 ottobre 2014, da ultimo rinegoziato con l'accordo del 30 gennaio 2018. Per la determinazione del contributo per gli anni 2019-2021 si rinvia all'accordo del 25 febbraio 2019 e relative disposizioni legislative di recepimento.

todo dell'accordo, regolano i rapporti finanziari tra lo Stato e il sistema integrato regionale (rappresentato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, dagli enti locali situati sul suo territorio e dai rispettivi enti strumentali e organismi interni) e disciplinano l'applicazione al medesimo sistema delle norme statali in materia di contenimento della spesa.

Nelle Relazioni sul rendiconto 2017 e 2018 non si dà, tuttavia, evidenza degli specifici risultati conseguiti per effetto delle procedure di centralizzazione della spesa, né di specifiche misure organizzative a tal fine orientate. Si dà invece conto del contenimento di talune spese, di rilevante incidenza ai fini dei saldi finanziari, quali le spese di personale, le spese per incarichi di studio e di consulenze, spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre e rappresentanza, missioni e trasferte.

3.1.5. Regione Siciliana

Con i cc. 509-516 dell'art. 1 della legge di stabilità 2017 (l. n. 232/2016) sono stati recepiti gli accordi tra Stato e Regione Siciliana del 20 giugno 2016, che ha definito il contributo della regione agli obiettivi di finanza pubblica, tra cui la riduzione della spesa corrente.

Le Sezioni riunite per la Regione Siciliana, nella Relazione sul rendiconto 2017, hanno dedicato un intero capitolo (cap. 10.2) ai risultati conseguiti come riduzione di spesa corrente, secondo l'obiettivo di cui al citato accordo, anche mediante l'applicazione delle misure in materia di aggregazioni e centralizzazioni delle committenze, ai sensi degli artt. 37 ss. d.lgs. n. 50/2016.

La Relazione non evidenzia i risultati conseguiti dall'applicazione di tali ultime misure, ma pone in evidenza criticità di approccio all'obiettivo: *“L'assenza di un reale ciclo di controllo e revisione della spesa è una delle cause della parziale inattuazione delle numerose disposizioni con le quali nel periodo 2013-2017 il legislatore regionale è intervenuto al fine di razionalizzare le spese riguardanti soprattutto il personale, le Società partecipate e gli organismi controllati dalla Regione (...) la Regione Siciliana è priva di uno specifico sistema di monitoraggio e verifica della spesa, sicché la revisione della stessa appare disorganica e discontinua. Si potrebbe, pertanto, prevedere un programma di lavoro triennale a cura di nuclei di valutazione, che dovrebbero raccordarsi sia con le ragionerie centrali sia con gli organi preposti al controllo di gestione. L'esito conclusivo di tali analisi potrebbe condurre all'elaborazione di appositi disegni di legge e alla verifica dei risparmi realmente conseguiti, che sono ormai imposti dall'Accordo tra Stato e Regione del 2016”* (pp. 362-363).

Quanto al Rendiconto 2018, lo stesso non è ancora stato parificato dalle Sezioni riunite e, pertanto, mancano dati ufficiali a cui attingere.

3.1.6. Regione Sardegna

Con la delib. n. 13/2019, la Sezione regionale di controllo per la Regione Sardegna ha licenziato la Relazione sul Rendiconto esercizio 2017, che tuttavia contiene escursioni temporali e aggiornamenti agli esercizi successivi.

In disparte le misure di razionalizzazione e riordino delle Società partecipate, che esulano dalla ricerca in trattazione, specifiche riflessioni il collegio ha dedicato alle misure di efficientamento della spesa sanitaria, in aderenza ai criteri definiti da delibere di giunta regionale (65). I risultati, tuttavia, non sono stati coerenti con gli obiettivi prefissati e, a tal riguardo, il collegio ha rilevato proprio nella difficoltà dell'entrata a regime della gestione accentrata degli acquisti, rinviata al 2019, una delle cause dell'insoddisfacente esito.

3.2. Esame delle attività svolte dalle Sezioni regionali di controllo sui comuni e sulle province

Sezione del controllo per il Molise, delib. n. 28/2019/PRSE: Acquisti di beni e servizi al di fuori degli strumenti Consip.

La Sezione del Molise in occasione dell'esame del rendiconto dell'esercizio 2016 trasmesso dall'Organo di revisione economico finanziaria del Comune di Agnone ha rilevato quanto segue:

“l'ente infatti risulta aver fatto ampio ricorso a procedure di acquisto al di fuori degli strumenti messi a disposizione dalla Consip s.p.a. per un ammontare complessivo di euro 408.669,97, senza aver oltretutto ac-

(65) Delibere n. 63/24 del 15 dicembre 2015; n. 23/6 del 8 maggio 2018 e n. 64/17 del 28 dicembre 2018.

quisito e trasmesso la prescritta autorizzazione del vertice amministrativo dell'ente a questa Sezione, in violazione dell'obbligo sancito dal c. 510 dell'art. 1 della l. n. 208/2015 (legge di stabilità 2016)" il quale prevede che "le amministrazioni pubbliche obbligate ad approvvigionarsi attraverso la convenzione di cui all'art. 26 della l. 23 dicembre 1999, n. 488, stipulate da Consip s.p.a., ovvero dalle centrali di committenza regionali, possono procedere acquisti autonomi, esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione specificamente motivata resa dall'organo di vertice amministrativo e trasmessa al competente ufficio della Corte dei conti, qualora il bene o servizio oggetto di convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione per mancanza di requisiti essenziali". Il magistrato istruttore ha al riguardo osservato che alcuni acquisti in parola presentano il carattere della ripetitività negli anni sicché il non ricorrere agli strumenti e alle procedure centralizzate, in assenza di adeguate motivazioni potrebbe integrare una ipotesi di elusione delle norme vigenti in materia. Difatti le spese reiterate nel tempo e tipicamente programmabili potrebbero anche rappresentare un illegittimo frazionamento della spesa.

A giustificazione dell'operato viene chiamata in causa una sentenza del Consiglio di Stato secondo la quale "...permane la facoltà per le amministrazioni di attivare in concreto propri strumenti di negoziazione laddove tale opzione sia orientata a conseguire condizioni economiche più favorevoli rispetto a quelle fissate all'esito delle convenzioni quadro". Ad avviso del giudice amministrativo, inoltre, la previsione di cui al quarto periodo del c. 1 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, non si applica alle amministrazioni dello Stato quando il contratto sia stato stipulato ad un prezzo più basso di quello derivante dal rispetto dei parametri di qualità messi a disposizione da Consip s.p.a. ed a condizione che non siano insorte contestazioni sulla esecuzione di eventuali contratti stipulati in precedenza.

La delibera in buona sostanza effettua una ricognizione della normativa in materia di acquisti di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni in deroga all'obbligo di aderire alle convenzioni Consip, sottolineando che scopo della disciplina è non soltanto quello di ottenere una riduzione della spesa ma anche quella di conseguirla attraverso l'aggregazione della domanda e dell'offerta, da realizzare, cioè, attraverso il ricorso a strumenti di acquisto accentrati che garantiscono già di per se delle economie di scala.

Acquisti effettuati autonomamente costituiscono, perciò delle eccezioni, che sono ben possibili, ma devono essere adeguatamente motivate e monitorate. In conclusione, il sistema delineato dalle norme non conferisce agli enti una facoltà di derogare liberamente agli obblighi di adesione alle convenzioni soltanto perché il prezzo del singolo acquisto risulti inferiore al prezzo di convenzione. Soprattutto per le categorie merceologiche in cui vengono contrattualizzate forniture di notevole quantità, appare determinante tanto per la centrale acquisti quanto per i fornitori, ai fini della determinazione dei prezzi, poter fare affidamento su un bacino di utenza stabile per numero di amministrazioni coinvolte e volume di acquisti effettuati.

Diversamente la possibilità stessa di una efficace aggregazione di acquisti e forniture con conseguente riduzione della spesa globale potrebbe risulterne compromessa. Ciò spiega perché le deroghe siano contenute in spazi molto ristretti cioè limitate solo ai casi in cui il bene non possieda i requisiti essenziali che lo caratterizzano intrinsecamente, che debbono peraltro corrispondere alle pubbliche finalità e ai fabbisogni che l'amministrazione deve soddisfare la norma a tal punto è tassativa: "pertanto non rileva né che l'ente pubblico sia in grado, stipulando in deroga, di ottenere un risparmio rispetto a dette convenzioni, né che non vi sia una piena corrispondenza delle prestazioni offerte con quelle richieste", poiché gli acquisti in deroga sono ammessi dal legislatore statale nei limitati casi in cui il bene o servizio oggetto di convenzione non siano idonei al soddisfacimento dello specifico fabbisogno per mancanza di caratteristiche essenziali.

In conclusione, si ritiene che la facoltà di acquisire beni e servizi al di fuori degli strumenti offerti dal sistema accentrato possa essere esercitata solo ove il bene non sia idoneo in concreto a soddisfare le esigenze dell'ente anche in relazione ai maggiori costi che lo stesso sarebbe chiamato a sostenere per una evidente e macroscopica diseconomicità.

Non si ritiene sufficiente il richiamo alla sentenza del Consiglio di Stato per poter considerare superata la criticità in argomento.

La stessa interpretazione viene data da altre deliberazioni in cui viene ribadito che la deroga alla obbligatorietà del ricorso alle convenzioni opera solo ove il bene, per mancanza di requisiti essenziali, non sia idoneo a soddisfare i fabbisogni dell'ente locale, osservando tuttavia come "il rispetto dell'obbligo non possa

giungere fino a dover imporre impegni di spesa diseconomici e inconferenti rispetto alle esigenze da soddisfare”.

In tale direzione sono le deliberazioni in data 9 maggio 2017, n. 88/Par della Sez. contr. reg. Emilia-Romagna; n. 14 dell'11 febbraio 2016 della Sez. contr. reg. Liguria.

Infatti, la Sez. contr. reg. Liguria rileva che: il sovradimensionamento del bene o l'articolazione del servizio specificamente offerto in convenzione o la distanza del luogo di approvvigionamento dal luogo di fruizione (come nel caso di carburanti), che incidano in modo evidente sui costi che l'ente dovrebbe sostenere aderendo alla convenzione, vengono a costituire un elemento determinante per valutare, in concreto, l'idoneità del bene a soddisfare i bisogni dell'ente.

Sez. contr. reg. Trentino-Alto Adige/Südtirol, n. 37/2018/Inpr; Sez. contr. reg. Emilia-Romagna, n. 56/2018/Par e n. 20 aprile 2016, n. 38/Par; Sez. contr. reg. Veneto, n. 348/2017/Par; Sez. contr. reg. Friuli-Venezia Giulia, n. 35/2016/Par: Acquisto di carburante in via diretta.

Il quesito posto è comune alle deliberazioni dei magistrati contabili: se un ente locale possa acquistare carburante in via diretta, sottraendosi al meccanismo della convenzione-quadro, a motivo del fatto che questa comporta l'applicazione di un prezzo più elevato rispetto a quello rinvenibile sul mercato locale, avente, tra l'altro, il vantaggio della vicinanza dei luoghi di rifornimento (distributori presenti sul territorio comunale).

In altri termini, quello che si chiede alle sezioni è se è possibile applicare al caso di specie il c. 494 della legge di bilancio 2016, in cui la deroga è sottoposta a limiti e condizioni ben precisi, concretizzandosi nell'alternativa del ricorso ad altre centrali di committenza o dell'esperimento di apposita procedura ad evidenza pubblica.

È richiesto in entrambi i casi il conseguimento di un risparmio apprezzabile che, come precisa la Sezione Veneto, “la deroga è sottoposta a limiti e condizioni ben precisi essendo richiesto il conseguimento di un risparmio apprezzabile (non inferiore al 3 per cento per i carburanti e per altre categorie merceologiche individuate dal legislatore), che non esistono altre possibilità di approvvigionamento diverse da quelle previste nelle vigenti disposizioni e che il fornitore venga individuato nel rispetto delle procedure ad evidenza pubblica”.

Le conclusioni a cui giungono le Sezioni sono negative, nel senso che il rapporto diretto con il fornitore locale non è consentito nel presente esercizio né nei due anni successivi, in quanto nel penultimo periodo dell'art. 1, c. 7, d.l. n. 95/2012 – come modificato al c. 494 – espressamente disapplica quelle disposizioni, in via sperimentale, dall'1 gennaio 2017 al 31 dicembre 2019, con finalità di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica attraverso una razionalizzazione delle spese delle pubbliche amministrazioni riguardanti quelle categorie merceologiche.

In questo periodo sperimentale di tre anni, dunque, la facoltà per le amministrazioni di svincolarsi dalle convenzioni Consip, non risulta operante, per cui vige l'obbligo di ricorrervi per l'acquisto di quelle categorie merceologiche anche qualora vi sia la certezza che il prezzo spuntato sul mercato locale risulti più vantaggioso.

Sez. contr. reg. Puglia, n. 9/2018 e Sez. contr. reg. Lombardia, n. 40/2018: Erogabilità degli incentivi per funzioni tecniche. Sez. contr. reg. Liguria, n. 136/2018.

Sono stati sollevati una serie di quesiti in merito agli oneri derivanti dall'erogazione degli incentivi per funzioni tecniche, ex art. 113 del d.lgs. n. 50/2016.

Si è evidenziato che il detto articolo di legge si riferisce in modo generico agli importi dei lavori, dei servizi e forniture poste a base di gara, senza specificare la fonte legale o volontaria del vincolo di selezione comparativa, che non integra un presupposto di erogabilità dell'incentivo.

Gli incentivi non possono essere riconosciuti in caso di affidamento diretto in base all'art. 36, c. 2, lett. a), del sopracitato d.lgs. n. 50/2016, ma soltanto quando vi sia una procedura di gara o in generale, una selezione competitiva.

In particolare, la Sezione regionale della Corte dei conti per la Regione Toscana ha ribadito con la delib. n. 19/2018, che per gli acquisti di beni e servizi mediante *e-procurement* (Consip, Mepa) spetta all'ente valutare, caso per caso, se sono integrati i presupposti richiesti per l'erogazione degli incentivi, tra i quali lo svolgimento di una gara o comunque di una procedura comparativa.

Occorre, inoltre che sia stata svolta una delle attività indicate in modo tassativo da art. 113, c. 2, d.lgs. n. 50/2016: programmazione della spesa per investimenti; verifica preventiva dei progetti; predisposizione e controllo delle procedure di bando e di esecuzione dei contratti pubblici; responsabile unico del procedimento; direzione dei lavori/dell'esecuzione e collaudo tecnico amministrativo ovvero verifica di conformità collaudatore statico.

Non espressamente richiamate dall'art. 113 del d.lgs. n. 50/2016, né le attività dei commissari di gara esterne interni alla stazione appaltante, in quanto valutativa e non tecnico esecutiva (Sez. contr. reg. Lazio, n. 57/2018).

Gli incentivi possono essere riconosciuti esclusivamente per le attività riferibili a contratti di lavori, servizi, o forniture che, secondo la legge, comprese le direttive Anac, o il regolamento dell'ente, siano stati affidati previo espletamento di una procedura comparativa (Corte conti, Sez. contr. reg. Lombardia, n. 190/2017), seppur in forma semplificata (Sez. contr. reg. Toscana, n. 19/2018).

È quindi preclusa alle amministrazioni la possibilità di liquidare incentivi non previsti nei quadri economici dei singoli appalti, e senza avere adottato il regolamento prescritto dall'art. 113 del sopracitato decreto legislativo.

La stazione appaltante può procedere, in base ad una scelta discrezionale e prudentiale, all'accantonamento delle somme da destinare al fondo dedicato, entro il limite del 2 per cento (Sez. contr. reg. Lombardia, n. 305/2017).

Le forme di incentivazione per funzioni tecniche, ora riconosciute anche in relazione ad appalti per forniture e servizi, sono eccezioni al generale principio della onnicomprensività del trattamento economico. Nella delib. n. 7/2017, la Sezione delle autonomie ha configurato questi incentivi quale spesa di funzionamento e dunque, corrente e di personale.

Il c. 3, art. 113, d.lgs. n. 50/2016, legittima la erogabilità dell'incentivo, a favore del responsabile unico del procedimento, dei "soggetti che svolgono le funzioni tecniche indicate dal c. 2" nonché "tra i loro collaboratori" senza distinguere tra profili tecnici e amministrativi (Corte conti, Sez. contr. reg. Lombardia, n. 40/2018).

In conclusione, appare uniforme l'orientamento della magistratura contabile a considerare che l'amministrazione può comunque procedere, sulla base di una scelta discrezionale e prudentiale, all'accantonamento delle somme da destinare al fondo, ovviamente entro i limiti di legge del 2 per cento.

In buona sostanza, l'adozione del regolamento è atto preliminare e necessario per calcolare e corrispondere l'incentivo, ma l'amministrazione può accantonare le somme previste dalla legge senza tuttavia ripartirle o erogarle.

Infatti, mentre la pregressa disciplina stabiliva che fosse il regolamento a determinare la percentuale effettiva da destinare al fondo (art. 92, c. 5, d.lgs. n. 163/2006): "la percentuale effettiva, nel limite massimo del 2 per cento, è stabilita dal regolamento in rapporto all'entità e alla complessità dell'opera da realizzare" ora invece l'art. 113 d.lgs. n. 50/2016, nulla dispone in merito ed individua quale contenuto del regolamento le sole modalità ed i criteri di ripartizione del fondo, come fissati in sede di contrattazione. Ne consegue che ogni singola amministrazione ha la facoltà di determinare la percentuale da destinare al fondo, ovviamente entro i limiti di legge del 2 per cento.

3.3. Attività delle Sezioni regionali e Sezione enti per il settore sanità

Dall'analisi delle relazioni rese dalle Sezioni regionali della Corte dei conti in occasione della parifica dei rendiconti regionali emerge che tutte contengono un capitolo specificamente dedicato alla spesa sanitaria, analizzata però in termini soprattutto economico-finanziari (indebitamento, equilibrio, analisi gestione residui ecc.).

Uno spazio specifico viene sovente destinato all'analisi della pianificazione ed attuazione dei Lea, alla spesa farmaceutica e a quella per il personale e, in alcune relazioni, anche a quella per la copertura dei rischi da responsabilità verso terzi.

Per le regioni sottoposte ai Piani di rientro dal debito sanitario vengono specificamente analizzati, sempre sotto il profilo finanziario, gli esiti delle azioni poste in essere per il rientro dal debito in termini, soprattutto, di contenimento dei costi di personale e di razionalizzazione dei posti letto.

Solo occasionalmente, in talune relazioni (ad esempio, Lombardia, Umbria) viene attenzionata l'attuazione delle misure di *spending review* con evidenziazione delle percentuali di adesione agli strumenti di centralizzazione delle committenze, sia regionali che nazionali, in relazione al totale delle commesse.

La Sezione autonomie per parte sua ha, con delib. n. 13/2019, reso al Parlamento il referto sulla gestione finanziaria dei servizi sanitari regionali per l'esercizio 2017 in cui viene analizzata, nel dettaglio, la spesa sanitaria nel nostro Paese (anche in relazione alla sua distribuzione regionale e in raffronto a quella di altri Paesi europei).

L'analisi è svolta con scomposizione della spesa nelle varie voci che la compongono (farmaceutica, personale, ecc.) con una particolare attenzione alle problematiche dei debiti pregressi verso fornitori e della mobilità intraregionale.

Nessuna analisi specifica emerge in relazione alle politiche di *spending review* e di concentrazione delle procedure contrattuali.

4. *Analisi delle attività svolte dalle procure regionali*

Il panorama delle azioni avviate dalle Procure contabili a fronte degli acquisti effettuati al di fuori delle c.d. "centrali di committenza" e, in particolare, della Consip, non è molto variegato, pur a fronte dei diversi interventi del legislatore nel corso del tempo, volti a disciplinare più compiutamente la materia.

Ciò, si ritiene, in quanto, pur a fronte di un'espressa declaratoria di responsabilità amministrativo-contabile, in caso di mancato rispetto delle norme, sembra emergere la difficoltà di individuare un danno erariale "certo ed attuale", stante la natura comunque risarcitoria e non sanzionatoria della responsabilità erariale.

D'altronde, a fronte di orientamenti delle sezioni di controllo volte a legittimare l'acquisto di beni al di fuori del c.d. "Mepa", risulta anche difficile, nel caso di convenienza economica delle scelte effettuata dall'amministrazione appaltante, configurare una concreta fattispecie di danno erariale derivante dal mancato ricorso ai contratti centralizzati.

Va ricordato quanto affermato dalla Sezione di controllo per la Regione Emilia-Romagna con delib. n. 286/2013, secondo la quale «... *Altresì, la lettura coordinata e sistematica del summenzionato c. 450 con l'immediatamente precedente c. 449 della l. n. 296/2006 per cui, per l'acquisto di beni e servizi "Le restanti amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, possono ricorrere alle convenzioni di cui al presente comma ... ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per la stipulazione dei contratti ...", comporta che "l'obbligo di ricorrere agli strumenti di approvvigionamento descritti va mitigato ogni qualvolta il ricorso all'esterno persegue la ratio di contenimento della spesa pubblica contenuta nella norma"* (cfr. Sez. contr. reg. Toscana, n. 151/2013). *Quanto sopra pur, evidentemente, nella indispensabile giustificazione delle oggettive motivazioni del mancato esperimento della procedura della richiesta di offerta e/o della mancata adesione alla procedura da parte dell'offerente migliore, che dovrà, comunque, rispettare, ai sensi dell'art. 327 del d.p.r. n. 207/2010, i requisiti generali e di idoneità professionale previsti dagli artt. 38 e 39 del Codice dei contratti pubblici*».

Anche la Sezione regionale di controllo per la Regione Liguria con la delib. n. 64/2014 ha affermato che *"Il chiaro obbligo di ricorso ad un mercato elettronico (altro significato semantico non può assumere la locuzione <>), previsto dal c. 450, deve però tenere conto dell'espressa clausola di riserva prevista dalla disposizione che si pone in una evidente posizione di sussidiarietà rispetto alle <>, le quali ricomprendono la possibilità per gli enti locali di rivolgersi al libero mercato con il limite imperativo, soggetto alla eterointegrazione prevista dall'art. 1339 c.c., dello stesso prezzo – qualità/quantità previsto dal sistema delle convenzioni Consip e dei mercati elettronici. Tale interpretazione congiunta, oltre a coordinarsi sistematicamente con il principio generale di economicità dell'attività amministrativa, codificato nell'art. 11 l. 7.08.1990 n. 241, trova ulteriore conferma letterale nell'ultima parte dell'art. 1449 legge cit. che espressamente stabilisce che i soli <>. Pertanto, si può ritenere che i comuni siano legittimati ad acquistare beni e servizi al di*

fuori del Mepa con il limite imperativo ed ablativo dell'assoluto rispetto dei limiti massimi di prezzo presenti sul mercato elettronico”.

D'altronde anche l'art. 1 del d.l. n. 95/2012, nel prevedere una espressa sanzione di nullità dei contratti stipulati in violazione dell'obbligo di approvvigionarsi attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip ovvero da altre centrali di committenza, prevedendo una espressa fattispecie di responsabilità, aggiunge che ai fini della determinazione del danno debba tenersi conto anche della differenza fra il prezzo, ove indicato, dei detti strumenti di acquisto e quelli indicati nel contratto, escludendo, inoltre, dalla sanzione di nullità, i contratti delle amministrazioni dello Stato qualora il contratto sia stato stipulato ad un prezzo più basso di quello derivante dal rispetto dei parametri di qualità e prezzo messi a disposizione da Consip s.p.a.

In tale quadro, pertanto, devono evidenziarsi le pronunce della Sezione giurisdizionale per la Regione Valle d'Aosta del 22 novembre 2005, n. 14, con la quale un dirigente del Comune di Aosta è stato condannato al risarcimento del danno erariale a seguito dell'avvenuto accertamento della mancata adesione alle convenzioni Consip vigenti nel periodo mancato approvvigionamento 2000-2002.

La sentenza ha il pregio di ripercorrere analiticamente tutta la disciplina in vigore fino a quel momento in materia di centralizzazione degli acquisti, giungendo alla conclusione secondo la quale anche gli enti locali avessero l'obbligo di aderire alle predette convenzioni.

«... Al riguardo, si stima utile partire dai referenti normativi vigenti nel periodo oggetto della pretesa risarcitoria, che abbraccia l'arco temporale compreso tra il mese di agosto dell'anno 2000 e il mese di gennaio dell'anno 2002: il richiamato art. 26, c. 3, l. n. 488/1999, l'art. 59, c. 5, l. n. 388/2000 e l'art. 24, c. 6, l. n. 448/2001. Il primo stabiliva, nel testo applicabile al momento dei fatti in contestazione, coincidente con quello originario emanato nel 1999, che “le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato sono tenute ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni stipulate ai sensi del c. 1, salvo quanto previsto dall'art. 27, c. 6. Le restanti pubbliche amministrazioni hanno facoltà di aderire alle convenzioni stesse, ovvero devono utilizzarne i parametri di qualità e di prezzo per l'acquisto di beni comparabili con quelli oggetto di convenzione”. Con il menzionato art. 26, quindi, il legislatore ha delineato un nuovo sistema per l'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, al fine di far conseguire alle stesse benefici in termini di economicità degli acquisti, livelli di servizio dai fornitori e semplificazione dei processi interni. Viene introdotto, infatti, il meccanismo con il quale, attraverso procedure ad evidenza pubblica, vengono selezionate imprese per la fornitura di beni e servizi alle pubbliche amministrazioni; la citata norma attribuisce al Ministero dell'economia e delle finanze, tramite strutture dedicate, la funzione di stipulare convenzioni a livello nazionale in base alle quali le imprese fornitrici prescelte si impegnano ad accettare, alle condizioni ed ai prezzi ivi stabiliti, ordinativi di fornitura sino alla concorrenza di un quantitativo di beni o di servizi predefinito. Le pubbliche amministrazioni, alla luce delle convenzioni stipulate dal prefato Dicastero, attraverso le strutture dedicate, possono emettere gli ordinativi di fornitura con ciò perfezionando la procedura di ogni singolo acquisto dei beni o dei servizi oggetto delle convenzioni già stipulate; con le procedure di scelta del contraente vengono individuati, a monte, i fornitori delle amministrazioni e, con la stipula delle convenzioni, vengono definite tutte le condizioni contrattuali ed economiche a cui l'unità ordinante, attraverso l'emissione dell'ordinativo di fornitura, farà riferimento con la conclusione dei singoli contratti di acquisto. Con d.m. 24 febbraio 2000, il Ministero in parola ha conferito all'organismo a struttura societaria denominato Concessionaria servizi informatici pubblici – Consip s.p.a. l'incarico di concludere, per suo conto e per conto delle altre pubbliche amministrazioni, le convenzioni di cui all'art. 26 della l. n. 488/1999. La disciplina contenuta nel prefato art. 26 veniva successivamente integrata con la disposizione di cui al citato art. 59, c. 5, l. n. 388 del 2000 che poneva, a carico delle restanti amministrazioni diverse da quelle statali, l'onere di motivazione nel caso di acquisti di beni e servizi a prezzi e condizioni meno vantaggiosi rispetto ai parametri previsti nelle convenzioni. Ulteriori conferme si sono avute ad opera del mentovato art. 24, c. 6, l. n. 448/2001, il quale stabiliva, riecheggiando fondamentalmente il contenuto e gli effetti precettivi del suddetto art. 26, che “per l'acquisto di beni e servizi le Province, i Comuni, le Comunità montane e i Consorzi di enti locali possono aderire alle convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 26 della l. n. 488 del 1999 e successive modificazioni, e dell'art. 59 della l. n. 388/2000. In ogni caso, per procedere ad acquisti in maniera autonoma i citati enti adottano i prezzi delle convenzioni di cui sopra come base d'asta al ribasso”.