

# QUADERNI DELLA RIVISTA

RIVISTA DELLA CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

**CORTE DEI CONTI E SPENDING REVIEW**

## **Gruppo di studio sull'attività delle Sezioni e delle Procure della Corte dei conti in materia di acquisti centralizzati**

**(C. Barisano, L. Caso, C. Iamele, F. D'Andrea,  
P. Grasso, G. Imparato, A. Liberati,  
A. Mezzera, U. Montella, G. Teti)**

**Introduzione di Francesco Fimmanò**



**Quaderno n. 1/2020**

**Direttore responsabile:** Tommaso Miele

**Comitato scientifico**

Francesco Capalbo – Vincenzo Caputi Jambrenghi – Beniamino Caravita di Toritto – Vincenzo Cerulli Irelli – Mario Dogliani – Franco Gallo – Bernardo Giorgio Mattarella – Antonio Pedone – Aristide Police – Stefano Pozzoli – Aldo Sandulli – Maria Alessandra Sandulli – Alberto Zuliani.

**Redazione:** Ernesto Capasso

**Editing:** coordinamento - Anna Rita Bracci Cambini

Giulia Borgia – Agnese Colelli – Stefano De Filippis – Eleonora Di Fortunato – Valeria Gallo – Lucia Pascucci – Paola Pellecchia.

**La Rivista della Corte dei conti è a cura del Servizio Massimario e Rivista**

La rivista è consultabile anche in:  
*[www.rivistacorteconti.it](http://www.rivistacorteconti.it)*

RIVISTA  
DELLA  
CORTE DEI CONTI  
**QUADERNI**

Quaderno n. 1/2020

Direttore responsabile  
Pres. Tommaso Miele





## CORTE DEI CONTI

Il Consiglio di presidenza, nelle adunanze del 6-7 maggio e 5 giugno 2019

Visto l'art. 23, comma 7, della delibera n. 52/CP/2019, del 14 febbraio 2019, concernente il Regolamento interno del Consiglio di presidenza.

Vista la proposta formulata dalla seconda Commissione che ha evidenziato l'opportunità di approfondire la tematica relativa alla *Revisione della spesa pubblica*, così detta *Spending review*.

Considerato che a seguito della predetta proposta il Consiglio di presidenza, esaminata la materia in questione ha ritenuto, nelle indicate adunanze, di istituire un apposito Gruppo di Lavoro, individuandone i componenti.

Acquisito l'assenso degli interessati;

ha assunto la seguente

## DELIBERAZIONE

è costituito un gruppo di lavoro in materia di "*Corte dei conti e spending review*" composto dai seguenti magistrati:

- Consigliere dott.ssa Carmela Iamele;
- Consigliere dott. Antonio Mezzera;
- Consigliere dott. Ugo Montella;
- Consigliere dott.ssa Cinzia Barisano;
- Consigliere dott. Luigi Caso;
- Consigliere dott. Andrea Liberati;
- Consigliere dott. Pierpaolo Grasso;
- Consigliere dott. Giuseppe Teti;
- Consigliere dott. Giuseppe Imparato;
- Consigliere dott.ssa Fabia D'Andrea.

IL PRESIDENTE



# **CORTE DEI CONTI E SPENDING REVIEW**

## **Gruppo di studio sull'attività delle Sezioni e delle Procure della Corte dei conti in materia di acquisti centralizzati**

(C. Barisano, L. Caso, C. Iamele, F. D'Andrea, P. Grasso,  
G. Imparato, A. Liberati; A. Mezzera, U. Montella, G. Teti)

Introduzione di Francesco Fimmanò



## INTRODUZIONE

di Francesco Fimmanò

### Corte dei conti e *spending review*

La *revisione della spesa pubblica* ossia *l'insieme dei procedimenti volti a migliorarne l'efficienza e l'efficacia* si basa sulla sistematica analisi e valutazione della pubblica amministrazione nelle strutture organizzative e nella sua definizione e gestione. La fattispecie complessa è stata prima oggetto di Commissioni di studio (1) e poi di provvedimenti di legge accompagnati negli ultimi anni dalla nomina di *Commissari alla spending review* (2).

A settembre 2002 venne emanato il d.l. n. 194/2002 definito *decreto tagliaspese* che modificò strutturalmente, nelle norme di contabilità pubblica, il metodo di previsione delle spese, ponendo dei tetti di salvaguardia e contemplando l'applicazione ad opera del Governo di misure urgenti di blocco della spesa in caso di superamento dei tetti deliberati dal Parlamento con la legge di bilancio (3).

L'analisi sistematica dei capitoli di spesa, avviata in via sperimentale dalla legge finanziaria per il 2007, fu trasformata successivamente in *Programma permanente* ad opera della legge finanziaria per il 2008. Talora le esigenze impellenti di mantenere i saldi di finanza pubblica hanno tuttavia comportato *tagli lineari* agli stanziamenti ed ai trasferimenti che invece di riguardare gli sprechi si sono trasformati in riduzioni dei servizi. In taluni casi sono state poi previste misure di contenimento della dinamica dei salari dei dipendenti pubblici.

I Commissari di Governo alla revisione hanno fatto affidamento, per l'analisi, la revisione e la progettazione di interventi per l'efficienza della spesa per beni e servizi soprattutto sulle *centrali comuni*. Il *Programma di razionalizzazione* degli acquisti (4) può ormai considerarsi un modello organizzativo consolidato, incentra-

to sulle centrali di committenza coordinate dal *Tavolo dei soggetti aggregatori* (5).

Con la legge di bilancio 2017 questa impostazione è stata rafforzata (6) sulla base dell'esigenza di rinnovamento degli strumenti di acquisto prevedendo, al comma 413, che il Mef proceda ad avviare un'analisi volta ad individuare nuovi strumenti per l'acquisizione di beni durevoli e la successiva concessione degli stessi. Il comma 415 ha poi stabilito che il ministero, in via sperimentale, divenga acquirente unico per le merceologie dell'energia elettrica e del servizio sostitutivo di mensa (7). Vi sono state poi iniziative volte a esplorare la possibilità di introdurre nuovi strumenti, soprattutto di tipo finanziario, per favorire un'ulteriore implementazione del *Programma* e in particolare modelli innovativi di *procurement*, basati sull'applicazione della leva finanziaria agli approvvigionamenti di beni e servizi, in condizioni di scarsità di risorse economiche, senza incidere sul debito pubblico.

Sempre la legge di bilancio per il 2017 ha apportato modifiche al d.l. n. 66/2014 in tema di *soggetti aggregatori*, prevedendo, in particolare, che nell'ambito del citato tavolo tecnico operi un *Comitato guida con compiti di indirizzo*. Attraverso la diffusione di linee guida, il Comitato fornisce indicazioni alle amministrazioni centrali e locali anche ai fini della determinazione delle fasce di valori da porre a base d'asta e delle modalità per non discriminare o escludere le micro e le piccole imprese. Il comma 3-*bis* all'art. 9 prevede la possibilità, per le amministrazioni pubbliche obbligate a ricorrere a Consip o ai soggetti aggregatori, di svolgere autonome

(5) Art. 9, c. 1, d.l. n. 66/2014.

(6) Con il comma 419 è stato ulteriormente allargato il raggio di azione della Consip, che può offrire un supporto diretto alle altre amministrazioni per interventi di semplificazione, innovazione e riduzione dei costi dei processi amministrativi (con un aumento delle dotazioni del Programma di razionalizzazione di 3 milioni di euro nel 2017 e di 7 milioni di euro a decorrere dal 2018).

(7) Nel corso del 2017 il Mef, con il supporto di Consip, ha condotto le attività per la predisposizione del decreto ministeriale in cui dovranno essere definite le modalità e i tempi di attuazione e coinvolte le strutture dei ministeri individuati dalla norma. È stato costituito un gruppo di lavoro Mef-Consip per condurre uno studio con l'obiettivo di ipotizzare un modello per la centralizzazione degli acquisti delle citate merceologie. Lo studio ha previsto approfondimenti sia sul processo di acquisto, sia sugli strumenti informatici ad oggi in uso presso il Mef. Inoltre, è stato avviato uno studio di fattibilità per individuare le funzionalità, da implementare nell'ambito della piattaforma "*acquistinretepa*", a supporto del processo individuato per la sperimentazione dell'acquirente e pagatore unico.

(1) Molti studi ed analisi sono stati realizzati soprattutto dalla disciolta *Commissione tecnica per la spesa pubblica* presso il Ministero del tesoro dal 1986 al 2005, a cui succedette nel 2006 la *Commissione tecnica per la finanza pubblica* presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

(2) Durante il Governo Monti fu nominato Enrico Bondi, cui succedette a gennaio 2013 Mario Canzio e a ottobre dello stesso anno Carlo Cottarelli che istituì *Il blog del commissario (revisionedellaspesa.gov.it)*. A marzo 2015 vennero nominati dal Governo l'economista Roberto Perotti e Yoram Gutgeld che hanno avviato il programma di riduzione a 35 delle centrali di acquisto deputate a gestire le grandi gare.

(3) Questo provvedimento ha messo fine alla proliferazione della spesa oltre i limiti deliberati dal Parlamento che si producevano con norme che sottostimavano le spese future.

(4) Il Programma di razionalizzazione acquisti della pubblica amministrazione è stato introdotto per le amministrazioni dello Stato con l'art. 26 l. 23 dicembre 1999, n. 488.

procedure di acquisto, nel caso in cui non siano disponibili i relativi contratti nel sistema delle convenzioni purché “l’acquisto in autonomia sia necessitato da ragioni di motivata urgenza e il contratto abbia durata e misura strettamente necessari a tamponare la situazione di urgenza creatasi [...]”.

Il ricorso agli strumenti del Programma di razionalizzazione è stato poi rafforzato da altre disposizioni correttive del *Codice dei contratti pubblici* (8) a cominciare da quelle volte a garantire la partecipazione delle microimprese e delle piccole e medie imprese alle iniziative di gara attraverso un’attenta suddivisione in lotti (9).

La riforma del 2016, sulla scorta dei principi della legge delega (l. n. 11/2016) aveva previsto l’introduzione di un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti che, partendo dall’analisi di parametri obiettivi, ne misurasse l’effettiva capacità tecnica e organizzativa, con il fine di riorganizzarle e ridurne sensibilmente il numero, a vantaggio di una più elevata competenza e professionalizzazione. Come noto, il sistema è rimasto di fatto sulla carta e, a tre anni di distanza dalla riforma, lo schema di d.p.c.m. non ha ancora ricevuto l’approvazione della Conferenza unificata

Stato-regioni (10).

L’art. 37, c. 4, *Codice dei contratti pubblici*, in attuazione del principio di delega, prevede che – fatto salvo quanto stabilito al comma 1 (11) e al primo periodo del comma 2 (12), i comuni non capoluogo di provincia debbano procedere necessariamente per i propri affidamenti: a) ricorrendo a una centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati; b) mediante unioni di comuni costituite e qualificate come centrali di committenza, ovvero associandosi o consorziandosi in centrali di committenza nelle forme previste dall’ordinamento; c) ricorrendo alla stazione unica appaltante costituita presso le province, le città metropolitane ovvero gli enti di area vasta.

Con la legge di stabilità 2016 (l. 28 dicembre 2015, n. 208), è stata estesa agli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale e alle agenzie fiscali l’obbligatorietà del ricorso alle convenzioni e agli altri strumenti di acquisto realizzati dalla Consip ed è stato consolidato il sistema di determinazione dei prezzi di riferimento già delineato dal d.l. n. 66/2014 (13).

Va peraltro espresso – ai nostri fini – un giudizio *assolutamente negativo* su una delle modifiche più discusse del recente decreto c.d. sblocca-cantieri (d.l. n. 32/2019), che trasforma l’obbligo sancito dal comma 4 dell’art. 37 in una mera facoltà (14).

Orbene la Corte dei conti ha avuto modo di analiz-

---

(8) Il comma 6-bis dell’art. 36 del codice in tema di controlli nelle procedure sotto soglia svolte attraverso mercati elettronici (come il MePa) prevede che, in caso di affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro, sia lo stesso gestore del mercato elettronico ad effettuare i controlli sull’assenza dei motivi di esclusione di cui all’art. 80. Invece, in base all’art. 79, nel caso di presentazione delle offerte attraverso mezzi di comunicazione elettronici, qualora si verifichi un malfunzionamento, la stessa stazione appaltante adotta i necessari provvedimenti al fine di assicurare la regolarità della procedura anche disponendo la sospensione del termine per la ricezione delle offerte. Con l’art. 95 è stata, infine, introdotta la determinazione del limite massimo del 30 per cento entro cui può essere fissato il punteggio economico nel caso di offerta economicamente più vantaggiosa basata sul rapporto qualità prezzo.

(9) In base all’art. 51 del codice, al fine di favorire l’accesso delle micro imprese e delle Pmi, le stazioni appaltanti suddividono gli appalti in lotti funzionali ovvero in lotti prestazionali, in conformità alle categorie o specializzazioni nel settore dei lavori, servizi e forniture. Nel caso di suddivisione in lotti, il relativo valore deve essere adeguato in modo da garantire l’effettiva possibilità di partecipazione da parte delle micro, piccole e medie imprese. Le stazioni appaltanti hanno l’obbligo di motivare la mancata suddivisione dell’appalto in lotti nel bando di gara o nella lettera di invito e nella relazione unica di cui agli artt. 99 e 139 del codice. Le stazioni appaltanti possono limitare il numero di lotti che possono essere aggiudicati a un solo offerente, ma hanno altresì la facoltà di aggiudicare appalti che associano alcuni o tutti i lotti al medesimo offerente, qualora abbiano specificato, nel bando di gara o nell’invito a confermare interesse, che si riservano tale possibilità e indichino i lotti o gruppi di lotti che possono essere associati, nonché le modalità mediante cui effettuare la valutazione comparativa tra le offerte sui singoli lotti e le offerte sulle associazioni di lotti.

---

(10) Secondo le stime dell’Anac l’impostazione determina una riduzione del numero delle stazioni appaltanti attuali di circa il 75-80 per cento.

(11) Il comma 1 dopo aver fatto salvi gli obblighi di utilizzo di strumenti di acquisto e di negoziazione, anche telematici, prevede che le stazioni appaltanti, per l’acquisizione di forniture e servizi di importo inferiore a 40.000 euro e di lavori di importo inferiore a 150.000 euro, possano procedere direttamente e, in alternativa, possano operare attraverso l’effettuazione di ordini a valere su strumenti di acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza e dai soggetti aggregatori. Per gestire, invece, procedure di importo superiore alle soglie appena indicate è necessario il conseguimento della qualificazione.

(12) Il primo periodo del comma 2, stabilisce che per gli acquisti di forniture e servizi di importo superiore a 40.000 euro e inferiore alla soglia europea, nonché per gli acquisti di lavori di manutenzione ordinaria d’importo superiore a 150.000 euro e inferiore a 1 milione di euro, le stazioni appaltanti qualificate possano procedere mediante utilizzo autonomo degli strumenti telematici di negoziazione messi a disposizione dalle centrali di committenza qualificate secondo la normativa vigente.

(13) Il comma 498 della legge di stabilità 2016 ha allargato alle società controllate dallo Stato e agli enti locali la funzione di *benchmark* svolta dalle convenzioni Consip sulla base del comma 3 dell’art. 26 della l. n. 488/1999. L’art. 10, c. 3, d.l. n. 66/2014 ha previsto inoltre che il Ministro dell’economia e delle finanze individui con proprio decreto le prestazioni principali oggetto delle convenzioni e pubblici sul proprio sito i prezzi relativi.

(14) Le tre modalità di acquisto aggregato non vengono eliminate ma diventano mere alternative rispetto alla possibilità, comunque riconosciuta ai comuni non capoluogo di provincia, di procedere “direttamente e autonomamente” ai propri affidamenti.

zare luci ed ombre del modello (15) e comprendere quando le riduzioni hanno risposto a puntuali revisioni dei fabbisogni (come esigerebbe una *spending review* che miri a governare un processo di riduzione degli stanziamenti *con caratteristiche strutturali*) e quando le stesse si presentano come *meri appostamenti di risorse* da gestire in base agli spazi di manovra disponibili nell'esercizio.

La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato della Corte ha pubblicato una relazione su *“La gestione degli acquisti di beni e servizi da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero della salute (2013-2016)”* (16) in cui si legge come sia rilevante il numero delle strutture che gestiscono gli acquisti, risultando necessaria un'attività volta alla riduzione delle stesse, al fine di rendere il sistema più efficiente ed economico. Il ricorso peraltro alle procedure aperte e ristrette, anche per i contratti sopra soglia, è stato minimo.

Ebbene, la Corte ha verificato che dei 47,4 miliardi di spesa complessiva, soltanto 9,6 miliardi (il venti per cento) sono passati attraverso il sistema della centrale unica per gli acquisti. La riduzione enorme dei costi che si otterrebbe con l'uso massiccio di centrali di spesa è un fatto inconfutabile, nonostante le disfunzioni delle stesse. Nella relazione c'è, infatti, un intero capitolo (il IV) dedicato appunto alle *“disfunzioni del sistema Consip”* in cui si legge, tra l'altro che *“La soddisfazione per i servizi offerti da Consip, che, peraltro, non ha risposto alle numerose obiezioni rivolte alla sua attività, è modesta. Le criticità più significative riguardano: la violazione delle condizioni di contratto, attribuibile alle mancate verifiche da parte di Consip sulle imprese affidatarie; la lentezza del sistema e i lunghi tempi di attesa; la non competitività dei prezzi rispetto al mercato; le complesse modalità di gestione; le difficoltà per accedere ai servizi di riparazione o sostituzione dei prodotti; l'impossibilità di visionare i beni prima dell'acquisto; l'eccessivo limite minimo di spesa; l'assenza di alcuni prodotti; la poco intellegibile documentazione per l'accesso alla convenzione”*. Nella relazione si legge anche che *“L'entrata in vigore, nel 2016, del codice degli appalti non ha inciso sull'attualità delle problematiche riscontrate, in quanto sia la vecchia che la nuova normativa si ispirano agli stessi principi sulla cui attuazione è chiamata a esprimersi l'organo di controllo”*.

(15) *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2017 nell'ambito del giudizio di parificazione* (in [www.corteconti.it/attivita/controllo/finanza\\_pubblica/bilanci\\_manovra\\_leggi/rendiconto\\_generale\\_2017/index.html](http://www.corteconti.it/attivita/controllo/finanza_pubblica/bilanci_manovra_leggi/rendiconto_generale_2017/index.html)).

(16) Sez. centr. contr. gestione 10 luglio 2018, n. 10, in [www.astrid-online.it/static/upload/cort/corte-conti\\_deliberazione\\_11\\_2018\\_g.pdf](http://www.astrid-online.it/static/upload/cort/corte-conti_deliberazione_11_2018_g.pdf).

Nel 2017, per le convenzioni di *facility management*, sono emerse criticità, evidenziate dalla stessa Sezione centrale di controllo (17). Da un lato sono stati riscontrati nelle convenzioni benefici organizzativi, operativi e gestionali; dall'altro sono però risultati *“di difficile realizzazione la definizione degli effettivi risparmi monetari conseguiti”* e l'identificazione del grado di soddisfazione degli utenti.

La stessa sezione ha monitorato l'acquisto di beni e servizi da parte del *Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*, evidenziando ancora una volta le gravi carenze dello strumento convenzionale (e del MePa) e le persistenti criticità (18).

Eppure la legge obbliga le amministrazioni centrali, gli enti locali, gli ospedali e le Asl a passare per le gare Consip. L'azione mirata, pur nelle rilevanti e gravi disfunzioni osservate, può ridurre mediamente del 25/30 per cento la spesa con un recupero di molti miliardi di euro.

(17) La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato con la deliberazione 25 maggio 2017, n. 6, avente ad oggetto *“Il global service immobiliare nelle amministrazioni centrali dello Stato”* adottata al termine di una lunga ed approfondita indagine condotta soprattutto sui bandi e contratti di *global service* e *facility management* ha rilevato diverse e significative criticità, che spaziano dalla progettazione e al dimensionamento dei lotti di gara che penalizzano le Pmi, alla necessità di una maggiore elasticità nel disegno delle convenzioni per adeguarle alle esigenze di uffici (ed immobili) con caratteristiche e dimensioni molto diverse tra loro, ad un uso sin troppo ampio del subappalto, all'eccessivo ricorso a prestazioni *“extra canone”* (che denuncia un'inadeguata progettazione dei servizi presenti in convenzione), alla scarsa efficacia dei controlli sull'esecuzione dei contratti, ad un'insufficiente presenza della centrale di committenza nel governo dei contratti e nel contenzioso con le ditte affidatarie dei servizi e, non ultima, alla mancata disponibilità delle nuove convenzioni in continuità con le precedenti. In conclusione, ad avviso della sezione, *“Emergono, quindi, nei riguardi del facility management, due profili principali di criticità: uno è quello della qualità dei servizi, l'altro quello della effettiva economicità”*.

(18) La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato con la deliberazione 13 febbraio 2017, n. 2, avente ad oggetto *“L'acquisto di beni e servizi da parte del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali”*, segnala come la soddisfazione per i servizi offerti da Consip sia, in questo caso, modesta, in quanto caratterizzata, tra le altre, da criticità: quali l'attivazione tardiva delle convenzioni; l'assenza di servizi necessari; la maggiore economicità dei prodotti fuori convenzione; la limitata attendibilità e puntualità degli adempimenti contrattuali; la forte incidenza del contenzioso etc. D'altro canto l'indagine evidenzia anche il persistere di irrisolte criticità, che tradizionalmente caratterizzano il sistema delle forniture pubbliche, come il numero eccessivo delle strutture che gestiscono gli acquisti, la pressoché totale assenza del ricorso alle procedure ordinarie, le deroghe alla disciplina europea sull'applicazione delle procedure aperte e ristrette, il ricorso pressoché generalizzato al cottimo fiduciario, ecc. ([www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez\\_centrale\\_controllo\\_amm\\_stato/2017/delibera\\_2\\_2017\\_g.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_centrale_controllo_amm_stato/2017/delibera_2_2017_g.pdf)).

È insomma ancora troppo vasta l'area degli acquisti effettuati al di fuori degli strumenti di aggregazione e resta enorme il divario tra le stime relative alla potenziale area di interesse della c.d. "spesa presidiata" e le somme realmente contrattualizzate dalle amministrazioni. Altrettanto dicasi per la difficoltà di valutazione dei risparmi effettivamente conseguiti, rispetto ai quali persiste un notevole divario tra il risparmio indiretto (basato essenzialmente su stime di tipo statistico) e i risparmi diretti (come stimati dal programma) e quelli realmente conseguiti dai ministeri.

Tra chi aggira le norme che prevedono proprio di transitare per le centrali comuni al primo posto c'è lo Stato con le sue amministrazioni centrali: su 8,8 miliardi di acquisti solo 1,7 miliardi sono passati attraverso le convenzioni della centrale unica. La sanità con 22,2 miliardi di spese a solo 3,2 miliardi bollinati da Consip. Al terzo posto si piazzano gli enti territoriali, comuni e regioni, con 11,3 miliardi di acquisti e poco più di 3,5 miliardi messi a gara, utilizzando lo strumento dell'intermediario pubblico. Gli altri enti, Inps e Inail, sono a quota 600 milioni rispetto a spese per 5 miliardi. La riduzione dei costi che si otterrebbe con l'uso massiccio delle centrali comuni è oggettivo. Nelle gare di periodo sui *server* acquistati dalla pubblica amministrazione si è avuto un risparmio del 58 per cento, sulla telefonia del 49 per cento, per le stampanti del 40 per cento e sull'energia del 10 per cento.

Analizzando nel dettaglio gli acquisti il 52 per cento della spesa per comprare autoveicoli passa fuori dalla Consip (su un totale di 112 mln), così come il 71 per cento degli acquisti di carburanti (473 mln complessivi di spesa), l'83 per cento del gas naturale (1,4 mld), fino al 92 per cento dei pc (121 mln la spesa annua della pubblica amministrazione). Fuori dalle convenzioni – e parliamo di circa 1 miliardo – anche il 43 per cento dei buoni pasto e l'83 per cento della telefonia mobile (140 mln annui).

Eppure l'art. 23, c. 4, l. n. 289/2002, sancisce che è *causa di responsabilità amministrativa* la stipulazione, da parte di amministrazioni aggiudicatrici, di contratti relativi a forniture o appalti di servizi in violazione delle procedure di gara aperte o ristrette, ovvero dell'obbligo di utilizzare le convenzioni quadro intercorse con la Consip. D'altra parte, il tanto abusato tema del taglio degli sprechi è l'unica via per implementare politiche espansive sul piano degli investimenti (19).

La legge di bilancio per il 2020 contiene infine nu-

(19) La giurisdizione della Corte in tema di responsabilità amministrativo-contabile si è dimostrata uno strumento formidabile a garanzia della legalità della gestione finanziaria dei fondi pubblici anche dal punto di vista della deterrenza oltre che sul piano sanzionatorio ed in questa logica il legislatore negli ultimi anni ha coniato ipotesi tipiche di illecito.

merose previsioni dirette ad ampliare il raggio d'azione di Consip, che viene esteso tra l'altro ai lavori pubblici e alle concessioni, nonché al supporto agli enti territoriali. Sono stati ampliati ulteriormente gli obblighi di ricorso all'approvvigionamento centralizzato tramite mercato elettronico, includendo anche lavori pubblici e autovetture e prevedendo la possibilità di svolgere procedure centralizzate di aggiudicazione di contratti di concessione di servizi (20).

Va creata dunque una mappa dettagliata di chi (tra enti, amministrazioni e Asl), si sottrae e al contempo vanno affrontate le *gravi criticità* di funzionamento delle stesse centrali (a cominciare dalla Consip) più volte segnalate dalla Corte dei conti che le ha peraltro individuate e talora *stigmatizzate* in modo analitico.

La Corte è l'unica istituzione che – nelle sue diverse articolazioni – può sia prospettare al legislatore come intervenire sia indurre le amministrazioni a rendere efficace ed efficiente un programma in grado di generare una effettiva e decisiva revisione della spesa pubblica.

Può farlo sia attraverso un esercizio sempre più tempestivo delle proprie funzioni di controllo, in sede

(20) In particolare sono inserite alcune tipologie di autoveicoli tra le categorie merceologiche (di cui all'art. 1 del d.l. n. 95/2012, c. 7) per le quali sussiste l'obbligo di approvvigionamento attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip e dalle centrali di committenza regionali di riferimento, o in alternativa di esperire proprie autonome procedure nel rispetto della normativa vigente, utilizzando i sistemi telematici di negoziazione messi a disposizione dai soggetti sopra indicati (c. 581 dell'art. 1 della l. n. 160/2019). Si tratta in particolare di: autovetture (art. 54 del d.lgs. n. 285/1992, c. 1, lett. a); autobus art. 54 del d.lgs. n. 285/1992, c. 1, lett. b), ad eccezione di quelli per il servizio di linea per trasporto di persone; autoveicoli per trasporto promiscuo (art. 54 del d.lgs. n. 285/1992, c. 1, lett. c). In secondo luogo si consente l'utilizzo degli strumenti di acquisto e negoziazione centralizzati di Consip anche con riferimento ai lavori pubblici (c. 582 dell'art. 1 della l. n. 160/2019). Si ricorda che in precedenza già l'art. 1 della l. n. 208/2015 (Legge di stabilità 2016), c. 504, aveva esteso l'utilizzo degli strumenti di acquisto e di negoziazione di Consip anche ai lavori di manutenzione. E ancora si obbligano le amministrazioni statali centrali e periferiche – ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le istituzioni universitarie nonché gli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblici e le agenzie fiscali – ad approvvigionarsi attraverso gli accordi quadro stipulati da Consip oppure mediante il sistema dinamico di acquisizione dalla stessa realizzato e gestito (c. 583 dell'art. 1 della l. n. 160/2019). Si prevede che le convenzioni Consip di cui all'art. 26 della l. n. 488/1999, ove previsto nel bando di gara, possano essere stipulate per specifiche categorie di amministrazioni ovvero per specifici ambiti territoriali (c. 585 dell'art. 1 della l. n. 160/2019). È sancito inoltre che le convenzioni Consip di cui all'art. 26 della l. n. 488/1999, nonché gli accordi quadro di cui all'art. 54 del d.lgs. n. 50/2016, possono essere stipulati in sede di aggiudicazione di appalti specifici basati su un sistema dinamico di acquisizione di cui all'art. 55 del d.lgs. n. 50/2016, e ad essi si applica il termine dilatorio (c.d. *stand still*) di 35 giorni di cui al c. 9 dell'art. 32 del d.lgs. n. 50/2016 medesimo (c. 586 dell'art. 1 della l. n. 160/2019). Infine la Consip può ora anche svolgere, nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti, procedure di aggiudicazione di contratti di concessione di servizi (c. 587 dell'art. 1 della l. n. 160/2019).

regionale e in sede centrale, mediante l'elaborazione di referti specifici ai quali le amministrazioni sono tenute a dare la necessaria attuazione, ai sensi dell'art. 3, cc. 4 e 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20 (21), operando a tal fine le scelte discrezionali necessarie e opportune a superare le criticità ivi rilevate, sia attraverso un'attività repressiva della cattiva gestione che depauperata il patrimonio pubblico con un potenziamento delle azioni delle procure su tali fattispecie di danno. E tutto ciò indirizzando tali funzioni sia verso le amministrazioni sia verso le centrali comuni le cui disfunzioni hanno depotenziato uno strumento che comunque ha dato risultati importanti.

Tutte le norme sulla *spending review*, in realtà, sono anche norme di "coordinamento della finanza pubblica": al riguardo il gruppo di lavoro ha valorizzato l'ipotesi che le stesse siano sempre assistite da sanzioni, anche laddove un danno erariale non sia immediatamente percepibile dalla violazione delle disposizioni in materia di acquisti centralizzati. Altri utili strumento ipotizzati sono il possibile collegamento dell'obbligo di ricorso alla Consip con la retribuzione di risultato nonché l'implementazione di specifici indicatori nella nota integrativa del bilancio statale e negli analoghi strumenti degli enti territoriali, anche ai fini di un'adeguata misurazione del conseguimento degli obiettivi.

In questa prospettiva, il controllo non deve essere collaborativo, ma soprattutto "accertativo" della violazione delle regole della *spending*, e ad esso deve seguire la segnalazione dei magistrati del controllo che apre alla Procura, per iniziative risarcitorie e/o sanzionatorie (ex art. 52, c. 4, c.g.c.). Si tratta di un *programma integrato di controlli, centrale-regionale*, mirato alla "effettività" della revisione della spesa e non di controlli sparpagliati, scollegati, saltuari e discontinui, altrimenti fini a sé stessi in quanto privi di ogni collegamento con l'area della giurisdizione.

La spesa per consumi intermedi della pubblica amministrazione italiana si attesta attorno ai 90 miliardi di euro e pesa per il 5,6 per cento del Pil, un dato più elevato rispetto a tutti nostri i principali *competitor*: in Spagna, ad esempio, la spesa per l'acquisto di beni e servizi si ferma al 5,3 per cento, in Francia al 5,2 per cento mentre in Germania ad appena il 4,8 per cento del Pil. È quindi assolutamente decisivo il funzionamento del *procurement* sia in termini di qualità della spesa, sia

di risparmio potenziale (22). La normazione, sia di livello primario che secondario, in tema di acquisti centralizzati della pubblica amministrazione è quanto mai copiosa, frutto di stratificazioni normative che hanno man mano ampliato e l'area di intervento delle centrali di committenza (Consip e soggetti aggregatori). Inoltre, le più specifiche disposizioni volte a disciplinare gli strumenti e le procedure di acquisto di beni, servizi e forniture della pubblica amministrazione, si intrecciano con le norme che regolano le gare e i contratti pubblici (primo fra tutti il codice degli appalti). Alla normativa di carattere generale si aggiungono previsioni di legge dirette in modo particolare agli enti locali. Il quadro normativo è dunque ampio e complesso.

Sulla base di queste premesse il Consiglio di Presidenza nelle adunanze del 6 e 7 maggio e 5 giugno del 2019 ha deliberato di costituire un gruppo di lavoro sulla *Revisione della spesa pubblica* individuando una serie di magistrati esperti in materia per effettuare una ricostruzione sistematica di quanto prodotto dalla Corte ed aggiornandolo al fine di offrire un quadro complessivo. Trattandosi di un gruppo di studio, senza poteri istruttori autonomi, la composizione ha riguardato magistrati assegnati a funzioni specificamente dedicate in modo da assolvere alla funzione ricognitiva e propositiva, piuttosto che di realizzare una autonoma indagine. Il Consiglio ha ritenuto di delimitare, almeno in questo primo lavoro, l'ambito di approfondimento agli acquisti centralizzati, in quanto in tale settore risulta essere più ampio l'approfondimento svolto dalle diverse Sezioni. Il gruppo ha realizzato il lavoro 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. Pertanto dopo una prima parte che offre un quadro ricostruttivo vi è una sezione dedicata alle osservazioni critiche, una alle conclusioni cui i singoli componenti sono giunti ed infine completa il documento una parte propositiva. Viene distinta la normativa di carattere generale, rivolta in modo preminente alle amministrazioni centrali dello stato, agli enti pubblici, alle università statali ecc., da quella diretta specificatamente a disciplinare le procedure di acquisto degli enti locali.

Il gruppo stesso nel documento prodotto evidenzia "l'utilità di una struttura stabile di coordinamento, composta preferibilmente da magistrati istituzionalmente assegnati a funzioni attinenti al tema, che possa

(21) "La Corte dei conti riferisce, almeno annualmente, al Parlamento ed ai consigli regionali sull'esito del controllo eseguito. Le relazioni della Corte sono altresì inviate alle amministrazioni interessate, alle quali la Corte formula, in qualsiasi altro momento, le proprie osservazioni. Le amministrazioni comunicano alla Corte ed agli organi elettivi, entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione, le misure conseguenzialmente adottate" (art. 3, c. 6, l. n. 20/1994).

(22) Peraltro il ricorso all'esternalizzazione va ben disciplinato, manca ancora a livello nazionale una legislazione organica, esistendo una sola norma a carattere generale e numerose norme settoriali. Ad oggi meno del 40 per cento della pubblica amministrazione ricorre all'esternalizzazione rispetto al 90 per cento delle grandi imprese private.

*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”.*

In questa prospettiva la Corte dei conti, per competenza e ruolo, anche sul piano costituzionale, è la pietra angolare su cui le amministrazioni, adottando le opportune scelte rese necessarie per individuare ed eseguire tempestivamente le azioni correttive alle disfunzioni accertate, possono sviluppare una seria e concreta riduzione degli sprechi, degli abusi e della *corruzione*. In questi anni sono proliferate autorità indipendenti e commissari, con duplicazioni di strutture burocratiche e dispersione di funzioni pubbliche, quando per i padri costituenti – come ha spesso ricordato la Consulta – la Corte è il custode della “sana gestione finanziaria” del patrimonio pubblico e quindi del fondamentale processo di revisione della spesa.

Come ha evidenziato la Corte in sede di audizione sull'applicazione dell'art. 22-*bis* (marzo 2019) “la procedura, che dovrebbe rappresentare una modalità di raccordo e di collegamento tra la fase di programmazione propria del DEF e il primo atto della programmazione finanziaria per il triennio successivo, la legge di bilancio, non sembra indurre le amministrazioni ad una valutazione dell'adeguatezza degli stanziamenti gestiti”. Il passaggio culturale da una logica di stanziamenti di spesa incrementale nel tempo ad una programmazione finanziaria connaturata ad attività di *spending review* appare in corso ma ancora non definito. La Corte, in questa fase, dovrebbe esercitare istituzionalmente funzioni propulsive e di monitoraggio, anche per assicurare omogeneità di analisi e di valutazioni nei diversificati settori di spesa che presentano margini di revisione e/o di migliore allocazione.

Il *Rapporto finale* che pubblichiamo – per il quale va il ringraziamento mio e di tutto il Consiglio di Presidenza ai valorosi magistrati che lo hanno realizzato – rappresenta un esempio emblematico di quanto può essere fatto dalla Corte anche su questo versante in quanto *depositaria di un patrimonio di conoscenze meritevole di essere non solo applicato ma anche divulgato nell'interesse istituzionale della Repubblica*.

\* \* \*

## Indice

<b>1. Premessa metodologica e limiti di operatività del gruppo di studio .....</b>	<b>9</b>
<b>2. Analisi dell'attività svolta dalle sezioni centrali della Corte dei conti in materia di centrali d'acquisto...9</b>	<b>9</b>
2.1. Attività svolta dalle Sezioni riunite .....	9
2.1.1. Premessa .....	9
2.1.2. Le misure di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi .....	9
2.1.3. Acquisti Consip ed extra Consip per beni e servizi .....	15
2.1.4. Acquisti Consip ed extra Consip per investimenti fissi lordi .....	17
2.1.5. Spesa per <i>facility management</i> , pulizia e manutenzione degli immobili.....	18
2.2. Attività svolta dalla Sezione delle autonomie in tema di revisione della spesa .....	20
2.3. Attività svolta dalla Sezione controllo enti.....	23
2.4. Attività di controllo svolta <i>ex art.</i> 12 l. n. 259/1958 sulla gestione finanziaria di Consip (nel 2016 e nel 2017) .....	23
2.5. Attività svolta dalla Sezione centrale di controllo sulla legittimità .....	28
2.6. Attività svolta dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione .....	28
2.6.1. In particolare: il rilevante numero delle stazioni appaltanti .....	28
2.6.2. Il ricorso dei ministeri al sistema Consip .....	30
2.6.3. In particolare: il ricorso al <i>global service</i> immobiliare .....	35
2.6.4. Il ricorso delle amministrazioni statali al Mepa .....	38
<b>3. Analisi delle attività svolte dalle Sezioni regionali in materia di acquisti centralizzati, convenzioni Consip, relative deroghe e Mepa .....</b>	<b>42</b>
3.1. Esame delle attività svolte dalle Sezioni regionali di controllo sulle Regioni a statuto speciale e sulle Province autonome.....	42
3.1.1. Regione Trentino-Alto Adige.....	42
3.1.2. Provincia autonoma di Trento .....	42
3.1.3. Provincia autonoma di Bolzano.....	44
3.1.4. Friuli-Venezia Giulia.....	44
3.1.5. Regione Sicilia.....	45
3.1.6. Regione Sardegna.....	45
3.2. Esame delle attività svolte dalle Sezioni regionali di controllo sui comuni e sulle province.....	45
3.3. Attività delle Sezioni regionali e Sezione enti per il settore sanità .....	48
<b>4. Analisi delle attività svolte dalle procure regionali .....</b>	<b>49</b>
<b>5. Valutazioni conclusive .....</b>	<b>55</b>
<b>6. Proposte .....</b>	<b>56</b>
6.1. Utilità del ricorso a strumenti premiali.....	56
6.2. La definizione degli obiettivi dirigenziali.....	57
6.3. La ridefinizione degli obiettivi nella struttura del bilancio .....	57
6.4. L'utilità di un sistema di programmazione e di raccordo unitario all'interno della Corte dei conti.....	57
6.5. La necessità di una revisione del sistema di acquisto centralizzato .....	58
6.6. La verifica sperimentale della qualità della spesa presso gli enti locali. Fabbisogni standard e referto al Parlamento.....	58
6.7. La centralizzazione delle procedure contrattuali nei singoli enti .....	59
6.8. La possibilità di introdurre sanzioni nel caso di mancato ricorso agli strumenti di acquisto centralizzato...60	60
6.9. Settori di potenziale <i>spending review</i> di interesse della Corte .....	60
<b>Appendice.....</b>	<b>62</b>
Quadro normativo.....	62
Normativa di carattere generale in tema di centralizzazione degli acquisti .....	62
Normativa riferita alle Autonomie locali.....	69

Hanno collaborato

CONS. CINZIA BARISANO:

- 2.3. Attività svolta dalla Sezione controllo enti
- 2.5. Attività svolta dalla Sezione centrale di controllo sulla legittimità
- 6.4. L'utilità di un sistema di programmazione e di raccordo unitario all'interno della Corte dei conti
- 6.9. Settori di potenziale *spending review* di interesse della Corte

CONS. FABIA D'ANDREA:

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

CONS. PIERPAOLO GRASSO:

- 4. Analisi delle attività svolte dalle procure regionali
- 5.1. Valutazioni conclusive
- 6.8. La possibilità di introdurre sanzioni nel caso di mancato ricorso agli strumenti di acquisto centralizzato

CONS. CARMELA IAMELE:

- 2.2. L'attività svolta dalla Sezione delle autonomie in tema di revisione della spesa
- 6.6. La verifica sperimentale della qualità della spesa presso gli enti locali. Fabbisogni standard e referto Parlamento  
Appendice

CONS. GIUSEPPE IMPARATO:

- 2.1. Attività svolta dalle Sezioni riunite
- 2.4. Attività di controllo svolta *ex art.* 12 l. n. 259/1958 sulla gestione finanziaria di Consip (nel 2016 e nel 2017)
- 6.5. La necessità di una revisione del sistema di acquisto centralizzato  
Appendice

CONS. ANDREA LIBERATI:

- 1. Premessa metodologica e limiti di operatività del gruppo di studio
- 2.6.3., 2.6.4. Attività svolta dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione
- 5.2, 5.3, 5.4 Valutazioni conclusive
- 6.1. Utilità del ricorso a strumenti premiali
- 6.2. La definizione degli obiettivi dirigenziali
- 6.3. La ridefinizione degli obiettivi nella struttura del bilancio
- 6.4. L'utilità di un sistema di programmazione e di raccordo unitario all'interno della Corte dei conti

CONS. ANTONIO MEZZERA:

- 2.6.1., 2.6.2. Attività svolta dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione

CONS. UGO MONTELLA:

- 3.3. Attività delle Sezioni regionali e Sezione enti per il settore sanità
- 6.7. La centralizzazione delle procedure contrattuali nei singoli enti

CONS. GIUSEPPE TETI:

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

## 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. delibb. 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
<b>Totale</b>	<b>204.747</b>	<b>220.909</b>	<b>1.688</b>	<b>2.0366</b>

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*)

<b>Programma razionalizzazione:</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
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
<b>Acquisti extra Consip (1)</b>	<b>2.267.642,6</b>	<b>2.321.569,7</b>	<b>63,2</b>	<b>65,5</b>	<b>2,4</b>
<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
<b>Acquisti tramite CONSIP (2)</b>	<b>1.319.888,6</b>	<b>1.222.975,7</b>	<b>36,8</b>	<b>34,5</b>	<b>-7,3</b>
<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
<b>Totale (1+2)</b>	<b>3.587.531,2</b>	<b>3.544.545,4</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>-1,2</b>

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
<b>Totale acquisti extra Consip (1)</b>	<b>1.858.147,6</b>	<b>1.373.172,3</b>	<b>83,9</b>	<b>72,6</b>	<b>-26,1</b>
<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
<b>Totale acquisti tramite Consip (2)</b>	<b>357.358,8</b>	<b>518.252,2</b>	<b>16,1</b>	<b>27,4</b>	<b>45,0</b>
<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
<b>A. Totale (acquisti di beni e servizi 1+2)</b>	<b>2.215.506,4</b>	<b>1.891.424,5</b>	<b>80,6</b>	<b>76,0</b>	<b>-14,6</b>
<b>B. Altre spese (diverse da acquisti di beni e servizi)</b>	<b>533.697,9</b>	<b>598.223,7</b>	<b>19,4</b>	<b>24,0</b>	<b>12,1</b>
<b>Totale Categoria (A+B)</b>	<b>2.749.204,3</b>	<b>2.489.648,2</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>-9,4</b>

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
<b>Totale Spesa</b>	<b>236.181,23</b>	<b>229.417,51</b>	<b>96.129,76</b>	<b>105.226,19</b>

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
<b>Totale Spesa</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

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
<b>Totale Spesa</b>	<b>-2,9</b>	<b>9,5</b>

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 practic*.

(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](http://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 rinvergono 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 AvcPass, 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	-
<b>TOTALE</b>	<b>19</b>	<b>6.194.917</b>
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	-
<b>TOTALE</b>	<b>176</b>	<b>26.796.878</b>
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	-
<b>TOTALE</b>	<b>212</b>	<b>11.808.648</b>
<b>TOTALE</b>	<b>388</b>	<b>44.800.443</b>

## 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 “*semberebbe 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".

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 risultarne 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”.*

*Per completezza di trattazione, non è superfluo rammentare che, successivamente, altre novelle si sono stratificate, a ritmo serrato e seguendo indirizzi differenziati, sull'originario tessuto normativo in materia di obbligo di utilizzare le convenzioni stipulate dalla Consip s.p.a., ovvero i loro parametri di qualità e di prezzo, passando dalla più vasta estensione del vincolo in questione sino alla fase di massima contrazione dello stesso, coincidente con l'entrata in vigore dell'art. 3, cc. da 166 a 172, l. n. 350/2003, per poi tornare ad una situazione di nuova rivitalizzazione ed ampliamento delle relative disposizioni per effetto dell'art. 1 del d.l. n. 168/2004, convertito dalla l. n. 191/2004, il quale ha attribuito all'art. 26 della l. n. 488/1999 la fisionomia attualmente vigente; in dettaglio, occorre ricordare, "medio tempore", l'art. 24 della l. n. 289/2002, l'art. 5 del d.l. n. 143/2003, convertito dalla l. n. 212/2003, che ha modificato il citato art. 24 della l. n. 289/2002, e l'art. 3, c. 166, l. n. 350/2003, che, da una parte, ha abrogato quasi completamente lo stesso art. 24, lasciando in vita, tra l'altro, l'ultimo periodo del c. 3, secondo cui "in caso di acquisti in maniera autonoma da parte degli enti di cui all'art. 24, c. 6, l. n. 448/2001 (ossia gli Enti locali), si applica il c. 3 dell'art. 26 della l. n. 488/1999", dall'altra, ha sostanzialmente rielaborato, in senso più circoscritto e flessibile, il menzionato art. 26 della l. n. 488/1999. Ciò chiarito, il collegio, non ravvisa l'esigenza di soffermarsi diffusamente sull'eccezione inerente alla mancanza di un obbligo per gli enti locali di aderire alle convenzioni Consip, per cui la responsabilità amministrativa sarebbe configurabile, secondo l'orientamento della difesa, per la stipulazione di contratti a condizioni meno vantaggiose e non per il caso di non adesione, atteso che l'ampia motivazione concernente l'aspetto della sindacabilità nel merito delle scelte discrezionali è idonea, in via diretta ed immediata, a confutare la tesi della difesa, trattandosi, come sopra lumeggiato, di scelta doverosa nell'"an" e vincolata quanto agli effetti attinenti alla spesa, in connessione con l'evocato principio di economicità, peraltro espressamente sollecitata al convenuto dal Segretario generale e dal sindaco con le note citate in narrativa ...».*

Nel caso in questione l'ente locale ha usufruito del servizio di telefonia fissa a condizioni meno vantaggiose di quelle previste nelle convenzioni Consip; da qui ne è derivata una pronuncia di condanna pari alla differenza fra la somma spesa e quella che, invece, sarebbe stata spesa aderendo alle convenzioni Consip, fatto salvo l'uso del potere riduttivo.

Una successiva pronuncia della Sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna (n. 212/2017) ha ribadito la sussistenza di un danno erariale pari alla differenza fra quanto speso e quanto sarebbe stato speso nel caso di mancata adesione alle convenzioni di telefonia Consip, evidenziando, con riferimento al danno cagionato ad un comitato provinciale della Croce Rossa italiana che "... Sussistono elementi idonei a prospettare la fattispecie di responsabilità amministrativa imputabile nei confronti del XXX. Dalla disamina delle prove documentali depositate agli atti del giudizio sono emersi comportamenti di servizio, commessi in violazione dei doveri professionali, i quali hanno generato una evidente lesione degli interessi patrimoniali della pubblica amministrazione.

*10. In ordine alla quantificazione del danno erariale e alla luce delle surriferite precisazioni formulate dal convenuto con riferimento alla mancata produzione del contratto di telefonia Wind, il collegio ritiene che non sia ravvisabile alcuna responsabilità amministrativa con riferimento a tale ultimo contratto, stante la mancata produzione documentale che provi l'effettiva stipulazione dello stesso da parte del convenuto. Diversamente, sussistono gli elementi costitutivi della responsabilità, con riferimento alla contestazione atorea concernente il danno relativo al contratto Telecom".*

Degna di nota, infine, è una recente pronuncia della Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo (n. 83/2017) che, nell'assolvere un convenuto dalle ipotesi di responsabilità formulate dalla Procura regionale, derivanti dall'avvenuto approvvigionamento a trattativa diretta di un sistema di virtualizzazione per postazioni di lavoro, ha evidenziato che tale affidamento fosse stato effettuato attraverso il Mepa, riconoscendo allo stesso un forte valore legittimante all'interno del meccanismo di acquisti delle pubbliche amministrazioni, non potendo lo stesso essere assimilato ad un acquisto senza gara.

Al riguardo, infatti ha affermato che:

*«... Il Mepa è un mercato digitale in cui le amministrazioni abilitate possono acquistare, per valori inferiori alla soglia comunitaria, i beni e servizi offerti da fornitori abilitati a presentare i propri cataloghi sul sistema. Consip definisce con appositi bandi le tipologie di beni e servizi e le condizioni generali di fornitura, gestisce l'abilitazione dei fornitori e la pubblicazione e l'aggiornamento dei cataloghi. Accedendo alla*

*vetrina del mercato elettronico o navigando sul catalogo dei prodotti, le amministrazioni possono verificare l'offerta di beni e/o servizi e, una volta abilitate, effettuare acquisti on line, confrontando le proposte dei diversi fornitori e scegliendo quella più rispondente alle proprie esigenze. Tale modalità di acquisto, per le sue peculiarità, è più adatta ad acquisti frazionati ed esigenze specifiche. I principali vantaggi del Mercato elettronico sono, per le amministrazioni, i consistenti risparmi di tempo sul processo di acquisizione di beni e servizi sotto soglia, la trasparenza e tracciabilità dell'intero processo d'acquisto, l'ampliamento delle possibilità di scelta per le amministrazioni, che possono confrontare prodotti offerti da fornitori presenti su tutto il territorio nazionale, la soddisfazione di esigenze anche specifiche delle amministrazioni, grazie a un'ampia e profonda gamma di prodotti disponibili e la possibilità di emettere richieste di offerta. Rilevanti vantaggi emergono anche per il sistema produttivo ed il mercato (i fornitori). Tra essi spiccano la diminuzione dei costi commerciali e l'ottimizzazione dei tempi di vendita, l'accesso al mercato della pubblica amministrazione, un'occasione per valorizzare la propria impresa anche se di piccole dimensioni, la concorrenzialità e il confronto diretto con il mercato di riferimento, l'opportunità di proporsi su tutto il territorio nazionale. In ogni caso trattasi di una leva per il rinnovamento dei processi di vendita. Anche il recente Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016), non applicabile ratione temporis, ha stimolato l'aggregazione delle centrali di committenza (art. 37), la digitalizzazione delle procedure di gara (art. 44) ed il ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione, stabilendo, in linea di continuità con il Codice dell'amministrazione digitale (d.lgs. n. 82/2005), l'obbligatorietà del ricorso alla forma elettronica per ogni tipologia di contrattazione. L'art. 52, ad esempio, ha stabilito che "ai sensi della normativa vigente in materia di documento informatico e di firma digitale, nel rispetto dell'art. 52 e dei principi di trasparenza, semplificazione ed efficacia delle procedure, le stazioni appaltanti ricorrono a procedure di gara interamente gestite con sistemi telematici nel rispetto delle disposizioni di cui al presente codice". La propensione per il contratto elettronico è nata con l'art. 6, c. 3, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221, il quale ha determinato un autentico sconvolgimento nell'ambito della pubblica amministrazione in quanto, con riferimento ai contratti stipulati dalle amministrazioni pubbliche, ha modificato in modo drastico l'art. 11, c. 13, d.lgs. n. 163/2006 sancendo che "il contratto è stipulato, a pena di nullità, con atto pubblico notarile informatico, ovvero, in modalità elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante, in forma pubblica amministrativa a cura dell'Ufficiale rogante dell'amministrazione aggiudicatrice o mediante scrittura privata" (con determinazione 13 febbraio 2013, n. 1, l'Avcp, nel fornire indicazioni interpretative sull'applicazione dell'art. 11, c. 13, Codice dei contratti pubblici, ha confermato la tesi dell'obbligatorietà della "forma elettronica" per la stesura degli atti in forma pubblica amministrativa, affermando, però, la perdurante utilizzabilità della forma cartacea in caso di scrittura privata). Attualmente la materia è regolata dall'art. 32, c. 14, d.lgs. n. 50/2016 ("Il contratto è stipulato, a pena di nullità, con atto pubblico notarile informatico, ovvero, in modalità elettronica secondo le norme vigenti per ciascuna stazione appaltante, in forma pubblica amministrativa a cura dell'Ufficiale rogante della stazione appaltante o mediante scrittura privata in caso di procedura negoziata ovvero per gli affidamenti di importo non superiore a 40.000 euro mediante corrispondenza secondo l'uso del commercio consistente in un apposito scambio di lettere, anche tramite posta elettronica certificata o strumenti analoghi negli altri Stati membri"). L'approvvigionamento attraverso il mercato elettronico, dunque, non è un affidamento senza gara, ma una modalità semplificata, informatizzata e digitalizzata di acquisizione di beni e servizi correttamente utilizzata dal dirigente scolastico ...».*

Con riferimento, invece, ai pareri delle Sezioni del controllo in merito agli acquisti centralizzati vanno evidenziate delle contrapposte opinioni in seno alle diverse sezioni.

Un primo orientamento restrittivo che, facendo leva sulla perentorietà del disposto normativo non consentiva deroga alcuna agli acquisti tramite sistemi centralizzati ha ritenuto perentorie le disposizioni normative in materia, da applicare anche nei casi di procedure in economia.

Sul punto, infatti è stato affermato che "In vista del conseguimento di tale finalità – e nell'economia di una più complessiva operazione di razionalizzazione del sistema degli acquisti di beni e servizi della p.a. che ha trovato completamento con il d.l. n. 95/2012 (c.d. spending review 2) – il legislatore ha ritagliato una disciplina specifica per gli acquisti sotto soglia dal carattere particolarmente stringente che, in difetto di espresse previsioni, pare non ammettere deroghe e/o eccezioni di sorta" (cfr. Sez. contr. reg. Marche, 29

novembre 2012, n. 129/Par) ed ancora che *“le pur indubbie specificità delle acquisizioni in economia – soggette ad un peculiare statuto per ciò che attiene ambito oggettivo e sia per ciò che attiene i presupposti legittimanti – non valgano a superare le conclusioni già rese circa la latitudine applicativa dell’obbligo di ricorso al mercato elettronico. Sotto tale profilo giova, peraltro, evidenziare come i principi di semplificazione e celerità, tipici delle procedure in economia, non subiscano un vulnus, ma ben si concilino con le finalità sottese agli strumenti di e-procurement (su cui amplius Sez. contr. reg. Marche, n. 169/2012/Par) e con quelle di razionalizzazione e di contenimento perseguite dal legislatore con i decreti spending review 1 e 2”* (Sez. contr. reg. Marche, 17 marzo 2013, n. 17/Par). Obbligo ritenuto applicabile, fra l’altro, anche ai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti al di fuori dei casi in cui provvedessero ai propri acquisti in amministrazione diretta (Sez. contr. reg. Basilicata, 14 aprile 2014, n. 67/Par).

Particolare attenzione, poi, è stata posta alle metodologie di acquisto delle apparecchiature informatiche che, per la loro peculiarità e per la specialità della disciplina normativa alle stesse riservata, sono state ritenute assoggettabili all’obbligo di approvvigionamento del mercato elettronico anche per importi inferiori a 1.000 euro. Sul punto è stato affermato che *“Dal quadro normativo appena descritto emerge che gli enti locali risultano esonerati dal far ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione solamente per gli acquisti di beni e servizi di carattere generico e di limitato importo (sotto la soglia dei 1.000 euro) poiché, negli altri casi, di acquisto dei medesimi beni di importo pari o superiore ai 1.000 euro e fino al limite della soglia di rilievo comunitario, sono tenuti ... a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione ovvero ad altri mercati elettronici” ... “ovvero al sistema telematico messo a disposizione dalla centrale regionale di riferimento per lo svolgimento delle relative procedure”. Per gli acquisti di beni e servizi informatici e di connettività vige invece un diverso regime, in quanto la recente normativa, considerandoli una speciale categoria merceologica cui vengono destinate specifiche disposizioni di legge, impone, senza alcuna distinzione di valore, il ricorso alle convenzioni Consip o dei soggetti aggregatori”* (Sez. contr. reg. Umbria, 28 aprile 2016, n. 52/Par).

Tali principi sono stati inizialmente rivisitati dalla Sezione di controllo emiliana che, sulla scia di una precedente apertura della Sezione toscana ha sostenuto che, in caso in cui venga garantito il contenimento della spesa pubblica, vi è spazio per una deroga all’acquisto al di fuori del mercato elettronico e, quindi, degli acquisti centralizzati, in quanto *“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 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» (Sez. contr. reg. Emilia-Romagna, 17 dicembre 2013, n. 286/Par).

Più di recente, tuttavia, la stessa Sezione emiliana ha, invece, fermamente sostenuto la sussistenza dell’obbligo di ricorrere alla centrale di committenza pur in presenza di eventuali risparmi economici per l’ente, sottolineando che *«La risposta al primo quesito, relativo alla possibilità di affidare un servizio tramite gara nel caso in cui le condizioni della convenzione stipulata dalla centrale di committenza siano più gravose in termini economici per l’ente e non vi sia piena corrispondenza delle prestazioni offerte con quelle richieste, non presenta particolari difficoltà, a fronte del chiaro dettato normativo. Il richiamato art. 1, c. 510, l. n. 208/2015, infatti, prevede che gli enti obbligati ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni stipulate da Consip o dalle altre centrali di committenza, possano procedere ad acquisti autonomi solo “qualora il bene o il servizio oggetto di convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell’amministrazione per mancanza di caratteristiche essenziali”. 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 “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 il servizio oggetto di convenzione non siano idonei al soddisfacimento dello specifico fabbisogno per mancanza di caratteristiche essenziali» (Sez. contr. Emilia Romagna, 9 maggio 2017, n. 88/2017/Par).*

Circostanza, poi, sostanzialmente ribadita dalla sezione veneta che ha colto l'occasione per ripercorrere anche gli orientamenti delle sezioni consultive, con riferimento all'acquisto di carburante. La predetta sezione ha affermato che:

*“Così definito il quadro normativo di riferimento, occorre accertare se ed in che termini un ente locale possa effettuare acquisti di carburante in via diretta, sottraendosi, cioè, al meccanismo della convenzione-quadro, ove questa comporti l'applicazione di un corrispettivo (prezzo) sensibilmente 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 merito si sono già espresse altre Sezioni regionali di controllo, soffermandosi, in particolare, sulla interpretazione delle citate norme derogatorie (Sez. contr. reg. Emilia-Romagna, n. 38/2016; Sez. contr. reg. Friuli Venezia-Giulia, n. 35/2016). La prima, ossia quella che prevede la possibilità di procedere, in generale, ad acquisti autonomi, laddove il bene o servizio offerto in forza della convenzione non soddisfi lo specifico fabbisogno dell'amministrazione acquirente (c. 510 della l. n. 208/2015), correttamente è stata ritenuta non applicabile al caso di acquisto di beni fungibili (qual è, di norma e per natura, il carburante) (Sez. contr. reg. Friuli-Venezia Giulia, delib. cit.). La seconda, che riguarda, invece, il reperimento sul mercato di alcune categorie di prodotti, tra i quali proprio il carburante (art. 1, c. 7, d.l. n. 95/2012, come modificato dal c. 494 della l. n. 208/2015) è senz'altro applicabile. La deroga, come emerge dal testo di tale ultima disposizione, è sottoposta a limiti ed a 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, per quanto riguarda il carburante (e altre tipologie di beni individuati dal legislatore), non può essere inferiore del 3 per cento rispetto ai prezzi fissati nelle convenzioni Consip. Non esistono, allo stato, possibilità di approvvigionamento alternative diverse da quelle previste da tali disposizioni, le quali, tra l'altro, avendo carattere derogatorio e, quindi, eccezionale, devono considerarsi di stretta interpretazione. Per quanto riguarda l'acquisto di carburante, in generale e ad eccezione degli esercizi 2017, 2018 e 2019, dunque, il ricorso diretto al mercato, laddove sia suscettibile di determinare un effettivo risparmio di spesa, potrà avvenire in presenza dei presupposti individuati dal legislatore e nei limiti da quest'ultimo fissati. Ne consegue che, qualora una amministrazione pubblica non volesse far ricorso ad altre centrali di committenza per l'acquisto di carburante, sottraendosi al meccanismo delle convenzioni quadro, e volesse, invece, stabilire un rapporto diretto con un fornitore, non potrebbe proprio farlo nel presente esercizio (come negli altri due successivi), mentre al di fuori del periodo di sospensione della deroga, avrebbe l'obbligo di individuare tale fornitore mediante procedura ad evidenza pubblica, secondo i principi generali e secondo le modalità previste dal citato c. 494 dell'art. 1 della l. n. 208/2015. Ciò a prescindere dall'onerosità e dalla minor convenienza che, nel caso concreto rappresentato dall'ente, sono certamente imputabili al sistema di acquisto previsto dalle norme vigenti, alle quali codesta Sezione, al pari delle amministrazioni pubbliche destinatarie della normativa medesima, tuttavia, è tenuta a dare applicazione” (Sez. contr. reg. Veneto, 29 maggio 2017, n. 348/Par).*

Con riferimento alle attività della Sezioni regionali di controllo, va rilevato che alcune considerazioni, sulle centrali di committenza sono evidenziate nelle relazioni di parificazione dei rendiconti regionali.

Il dato che emerge dalle ultime parifiche lascia trasparire un quadro altalenante in relazione al funzionamento delle centrali di committenza ed ai risparmi conseguiti.

In Puglia, ad esempio, la Sezione ha preso atto che alla data del 2018, fra quelle programmate dalla Società *in house* appositamente creata dalla Regione per procedere alla razionalizzazione degli acquisti sono state aggiudicate solo due gare.

La Sezione di controllo lombarda, nella relazione relativa al giudizio di parificazione 2018 ha attestato che, in relazione all'Arca s.p.a. *“A fronte di un volume cumulato dei risparmi tra il 2014 e il 2018 pari a 1.214 milioni di euro, l'attività condotta nel 2018 in ambito gare ha prodotto un risparmio di 184 milioni di euro che è minore rispetto alla media annuale di 257,5 milioni di euro dei precedenti anni, ancorché calcolato esclusivamente rispetto a 22 gare aggiudicate”*.

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

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

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

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

#### 5. Valutazioni conclusive

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 6. *Proposte*

### 6.1. *Utilità del ricorso a strumenti premiali*

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

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

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

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

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

## 6.2. *La definizione degli obiettivi dirigenziali*

In tale prospettiva un settore particolarmente rilevante di intervento potrebbe essere il collegamento obbligatorio per legge degli obiettivi di revisione della spesa ai fini del conseguimento della retribuzione di risultato del personale dirigenziale, ed eventualmente anche della produttività collettiva.

Per non essere penalizzante nei confronti delle amministrazioni virtuose, tale vincolo potrebbe essere obbligatorio per le amministrazioni che si trovino al di sotto di una data percentuale rispetto al *benchmark* e non vincolante nei confronti delle amministrazioni che si trovino al di sopra di una percentuale prestabilita rispetto al *benchmark*, purché le stesse non conseguano nell'esercizio di riferimento un risultato peggiore rispetto all'esercizio finanziario precedente.

Il sistema premiale dovrebbe, comunque, anche prevedere la correlata predisposizione di strumenti di rilevazione qualitativa dei servizi prestati e delle *performance* poste in essere, anche al fine di evitare uno scadimento degli stessi, conseguente ad eventuali risparmi di spesa non adeguatamente ponderati.

## 6.3. *La ridefinizione degli obiettivi nella struttura del bilancio*

Altrettanto utile per l'efficacia delle politiche di *spending review* può essere la previsione obbligatoria nei rispettivi documenti di bilancio, ed in particolare nelle note integrative per lo Stato e nei piani degli indicatori per gli enti locali, di una percentuale minima di obiettivi e di indicatori di natura finanziaria collegati ai risparmi di spesa effettivamente conseguiti.

L'inclusione di tali obiettivi nella struttura del bilancio può offrire un utile collegamento con i sistemi di misurazione e con i sistemi di premialità sopra ipotizzati.

## 6.4. *L'utilità di un sistema di programmazione e di raccordo unitario all'interno della Corte dei conti*

Dall'esito delle verifiche svolte in relazione all'attività realizzata dalle diverse articolazioni territoriali e centrali della Corte è emersa la non adeguata attenzione alla problematica in esame, che meriterebbe senz'altro un'unitaria considerazione a livello di Istituto, idonea a sintetizzare e coordinare le criticità e veicolare nelle opportune sedi le occasioni di miglioramento man mano che le stesse emergano nel corso delle diverse attività della Corte dei conti.

Un primo limite che è emerso è la scarsa considerazione a livello di programmazione. Sul punto si rinvia alle osservazioni critiche sulle attività delle singole Sezioni.

Com'è noto, l'attività di programmazione delle attività di controllo fa capo prima alle Sezioni riunite e poi alle singole Sezioni di controllo, centrali e territoriali.

Il momento programmatico, che esita nel Programma delle Sezioni riunite, dovrebbe recepire scelte ben precise assunte a monte dalla Corte dei conti in ordine, quanto meno:

- 1) al significato specifico che si annette al concetto di revisione-razionalizzazione della spesa ed alle finalità che si intendono perseguire attraverso l'analisi della stessa;
- 2) al perimetro entro il quale di volta in volta si intendono esercitare le analisi di revisione della spesa;
- 3) agli strumenti ed alle modalità di indagine che si intendono utilizzare ed applicare per lo svolgimento dell'attività;
- 4) ai referenti dell'attività di indagine.

La definizione dei suddetti punti dovrebbe costituire la cornice entro la quale le singole Sezioni di controllo centrali e regionali declinano i rispettivi Programmi annuali, in modo da assicurare una certa omogeneità di indagine, sufficiente a rendere confrontabili i diversi esiti.

La circoscrizione previa del concetto di revisione-razionalizzazione della spesa, di per sé estremamente ampio, consentirebbe di articolare indagini oggettivamente e soggettivamente differenti nel tempo, in modo da avere, nel medio-lungo periodo, una conoscenza di ampio spettro di tutta l'attività posta in essere da amministrazioni ed enti pubblici sulla materia della spesa, riferibile anche agli specifici settori, esemplificativamente indicati nei settori di potenziale *spending review*, di cui al successivo paragrafo.

*De iure condendo*, si potrebbe auspicare una norma di legge che intestasse alla Corte dei conti il compito di riferire periodicamente alle Camere in merito alla generale attività di revisione/razionalizzazione della spesa, così come previsto in materia di spesa universitaria e di spesa per attività informatica.

L'attività svolta dovrebbe poi confluire in una sorta di cabina di regia che possa ridurre ad unità le conclusioni cui le diverse sezioni sono giunte.

Da tale attività dovrebbero emergere linee di potenziali risparmi conseguibili da rappresentare, così come avviene per le indagini di controllo sulla gestione nonché per le attività delle Sezioni riunite e i referti in sede territoriale, alle assemblee rappresentative e al governo centrale o locale.

#### 6.5. *La necessità di una revisione del sistema di acquisto centralizzato*

Il Programma di razionalizzazione degli acquisti, con la conseguente aggregazione dei centri di spesa-stazioni appaltanti, resta di cruciale importanza ai fini della riduzione della spesa, ma dovrebbe essere declinato e attuato in forme e modi diversi rispetto al passato, che tengano conto della necessità di offrire alle amministrazioni utilizzatrici servizi conformati sulle loro reali esigenze e, soprattutto per le forniture di beni, con standard qualitativi più elevati.

A tal fine, occorre assicurare una progettualità e una *governance* unitaria del settore acquisti, attraverso una programmazione che tenga conto contestualmente non solo dei fabbisogni (come già prevede la legge) e dei costi relativi, ma anche degli aspetti finanziari, delle politiche di bilancio e degli obiettivi di riduzione della spesa in termini di risparmio reale e non solo di stime (risparmio potenziale). In altre parole, occorre coordinare tutti i programmi di spesa e non solo quelli coperti da strumenti Consip ed è altrettanto necessario verificare il raggiungimento degli obiettivi pianificati e il loro effetto, a consuntivo, sui capitoli di spesa.

Bisogna, altresì, esercitare più rigorosi controlli sui prodotti e sui servizi offerti, specie in fase di esecuzione dei contratti. Mancano, infatti, quasi del tutto le verifiche sulla qualità dei prodotti e i controlli sull'esecuzione dei contratti dovrebbero essere svolti con molta più incisività dalle stesse centrali di committenza.

Contemporaneamente deve essere affrontato con decisione il tema della riduzione del numero delle stazioni appaltanti per la cui soluzione, senza ignorarne le obiettive difficoltà non solo organizzative, ma anche di ordine giuridico e contabile, si potrebbe ipotizzare la costituzione di centri di spesa unitari per più amministrazioni/enti spostando su questi ultimi anche la gestione dei relativi capitoli di bilancio. Parallelamente i vari uffici delle singole amministrazioni/enti (corrispondenti agli attuali "punti ordinanti") potrebbero rinunciare all'autonoma capacità di spesa e limitarsi a concorrere alla definizione dei fabbisogni e dei programmi di acquisto. Con le debite differenze, potrebbe trattarsi di un modello simile a quello della cosiddetta la "gestione unificata" delle spese di funzionamento, che esiste già all'interno di alcuni Ministeri e potrebbe essere replicato su scala più ampia affidando ai centri di spesa unitari, costituiti su base funzionale e/o territoriale, la gestione del fabbisogno delle amministrazioni a loro aggregate, oppure creando centrali di committenza unitarie specializzate per materia o gruppi di materie. L'esigenza di specializzazione (e al tempo steso di procedure più snelle e veloci) è, ad esempio, particolarmente avvertita nel settore informatico, dove la rapida obsolescenza dei materiali e degli applicativi mal si concilia con i tempi di approvvigionamento delle convenzioni Consip. Il disegno di legge di bilancio 2020, attualmente in discussione in Parlamento, non va tuttavia in questa direzione. Un nutrito gruppo di disposizioni rafforza, infatti, il ruolo di Consip come unica grande centrale di committenza nazionale, estendendo gli obblighi di ricorso agli strumenti di acquisto centralizzati ed espandendone il perimetro di attività (allargato in particolare ai lavori pubblici e alle concessioni di servizi), mentre trascura ogni intervento sul versante della razionalizzazione e del riordino delle stazioni appaltanti.

#### 6.6. *La verifica sperimentale della qualità della spesa presso gli enti locali. Fabbisogni standard e referto al Parlamento*

In tema di revisione della spesa la Sezione delle autonomie ha concepito un progetto innovativo mirato a definire, con il prevalente ricorso ai fabbisogni standard, quale sia la spesa media "ideale" degli enti nello svolgimento delle note funzioni fondamentali, allorché si verifichino le medesime caratteristiche di contesto. L'ampio rinvio ad una banca dati esterna quale è *Opencivitas*, ampiamente qualificata nell'approfondimento dei fabbisogni standard e dei relativi indicatori, ha permesso alla Corte dei conti di avviare un'esperienza inusuale che, tuttavia, nel suo percorso non rinnega aspetti che si pongono nel solco della tradizione. Partendo infatti da un'analisi che coniuga la combinazione dei profili finanziari con le capacità gestionali degli enti, è stato possibile per la Corte prospettare e coltivare nuove linee istruttorie, che permettono di indagare e pe-

netrare le cause della mancata sostenibilità dei bilanci, allorché non siano imputabili solo a ragioni finanziarie o gestionali, ma siano risalenti a spese non del tutto giustificate nel merito o a mancati risparmi. In altre parole, una buona qualità della spesa non scaturirebbe solo dalla salute finanziaria che discende dall'osservanza delle norme, ma sarebbe anche l'effetto di una spesa storica che, pur adeguando il livello dei servizi rimanga nell'ambito dei fabbisogni standard. A tale scopo, la Sezione delle autonomie, nel dare applicazione alla propria delib. n. 20 dello scorso 22 luglio 2019 si avvarrà dei numerosi indicatori, quantitativi e qualitativi presenti nella citata banca dati (efficacia, efficienza, spesa *pro capite*, ecc.) e coordinerà il lavoro di sei sezioni regionali di controllo, che dichiarandosi disponibili ad una sperimentazione, permetteranno il raffronto tra i livelli assunti dagli indicatori presso i loro servizi e il valore soglia loro attribuito.

La Sezione delle autonomie ha infatti progettato la citata fase sperimentale, affidando la compilazione dei questionari giuridici e le rilevazioni della qualità della spesa agli enti più popolosi di regioni appartenenti alle aree geografiche di nord, centro e sud (Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Puglia e Basilicata). La scelta degli enti indagati avverrà nell'ambito di quelli esercenti compiutamente il controllo di gestione, e dunque già rilevanti per il controllo della Corte, in quanto, essendo superiori ai 15000 abitanti, sono assoggettati per legge alle rilevazioni sul relativo funzionamento, quest'ultimo finalizzato al referto al Parlamento. In seno a tali enti, comunque obbligati a riscontrare il questionario giuridico, ciascuna Sezione regionale assoggetterebbe a riscontri gli enti affetti da maggiori criticità finanziarie, così come emergono dall'applicazione del noto c. 166 della l. n. 266/2015. L'effetto collaterale dell'esame sarebbe la particolare rilevanza assunta dalle eventuali osservazioni di *benchmarking*, mentre alle risultanze delle verifiche farebbero riscontro le tradizionali misure correttive disposte dalle Sezioni regionali. La fase conclusiva sarebbe segnata dall'invio delle risultanze alla Sezione delle autonomie, deputata *ex lege* a trasmettere al Parlamento un referto complessivo. Andando a buon fine la sperimentazione descritta, sarebbe la prima volta che il Parlamento viene investito, ancorché limitatamente ad un certo numero di comuni ubicati in alcune regioni ed affetti da conclamata criticità, di una valutazione di qualità della spesa alla stregua dei fabbisogni standard, superando i parametri di regolarità e sana gestione, per privilegiare razionalità, efficienza e risparmio effettivo.

#### 6.7. *La centralizzazione delle procedure contrattuali nei singoli enti*

La razionalizzazione delle procedure di spesa, oltre che per il tramite di stazioni uniche appaltanti nazionali e/o regionali, non può però prescindere da una centralizzazione delle procedure contrattuali a livello di ciascun singolo ente, mediante la creazione in ognuno (o nell'ambito di unioni di enti più piccoli) di uffici centrali deputati alla gestione delle attività negoziali, dotati di strutture e personale specificamente qualificato, che, attraverso lo strumento contrattuale dell'accordo quadro, individuino controparti negoziali uniche per tutte le strutture dell'ente nei diversi settori merceologici e che forniscano le risorse strumentali di cui ciascuna necessita per il perseguimento delle funzioni istituzionali.

Una centralizzazione di tipo "aziendale" delle procedure di acquisto consentirebbe, soprattutto nelle realtà di maggiori dimensioni, di limitare il fenomeno della atomizzazione delle procedure a livello di singolo ufficio, direzione e/o dipartimento, risparmi di scala sia in termini di prezzi di acquisto, sia di risorse umane impiegate ed una gestione delle procedure contrattuali affidata a soggetti specificamente qualificati, con correlata riduzione del rischio di contenzioso giudiziario.

Presupposto indefettibile per una tale operazione è la creazione di una "cultura" della programmazione delle esigenze, peraltro oggi obbligatoria per importi che possono essere ritenuti minimali (sopra 40.000 euro) che consenta di veicolare, per tempo, alle strutture centralizzate competenti, le diverse necessità al fine di una tempestiva gestione delle procedure di gara.

Si auspica in tal senso una entrata in vigore del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, previsto dall'art. 38 del Codice dei contratti pubblici che non ha, ad oggi, ancora trovato attuazione, sistema che mirava proprio, nelle intenzioni del legislatore, ad una professionalizzazione dell'"acquirente pubblico" e alla riduzione del numero delle stazioni appaltanti e delle procedure contrattuali.

### 6.8. *La possibilità di introdurre sanzioni nel caso di mancato ricorso agli strumenti di acquisto centralizzato*

In considerazione di quanto sopra esposto, se obiettivo del legislatore è quello di procedere ad una massima centralizzazione degli acquisti nell'ottica di ottenere, a livello macroeconomico, risparmi della spesa pubblica, potrebbe essere opportuno, nella difficoltà di individuare fattispecie dannose nelle singole condotte potenzialmente dannose, introdurre sanzioni (attualmente è genericamente prevista la responsabilità erariale) nei confronti di coloro che non procedano ad approvvigionarsi mediante strumenti di acquisto centralizzati eventualmente da irrogare mediante lo speciale procedimento previsto dall'art. 133 del Codice di giustizia contabile.

### 6.9. *Settori di potenziale spending review di interesse della Corte*

Il settore pubblico in cui la revisione della spesa opera da più tempo e dove probabilmente ha dato i suoi frutti migliori è quello sanitario dove la revisione della spesa è iniziata nel 2011, con l'intento di recuperare le aree di inefficienza sia a livello gestionale che organizzativo. Nel corso degli anni, gli interventi in tema di contenimento e razionalizzazione della spesa sanitaria hanno interessato le diverse componenti della spesa dedicata al finanziamento del Ssn. La riduzione delle risorse è stata fronteggiata con la rimodulazione o l'introduzione di nuovi tetti di spesa, la parziale riorganizzazione della rete ospedaliera e un diverso sistema di acquisto e gestione dei beni e dei servizi in ambito sanitario. In questo ambito, rivestono particolare importanza anche le misure introdotte per il governo e il recupero dei disavanzi sanitari regionali e il monitoraggio delle politiche di risanamento.

Il controllo che la Corte svolge in sede regionale sulle Aziende sanitarie è quello previsto dalla legge finanziaria del 2006 (l. n. 266/2005, c. 170) tramite questionari di carattere principalmente tecnico-contabile. In quella sede, si potrebbero inserire richieste di informazioni specifiche per valutare il fenomeno non tanto e non solo per quantificare risparmi, ma, vertendosi in materia di diritti soggettivi, valutare la migliore allocazione della spesa anche in termini di sviluppo del servizio reso. Gli esiti dell'indagine potrebbero rifluire nella relazione sulla Sanità che annualmente svolge la Sezione delle autonomie.

Un settore che, invece, non consta sia mai stato indagato in ottica di revisione della spesa è quello delle Università, tutte potenzialmente oggetto di controllo della Corte in sede regionale. Come le aziende sanitarie, così come gli enti di ricerca, anche le Università sono finanziate principalmente da fondi statali, operando dunque, con risorse predeterminate. Inoltre, sono state assoggettate a tetti di spesa (ora in parte superati) ed a vincoli che ne hanno fortemente condizionato le scelte operative e di gestione. Ma ciò non toglie nulla all'interesse che potrebbe avere indagare sulle scelte allocative delle singole Università, in funzione di risparmi di spesa ma anche dell'incremento e miglioramento dei servizi resi agli studenti. Potrebbero immaginarsi misure premiali in termini di incremento dei fondi accessori proporzionale ai risparmi di spesa, all'incremento dei servizi resi e delle immatricolazioni.

Per quanto riguarda le Amministrazioni centrali, va tenuto presente il titolo V del d.lgs. n. 123/2011 (Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'art. 49 della l. 31 dicembre 2009, n. 196) che ha previsto (art. 25 ss.) modalità e tecniche di analisi e valutazione della spesa pubblica, soprattutto con la finalità di ridurre il perimetro della spesa storica, elemento di rigidità che per anni ha aggravato i bilanci delle pubbliche amministrazioni, in misura anche superiore al 90 per cento. Gli oneri inderogabili, che mediamente rappresentano il 65 per cento della spesa complessiva, derivano da disposizioni di legge che non determinano in modo puntuale l'entità della spesa, ma ne definiscono parametri e modalità di computo: si tratta, in sostanza di spese obbligatorie la cui quantificazione è definita da obbligazioni contrattuali giuridicamente perfezionate (ad esempio, stipendi). Le spese legislativamente determinate (da "fattore legislativo") rappresentano mediamente circa il 28 per cento della spesa e sono previste da disposizioni normative che ne definiscono l'entità. Il processo di analisi della spesa deve condurre ad individuare attività improduttive o inefficienti da rimodulare, anche agendo su fattori legislativi, attraverso lo strumento della flessibilità gestionale introdotto dalla nuova legge di contabilità (art. 23, c. 3, l. n. 196/2009). Il programma di analisi dovrebbe condurre alla graduale riduzione della pratica dei c.d. tagli lineari, che sono meccanismi automatici di riduzione della spesa, i cui effetti non sono mai interamente prevedibili e normalmente deleteri, risolvendosi in difficoltà per le amministrazioni di fare fronte ai tagli non razionali, e ritardi nell'erogazione delle risorse. L'analisi della spesa dovrebbe consentire

di isolare le capacità strutturali della spesa pubblica allo scopo di individuare possibili interventi di riallocazione più produttiva delle poste iscritte in bilancio.

Al di là della scarsa applicazione dello strumento previsto nel d.lgs. n. 123/2011, la Corte potrebbe ritagliarsi uno spazio di analisi e di impulso nei confronti delle Amministrazioni centrali, riservandosi uno specifico ambito di indagine, ad esempio, in occasione della Relazione al Rendiconto generale dello Stato delle Sezioni riunite.

Questo tipo di analisi non dovrebbe andare disgiunta da quanto previsto dall'art. 22-*bis* della l. n. 196/2009, introdotto dal d.lgs. n. 90/2016. Nello specifico, è previsto che nell'ambito del contributo dello Stato alla definizione della manovra di finanza pubblica, sulla base degli obiettivi programmatici indicati nel Documento di economia e finanza di cui all'art. 10, e di quanto previsto dal cronoprogramma delle riforme indicato nel suddetto documento programmatico, entro il 31 maggio di ciascun anno, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sono definiti obiettivi di spesa per ciascun Ministero. Per il triennio 2018-2020, gli obiettivi di spesa sono stati definiti con d.p.c.m. 28 giugno 2017. Ai fini del conseguimento degli obiettivi di spesa, i Ministri, sulla base della legislazione vigente e degli obiettivi programmatici indicati nel Documento di economia e finanza, propongono gli interventi da adottare con il disegno di legge di bilancio. Dopo l'approvazione della legge di bilancio, il Ministro dell'economia e delle finanze e ciascun Ministro di spesa stabiliscono, in appositi accordi, le modalità e i termini per il monitoraggio del conseguimento degli obiettivi di spesa, anche in termini di quantità e qualità di beni e servizi erogati. A tal fine, negli accordi sono indicati gli interventi che si intende porre in essere e il relativo cronoprogramma. Ciascun Ministro invia entro l'1 marzo al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'economia e delle finanze, con riferimento agli accordi in essere nell'esercizio precedente, una relazione che illustra il grado di raggiungimento dei risultati ivi previsti e le motivazioni dell'eventuale mancato raggiungimento degli stessi, tenuto conto anche di quanto emerso nel corso del monitoraggio effettuato. Le relazioni sono allegate al Documento di economia e finanza.

È ovvio che la programmazione finanziaria delle spese dei Ministeri, essendo finalizzata a realizzare risparmi predeterminati, debba presupporre una ragionata attività di analisi, valutazione e revisione da effettuarsi verosimilmente ai sensi del titolo V del d.lgs. n. 123/2011, venendosi così a costituire un sistema sostanzialmente negoziale e condiviso di revisione e programmazione della spesa funzionale all'efficientamento dell'azione pubblica.

Come ha evidenziato la Corte in sede di audizione sull'applicazione dell'art. 22-*bis* (marzo 2019) “la procedura, che dovrebbe rappresentare una modalità di raccordo e di collegamento tra la fase di programmazione propria del Def e il primo atto della programmazione finanziaria per il triennio successivo, la legge di bilancio, non sembra indurre le amministrazioni ad una valutazione dell'adeguatezza degli stanziamenti gestiti”. Il passaggio culturale da una logica di stanziamenti di spesa incrementale nel tempo ad una programmazione finanziaria connotata ad attività di *spending review* appare in corso ma ancora non definito. La Corte, in questa fase, dovrebbe esercitare istituzionalmente funzioni propulsive e di monitoraggio, anche per assicurare omogeneità di analisi e di valutazioni nei diversificati settori di spesa che presentano margini di revisione e/o di migliore allocazione.

\* \* \*

## APPENDICE

*QUADRO NORMATIVO*

La normazione, sia di livello primario che secondario, in tema di acquisti centralizzati della pubblica amministrazione è quantomai copiosa, frutto di stratificazioni normative che hanno man mano ampliato e l'area di intervento delle centrali di committenza (Consip e soggetti aggregatori). Inoltre, le più specifiche disposizioni volte a disciplinare gli strumenti e le procedure di acquisto di beni, servizi e forniture della pubblica amministrazione, si intrecciano indissolubilmente con le norme che regolano le gare e i contratti pubblici (primo fra tutti il Codice degli appalti). Alla normativa di carattere generale si aggiungono previsioni di legge dirette in modo particolare agli enti locali. Il quadro normativo è dunque ampio e complesso. Si è, pertanto, deciso, senza pretesa di esaustività, di distinguere tra la normativa di carattere generale, rivolta in modo preminente alle amministrazioni centrali dello stato, agli enti pubblici, alle università statali ecc., da quella diretta specificatamente a disciplinare le procedure di acquisto degli enti locali.

*NORMATIVA DI CARATTERE GENERALE IN TEMA DI CENTRALIZZAZIONE DEGLI ACQUISTI*

*L. 23 dicembre 1999, n. 488 (legge finanziaria 2000)*

Il programma di razionalizzazione acquisti della pubblica amministrazione è stato introdotto **per le Amministrazioni dello Stato**, con l'**art. 26** della l. 23 dicembre 1999, n. 488, con l'obiettivo di rendere più rapide e trasparenti le procedure di acquisto attraverso l'uso delle tecnologie Ict e di razionalizzare ed ottimizzare la spesa pubblica per beni e servizi migliorando la qualità degli acquisti e riducendo i costi grazie alla aggregazione della domanda.

In base al **c. 3** dell'art. 26, le Amministrazioni dello Stato possono ricorrere alle convenzioni oppure utilizzarne i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per l'acquisto di beni e servizi (il cosiddetto *benchmark* che determina i "risparmi indiretti").

*Decreto Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 24 febbraio 2000*

Conferisce alla Consip s.p.a. l'incarico di stipulare convenzioni e contratti quadro per l'acquisto di beni e servizi per conto delle Amministrazioni dello Stato.

*L. 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001)*

**All'art. 58** stabilisce che le Convenzioni quadro di cui all'art. 26 della l. 488/99 sono stipulate da Consip per conto del Mef e definisce l'ambito soggettivo delle convenzioni quadro.

*L. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007)*

L'obbligo del ricorso alle convenzioni Consip viene sancito **dall'art. 1, c. 449**, l. 27 dicembre 2006, n. 296, per tutte le Amministrazioni statali centrali e periferiche, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le istituzioni universitarie, nonché gli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblici e le agenzie fiscali. Le restanti amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1 del d.lg.s. 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, nonché le autorità indipendenti, possono ricorrere alle convenzioni di cui al presente comma e al c. 456 del presente articolo, ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per la stipulazione dei contratti. Gli enti del Servizio sanitario nazionale sono in ogni caso tenuti ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni stipulate dalle centrali regionali di riferimento ovvero, qualora non siano operative convenzioni regionali, le convenzioni-quadro stipulate da Consip s.p.a.

Il **c. 450** della medesima legge ha altresì introdotto l'obbligo per le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (escluse le scuole e le istituzioni universitarie) di avvalersi del mercato elettronico della pubblica amministrazione (Mepa) gestito dalla Consip s.p.a., per gli acquisti di beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario.

*L. 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008)*

**L'art. 2, c. 569**, prevede che le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, ad eccezione di scuole e Università, trasmettano al Mef un prospetto contenente la **previsione annuale dei propri fabbisogni** di beni e servizi.

**L'art. 2, c. 570**, prevede che il Mef individui indicatori di spesa sostenibile per il soddisfacimento dei fabbisogni. In base al **c. 571** gli indicatori sono messi a disposizione delle amministrazioni (anche) attraverso la pubblicazione sul portale "Acquisti in rete" e, secondo quanto previsto dal **c. 572**, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge, il Mef, attraverso la Consip, mette a disposizione delle amministrazioni gli strumenti di supporto per la valutazione della compatibilità del bene e del servizio e per l'utilizzo dei predetti parametri.

**L'art. 2, c. 573**, prevede la possibilità di fare ricorso alle convenzioni Consip da parte di tutte le stazioni appaltanti.

**L'art. 2, c. 574**, prevede l'individuazione con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze delle gare su delega e degli accordi quadro cui le amministrazioni statali centrali sono tenute a ricorrere.

**L'art. 2, c. 575**, quantifica le riduzioni lineari da applicare agli stanziamenti per consumi intermedi, non aventi natura obbligatoria, dei Ministeri.

**L'art. 2, c. 576**, infine, stabilisce che il Mef alleggi al Def una relazione sull'applicazione dei commi da 569 a 575.

*Decreto Mef 12 febbraio 2009*

In attuazione dell'art. 2, c. 574, l. 24 dicembre 2007, n. 244, in materia di tipologie di beni e servizi oggetto di acquisti tramite Consip s.p.a. che individua le gare su delega e gli accordi quadro per i quali le amministrazioni statali sono tenute a ricorrere a Consip.

*L. 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010)*

**L'art. 2, c. 225**, prevede la conclusione da parte di Consip di **accordi quadro** cui possono aderire tutte le stazioni appaltanti. Inoltre, le stazioni appaltanti adottano, per l'acquisto di beni e servizi comparabili, parametri di qualità e prezzo rapportati a quelli degli accordi quadro di Consip.

**L'art. 2, c. 226**, prevede inoltre la possibilità di stipula da parte di Consip e delle centrali di committenza regionali delle convenzioni quadro *ex art. 26 della l. n. 488/99* anche in sede di aggiudicazione degli **appalti specifici basati su un accordo quadro**.

*D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici)*

**L'art. 29** prevede che le amministrazioni pubbliche centrali inserite nel conto consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istat, nonché gli enti di previdenza e assistenza sociale, possono avvalersi di Consip s.p.a. nella sua qualità di Centrale di committenza.

*D.l. 7 maggio 2012, n. 52 ("Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica", convertito con modificazioni dalla l. 6 luglio 2012, n. 94)*

**L'art. 7** introduce modifiche al regime degli obblighi di ricorso a strumenti messi a disposizione di Consip (cc. 449 (convenzioni e accordi quadro) e 450 (mercato elettronico) della l. n. 296/2006) e amplia il numero dei soggetti che possono ricorrere ai detti strumenti. Il **c. 2** stabilisce che (tutte) le amministrazioni pubbliche di cui al d.lgs. n. 165/2001 sono tenute a fare ricorso al Mepa per gli acquisti sotto la soglia di rilievo comunitario. Il **c. 3** estende alle *Onlus* (di cui al d.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460) e alle organizzazioni di volontariato (di cui alla l. 11 agosto 1991, n. 266) la possibilità di fare ricorso alle convenzioni Consip e al Mepa.

**L'art. 13-ter** prevede la possibilità di utilizzare erogazioni liberali effettuate verso la pubblica amministrazione per acquisti attraverso convenzioni Consip e Mepa.

*D.l. 6 luglio 2012, n. 95 (convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135)*

**L'art. 1, c. 1**, statuisce che: *“i contratti stipulati in violazione del citato art. 26 della l. n. 488/1999 ed i contratti stipulati in violazione dell'obbligo di approvvigionarsi attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip s.p.a. sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa”*, salvo precisare che *“La disposizione non si applica (...) quando il contratto sia stato stipulato 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 base al **c. 7** della medesima norma le amministrazioni pubbliche e le Società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (Istat) sono tenute ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip s.p.a. per le seguenti categorie merceologiche: energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile.

**L'art. 4, c. 3 ter**, definisce le attività affidate a Consip con provvedimenti normativi; attività di realizzazione del Programma di razionalizzazione degli acquisti, di centrale di committenza e di e-procurement nonché le attività ad essa affidate con provvedimenti amministrativi del Mef.

*L. 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013)*

**L'art. 1, c. 157**, prevede la: possibilità di stipula, nel contesto del Programma di razionalizzazione degli acquisti, di accordi quadro per l'aggiudicazione di concessioni di servizi;

In base all'**art. 1, c. 158**, fermi restando gli obblighi di ricorso a strumenti Consip, con dm Mef sono individuate soglie al superamento delle quali le amministrazioni statali procedono agli acquisti attraverso strumenti informatici propri o messi a disposizione dal Mef.

*Decreto Mef 23 maggio 2013*

Individua le categorie di beni e servizi per i quali le pubbliche amministrazioni statali sono tenute a procedere alle relative acquisizioni attraverso strumenti di acquisto informatici, ai sensi dell'art. 1, c. 158, l. 24 dicembre 2012, n. 228.

*Legge di stabilità 2014 (l. 27 dicembre 2013, n. 147)*

**L'art. 1, c. 248**, contiene disposizioni in tema di ricorso a Consip per le acquisizioni di beni e servizi da parte delle amministrazioni titolari di programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell'Unione europea, finalizzati all'attuazione dei detti programmi.

**L'art. 1, c. 330**, prevede che, a seguito della fusione per incorporazione di Sicot s.r.l. in Consip s.p.a., di posta della l. 27 dicembre 2013, n. 147, le attività di supporto nella gestione e valorizzazione delle partecipazioni detenute dalla pubblica amministrazione sono state affidate a Consip.

*D.l. 24 aprile 2014, n. 66 (convertito con modificazioni dalla l. 23 giugno 2014, n. 89)*

**L'art. 10, c. 3, d.l. n. 66/2014** prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze individui con proprio decreto le prestazioni principali oggetto delle convenzioni cui è possibile ricorrere e pubblichi sul sito internet del Ministero i prezzi relativi alle prestazioni individuate, che costituiscono il riferimento per il *benchmark* delle amministrazioni.

*Soggetti aggregatori*

**L'art. 9 dello stesso d.l. ha previsto, al c. 1**, l'istituzione presso l'Anac dell'elenco dei soggetti aggregatori.

La stessa norma, al **c. 2**, ha previsto la costituzione del **Tavolo tecnico**, coordinato dal Ministero dell'economia e delle finanze, avvenuta con **d.p.c.m. del 14 novembre 2014**, di cui fanno parte la Consip s.p.a. e un una centrale di committenza per ciascuna regione, nonché altri soggetti che svolgono attività di centrale di committenza pubblica per un numero complessivo in ogni caso non superiore a 35 (art. 9, c. 5). Con **d.p.c.m. dell'11 novembre 2014** sono stati definiti i requisiti per l'ammissione e con **d.p.c.m. del 14 novembre 2014** il Tavolo è stato formalmente costituito. *“Il Tavolo, è composto da un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei*

servizi (di seguito denominato Dag), da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri e da un membro in rappresentanza di ciascun soggetto aggregatore iscritto nell'elenco di cui al c. 1 dell'art. 9 del d.l. 24 aprile 2014, n. 66. Al Tavolo presenziano un rappresentante della Conferenza delle regioni, un rappresentante dell'Anci e un rappresentante dell'Upi. Al Tavolo partecipa, inoltre, un rappresentante dell'Autorità nazionale anticorruzione (Anac) con funzioni di uditore". In base all'art. 2 del citato d.p.c.m. il Tavolo svolge le seguenti attività: "a) raccolta dei dati relativi alla previsione dei fabbisogni di acquisto di beni e di servizi delle amministrazioni; b) pianificazione integrata e coordinata, nonché armonizzazione dei piani delle iniziative di acquisto dei soggetti aggregatori, nel rispetto dei diversi modelli di centralizzazione degli acquisti adottati comprensivo della individuazione delle categorie di beni e servizi, nonché delle soglie al superamento delle quali, si svolgono le relative procedure di acquisto aggregato ai sensi del c. 3, dell'art. 9 del d.l. n. 66/2014, cit.; c) condivisione di metodologie e linguaggi comuni a supporto delle attività di centralizzazione ed aggregazione; d) monitoraggio delle attività e dei risultati dell'aggregazione e centralizzazione degli acquisti, anche ai fini di quanto previsto dall'art. 9, c. 3, d.l. n. 66/2014, cit.; e) supporto tecnico ai programmi di razionalizzazione della spesa per beni e servizi dei soggetti aggregatori, promozione e rafforzamento dei rapporti di collaborazione, diffusione buone pratiche; f) promozioni di azioni volte all'utilizzo delle piattaforme informatiche di acquisto da parte dei soggetti aggregatori; g) collaborazione con i soggetti istituzionali competenti in tema di acquisti pubblici". Infine, ai sensi dell'art. 3 "Nell'ambito del Tavolo tecnico è istituito un **comitato guida** (di seguito denominato comitato) composto da un membro in rappresentanza del Ministero dell'economia e delle finanze-Dag, con funzioni di presidente, da un membro in rappresentanza della Presidenza del Consiglio dei ministri, da un membro in rappresentanza di Consip s.p.a., da un membro in rappresentanza dei restanti soggetti aggregatori di cui al c. 1 dell'art. 9 del d.l. n. 66/2014, cit., e da un membro in rappresentanza dei soggetti aggregatori di cui al c. 2 del medesimo art. 9. Per ogni componente è previsto un membro supplente".

Tra le integrazioni alle disposizioni del d.l. n. 66/2014 si segnala anche l'introduzione del **c. 3-bis all'art. 9**, in virtù del quale si prevede la possibilità, per le amministrazioni pubbliche obbligate a ricorrere a Consip o ai soggetti aggregatori di svolgere autonome procedure di acquisto, nel caso in cui non siano disponibili i relativi contratti nel sistema delle convenzioni, purché "l'acquisto in autonomia sia necessitato da ragioni di motivata urgenza e il contratto abbia durata e misura strettamente necessari a tamponare la situazione di urgenza creatasi".

Il **c. 9** ha istituito, nello stato di previsione del Mef, il Fondo per l'aggregazione degli acquisti di beni e servizi, per un ammontare di 10 milioni di euro nel 2015 e di 20 milioni di euro nel 2016, destinato al finanziamento delle attività svolte dagli stessi soggetti aggregatori secondo i criteri definiti dal Mef con proprio decreto. Il Fondo è stato materialmente attivato nel corso del 2016.

Infine, sempre **l'art. 9, al c. 8-bis**, ha previsto che il Mef possa avvalersi della Consip, nella sua qualità di centrale di committenza, per lo svolgimento di procedure di gara finalizzate all'acquisizione di beni e di servizi da parte delle autorità di gestione, di certificazione e di audit istituite presso le singole amministrazioni titolari dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell'Unione europea.

*D.p.c.m. 24 dicembre 2015*

Individua le categorie merceologiche e le relative soglie di ricorso obbligatorio a Consip e ai soggetti aggregatori, ai sensi dell'art. 9, c. 3, d.l. 24 aprile 2014, n. 66. **Le categorie merceologiche individuate sono:** 1) farmaci; 2) vaccini; 3) *stent*; 4) ausili per l'incontinenza; 5) protesi d'anca; 6) medicazioni generali; 7) defibrillatori; 8) *pace-maker*; 9) aghi e siringhe; 10) servizi integrati per la gestione delle apparecchiature elettromedicali; 11) servizi di pulizia per gli enti del Ssn; 12) ristorazione per gli enti del Ssn; 13) lavanderia per gli enti del Ssn; 14) servizi di smaltimento rifiuti sanitari; 15) vigilanza armata; 16) *facility management* immobili; 17) pulizia immobili; 18) guardiania; 19) manutenzione di immobili ed impianti. **La soglia di valore** è fissata in genere in 40.000 euro tranne che per gli *stent*, le protesi d'anca, i defibrillatori, i *pace-maker*, il *facility management*, la pulizia degli immobili e la manutenzione, dove il limite stabilito corrisponde alla soglia di rilevanza comunitaria per i contratti pubblici di forniture e di servizi aggiudicati dalle amministrazioni diverse dalle autorità governative centrali.

*D.m. Mef 22 dicembre 2015*

Estende gli obblighi di acquisto tramite strumenti centralizzati di cui all'art. 1, c. 7, d.l. n. 95/2012 alla categoria merceologica dei buoni pasto (servizio sostitutivo mensa).

*Legge di stabilità 2016 (l. 28 dicembre 2015, n. 208)*

**Il c. 495 modifica i cc. 449 (convenzioni e accordi quadro) e 450 (mercato elettronico) della l. n. 296/2006** estendendo le relative previsioni agli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblici e alle agenzie fiscali.

Tuttavia, in base al **c. 502** per le altre amministrazioni di cui all'art. 1 d.lgs. n. 165/2001 l'obbligo di ricorso al mercato elettronico ricorreva solo per gli acquisti di importo pari o superiore a 1.000 euro.

Peraltro, nell'intento di arginare eventuali aggiramenti dell'obbligo di ricorso alle convenzioni, il **c. 510** ha statuito che le amministrazioni "possono procedere ad acquisti autonomi esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione specificamente motivata resa dall'organo di vertice amministrativo e trasmessa alla Corte dei conti" nei casi in cui il bene non risulti idoneo per mancanza di caratteristiche essenziali.

**Il c. 498** ha allargato alle Società controllate dallo Stato e agli enti locali la funzione di benchmark svolta dalle convenzioni Consip sulla base del c. 3 dell'art. 26 della l. n. 488/1999, secondo il quale le amministrazioni possono ricorrere alle convenzioni oppure utilizzarne i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per l'acquisto di beni e servizi.

Inoltre, il **c. 508** introduce una sostanziale interazione tra Ministero dell'economia e delle finanze e l'Anac nella individuazione dei prezzi di riferimento nei casi in cui non sia disponibile una convenzione Consip né i prezzi di riferimento forniti dall'Anac ai sensi dell'art. 9, c. 7, d.l. n. 66/2014. In tal caso l'Anac, sentito il Mef, individua le modalità per l'adeguamento dei prezzi della precedente edizione della convenzione Consip.

*Decreto Mef 21 giugno 2016*

Definisce le caratteristiche essenziali delle prestazioni principali costituenti oggetto delle convenzioni stipulate da Consip.

*Legge di stabilità 2017 (l. 11 dicembre 2016, n. 232)*

**Il c. 413** della legge di stabilità 2017 prevede che nell'ambito del programma di razionalizzazione degli acquisti il Mef, per il tramite della Consip, avvii "un'analisi volta ad individuare nuovi strumenti di acquisto centralizzato di beni e correlati servizi".

Con il successivo **c. 419, che integra il c. 514 della legge di stabilità 2016 introducendo un c. 514-bis**, viene altresì allargato il raggio di azione della Consip, che può offrire un supporto diretto alle altre amministrazioni per interventi di semplificazione, innovazione e riduzione dei costi dei processi amministrativi (con un aumento delle dotazioni del programma di 3 milioni di euro nel 2017 e di 7 milioni di euro a decorrere dal 2018).

In base a quanto previsto dal **c. 415**, il Mef dovrà avviare una sperimentazione che lo vedrà acquirente unico per l'energia elettrica e i buoni pasto per lo stesso Ministero e per il Ministero dell'interno, con possibilità di aggregare ulteriori amministrazioni (**c. 417**).

**Il c. 420** amplia i compiti del **Comitato guida del Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori** includendo tra le linee guida formulate dal Comitato, cui devono attenersi i soggetti aggregatori (salvo preventiva comunicazione al Comitato in caso di disallineamento) la determinazione delle fasce di valori da porre a base d'asta.

D.l. n. 50/2017 e d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56 (correttivo del Codice dei contratti pubblici).

Il ricorso agli strumenti del Programma di razionalizzazione trova uno riscontro di non poca importanza anche in altre disposizioni normative, come il d.l. n. 50/2017 e il d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56, correttivo del Codice dei contratti pubblici. In particolare:

**l'art. 21, al c. 1**, prevede che le amministrazioni aggiudicatrici (stazioni appaltanti) adottino un **programma biennale degli acquisti di beni e servizi** e il programma triennale dei lavori pubblici, nonché i relativi aggiornamenti annuali. Al **c. 6** si precisa che il programma biennale e i relativi aggiornamenti annuali

contengono gli acquisti di beni e servizi di importo unitario pari o superiore a 40.000 euro. Inoltre, entro il mese di ottobre l'elenco delle forniture e dei servizi d'importo superiore ad 1 milione di euro deve essere comunicato al Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori. In base al **c. 7** il programma biennale degli acquisti e il programma triennale dei lavori devono essere pubblicati sul profilo del committente, sul sito informatico del Mit e dell'Osservatorio dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture gestito dall'Anac. Il **c. 8**, infine, demanda ad apposito decreto del Mit il compito di definire le modalità di aggiornamento dei programmi biennali degli acquisti e dei programmi triennali dei lavori.

**L'art. 36, al c. 6-bis**, relativo ai controlli nelle procedure sotto soglia svolte attraverso mercati elettronici (come il Mepa), prevede che, in caso di affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro, sia lo stesso gestore del mercato elettronico ad effettuare i controlli sull'assenza dei motivi di esclusione di cui all'art. 80;

l'art. 37:

al c. 1, stabilisce che *“le stazioni appaltanti **fermi restando gli obblighi di acquisto e di negoziazione, anche telematici, previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa, possono procedere direttamente e autonomamente all'acquisizione di forniture e servizi di importo inferiore a 40.000 euro e di lavori di importo inferiore a 150.000 euro, nonché attraverso l'effettuazione di ordini a valere su strumenti di acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza (e dai soggetti aggregatori)**”*. Viceversa, *“Per effettuare procedure di importo superiore alle soglie indicate al periodo precedente, le stazioni appaltanti devono essere in possesso della necessaria qualificazione ai sensi dell'art. 38”*;

**al c. 2**, prevede che *“le stazioni appaltanti in possesso della necessaria qualificazione di cui all'art. 38 (nonché gli altri soggetti e organismi di cui all'art. 38, c. 1) procedono mediante utilizzo autonomo degli strumenti telematici di negoziazione messi a disposizione dalle centrali di committenza qualificate secondo la normativa vigente. In caso di indisponibilità di tali strumenti anche in relazione alle singole categorie merceologiche, le stazioni appaltanti operano ai sensi del c. 3 o procedono mediante lo svolgimento di (procedure di cui al) presente codice”*;

**al c. 3**, *statuisce che “Le stazioni appaltanti non in possesso della necessaria qualificazione di cui all'art. 38 procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori ricorrendo a una centrale di committenza ovvero mediante aggregazione con una o più stazioni appaltanti aventi la necessaria qualifica”*;

**al c. 4**, precisa che *“Se la stazione appaltante è un **comune non capoluogo di provincia** (...) procede secondo una delle seguenti modalità: a) ricorrendo a una centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati; b) mediante unioni di comuni costituite e qualificate come centrali di committenza, ovvero associandosi o consorziandosi in centrali di committenza nelle forme previste dall'ordinamento; c) ricorrendo alla stazione unica appaltante costituita presso ((e province, le città metropolitane ovvero gli enti di area vasta ai sensi della l. 7 aprile 2014, n. 56” (Comma sospeso fino al 31 dicembre 2020 dalla l. 14 giugno 2019, n. 55, che ha convertito il d.l. sblocca-cantieri)*;

**al c. 5**, rinvia ad un d.p.c.m. l'individuazione degli ambiti territoriali di riferimento e dei criteri di costituzione delle centrali di committenza in forma di aggregazione di comuni non capoluogo di provincia.

**L'art. 38** descrive nel dettaglio i requisiti che devono essere posseduti dalle stazioni appaltanti per ottenere la qualificazione;

**l'art. 51** vuole favorire l'accesso delle microimprese e delle Pmi alle gare di appalto. A tal fine, le stazioni appaltanti suddividono gli appalti in lotti funzionali ovvero in lotti prestazionali, in conformità alle categorie o specializzazioni nel settore dei lavori, servizi e forniture. Nel caso di suddivisione in lotti, il relativo valore deve essere adeguato in modo da garantire l'effettiva possibilità di partecipazione da parte delle microimprese, piccole e medie imprese. Le stazioni appaltanti hanno l'obbligo di motivare la mancata suddivisione dell'appalto in lotti nel bando di gara o nella lettera di invito e nella relazione unica di cui agli artt. 99 e 139 del codice. Le stazioni appaltanti possono limitare il numero di lotti che possono essere aggiudicati a un solo offerente, ma hanno altresì la facoltà di aggiudicare appalti che associano alcuni o tutti i lotti al medesimo offerente, qualora abbiano specificato, nel bando di gara o nell'invito a confermare interesse, che si riservano tale possibilità e indichino i lotti o gruppi di lotti che possono essere associati, nonché le modalità mediante cui effettuare la valutazione comparativa tra le offerte sui singoli lotti e le offerte sulle associazioni di lotti;

**l'art. 79**, infine, completa il quadro precisando che nel caso di presentazione delle offerte attraverso mezzi di comunicazione elettronici, qualora si verifichi un malfunzionamento, la stessa stazione appaltante adotta i necessari provvedimenti al fine di assicurare la regolarità della procedura anche disponendo la sospensione del termine per la ricezione delle offerte.

*Legge di bilancio 2018 (l. 27 dicembre 2017, n. 205)*

La produzione normativa nel 2018 è stata più circoscritta **L'art. 1, c. 687**, si è limitato a mettere ordine nel settore della pulizia per le scuole regolando le situazioni in cui le convenzioni erano scadute 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 2019-2010.

Con i **cc. da 691 a 695** gli stanziamenti in favore del Programma sono stati ridotti con un taglio di 4 milioni annui dei corrispettivi erogati dal Mef in favore Consip, 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").

*Decreto Mef 28 novembre 2017*

Ridefinisce le caratteristiche essenziali delle prestazioni principali costituenti oggetto delle convenzioni stipulate da Consip.

*D.p.c.m. 11 luglio 2018*

Integra (indicando le relative soglie di valore) le categorie merceologiche individuate dal d.p.c.m. 24 dicembre 2015 (ai sensi dell'art. 9, c. 3, d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla l. 23 giugno 2014, n. 89) con le seguenti categorie: Guanti (chirurgici e non); Ossigenoterapia; Diabetologia territoriale; Servizio di trasporto scolastico; Manutenzione strade-servizi e forniture.

*Legge di bilancio 2019 (l. 30 dicembre 2018, n. 145)*

La legge di bilancio 2019 (l. 30 dicembre 2018, n. 145) ha 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. L'art. 58 d.l. 21 giugno 2013, n. 9, convertito con modificazioni dalla l. 9 agosto 2013, n. 98, è stato infatti integrato con l'aggiunta di un c. 5-bis il quale prevede che "A decorrere dall'1 gennaio 2020, le istituzioni scolastiche ed educative statali svolgono i servizi di pulizia e ausiliari unicamente mediante ricorso a personale dipendente appartenente al profilo dei collaboratori scolastici;

**al c. 770**, la riduzione delle risorse destinate ad attività di supporto alle amministrazioni nel settore dell'information technology con un taglio di 2,7 milioni a partire dal 2019, attribuite alla Consip con la legge di bilancio 2016 (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;

**al c. 775**, il passaggio all'Avvocatura generale dello Stato dell'ingente contenzioso per il quale la Consip si è sinora rivolta a studi legali privati con un esborso stimato in circa 2 milioni l'anno. La misura in questione dovrebbe produrre un risparmio di 1 milione nel 2019 e di 2 milioni negli anni a seguire;

**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., Società in house del Mef di supporto al Dipartimento del tesoro per la gestione dei processi di privatizzazione e delle partecipazioni detenute dal Ministero, assorbita dalla Consip sulla base di quanto previsto dall'art. 1, c. 330, l. 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014). 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.

*Decreto Mit del 16 gennaio 2018, n. 14*

Approva il Regolamento per la redazione e la pubblicazione del programma triennale dei lavori pubblici, nonché del programma biennale per l'acquisizione di forniture e servizi e dei relativi elenchi e aggiornamenti annuali di cui all'art. 21 del d.lgs. n. 50/2016.

*L. 14 giugno 2019, n. 55*

La l. 14 giugno 2019, n. 55, che ha convertito il decreto-legge **sblocca-cantieri** (d.l. 18 aprile 2019, n. 32), ha sospeso, a titolo sperimentale e fino al 31 dicembre 2020, l'obbligo per i comuni non capoluogo di provincia di centralizzare le procedure, con riferimento a quanto previsto dall'art. 37, c. 4, Codice dei contratti. L'art. 1, c. 20, introduce modifiche al testo del c. 2 dell'art. 36 del Codice dei contratti (66). Lo stesso articolo prevede l'inserimento nell'art. 36 del Codice degli appalti del c. 9-*bis* che recita: “(Omissis) le stazioni appaltanti procedono all'aggiudicazione dei contratti di cui al presente articolo sulla base del criterio del minor prezzo, ovvero sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa”. Dunque, per l'aggiudicazione dei contratti “sottosoglia” il criterio del “minor prezzo” diventa alternativa sempre percorribile in luogo dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Nel caso di utilizzo di tale criterio vi è l'obbligo di applicare l'esclusione automatica delle offerte anomale, ovvero con una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia di cui allo stesso d.l. n. 32/2019. Per quanto attiene, agli appalti sopra soglia, l'offerta economicamente più vantaggiosa, resta l'unico criterio di aggiudicazione.

È chiaro che la disciplina contiene procedure semplificate, aventi per taluni aspetti criteri vicini a quelli che ispirano la *spending review*. Esse assicurano infatti:

- il principio di economicità e quindi l'uso ottimale delle risorse da impiegare nello svolgimento della selezione, ovvero nell'esecuzione del contratto;
- il principio di efficacia e la congruità dei propri atti rispetto al conseguimento dello scopo e dell'interesse pubblico cui sono preordinati;
- il principio di tempestività, compresa l'esigenza di non aumentare la durata del procedimento di selezione del contraente in assenza di obiettive ragioni.

*NORMATIVA RIFERITA ALLE AUTONOMIE LOCALI*

Le norme che dispongono la revisione della spesa sono rinvenibili in una pluralità di fonti. Se ne elencano le principali in ordine cronologico:

*L. 23 dicembre 1999, n. 488 (finanziaria 2000)*

**Art. 26, c. 3**, le pubbliche amministrazioni non statali hanno facoltà di aderire alle convenzioni stipulate dal Mef per acquisto di beni e servizi con le quali l'impresa fornitrice si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima stabilita, gli ordinativi di fornitura deliberati dalla pubblica amministrazione, ovvero devono utilizzarne i parametri di qualità e di prezzo per l'acquisto di beni comparabili con quelli oggetto della convenzione (il c.d. *benchmark* consente risparmi indiretti)

*L. 27 dicembre 2006, n. 296*

**Art. 1, c. 449**, disposizioni restrittive aventi per destinatari anche le autonomie. Il co. 449 sancisce l'obbligo del ricorso alle convenzioni Consip.

**Art. 1, c. 450**, allarga alle autonomie l'obbligo di ricorso al **Mepa** per gli acquisti di beni e servizi. Questi ultimi si ripartiscono per settori d'intervento: acquisti di beni e servizi (compresi gli informatici), acquisto e locazione di immobili, autovetture, collaborazioni e consulenze, relazioni pubbliche (comprensivi di convegni, mostre ecc.), sponsorizzazioni, missioni, formazione, costi del personale, spese per lavoro flessibile, do-

---

(66) Per affidamenti di importo sottosoglia è previsto l'affidamento diretto, previa valutazione di tre preventivi per i lavori, e, per i servizi e forniture, di almeno cinque operatori economici. Per affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 350.000 euro si applica la procedura negoziata previa consultazione di almeno 10 operatori. Per affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 350.000 euro e inferiore a 1.000.000 di euro si applica la procedura negoziata previa consultazione di almeno 15 operatori economici. Per affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 euro, si procede mediante ricorso alle procedure aperte.

tazioni organiche, buoni pasto, ferie, riposi e permessi, trattamento economico del personale, sponsorizzazioni, trattenimenti in servizio, compensi ai collegi arbitrali, *turn over*, trattamento accessorio e contrattazione integrativa, superamento del precariato, pagamenti alle pp.aa., onorari delle Avvocature, incarichi a soggetti in quiescenza, agenzie fiscali (67).

**Art. 1, c. 455**, le regioni possono costituire anche con altre regioni centrali d'acquisto che funzionano come centrali di committenza che concludono accordi per lavori, servizi e forniture, anche a favore degli enti locali.

*D.l. 13 maggio 2011, n. 70*

**Art. 6, c. 2, lett. b), n. 6, secondo periodo**, con decreto del Mef si comunica la data in cui sono disponibili sul sito della Sose i questionari per la raccolta dei dati grezzi contabili e strutturali di comuni e province, al fine di determinare i fabbisogni standard.

*D.l. 6 luglio 2012, n. 95*

**Art. 1, c. 1 quarto periodo**, le centrali di acquisto regionali, pur tenendo conto dei parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip s.p.a., non sono soggette all'applicazione dell'art. 26, c. 3, l. 23 dicembre 1999, n. 488 (convenzioni quadro).

**Art. 1, c. 7** (modificato da art. 1, c. 494, l. n. 208/2015 e art. 1, c. 417, l. n. 205/2017), I contratti per servizi e forniture possono essere stipulati approvvigionandosi attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip s.p.a. e dalle centrali di committenza regionali di riferimento. È fatta salva la possibilità di procedere ad affidamenti, nelle categorie merceologiche prefissate, anche al di fuori delle predette modalità, a condizione che gli stessi conseguano ad approvvigionamenti da altre centrali di committenza o a procedure di evidenza pubblica, e prevedano corrispettivi inferiori almeno del 10 per cento (*Omissis*). Tutti i contratti così stipulati devono essere trasmessi all'Autorità nazionale anticorruzione. In tali casi i contratti dovranno comunque essere sottoposti a condizione risolutiva con possibilità per il contraente di adeguamento ai migliori corrispettivi nel caso di intervenuta disponibilità di convenzioni Consip e delle centrali di committenza regionali che prevedano condizioni di maggior vantaggio economico in percentuale superiore al 10 per cento rispetto ai contratti già stipulati (*Omissis*). La mancata osservanza delle disposizioni rileva ai fini della responsabilità disciplinare e per danno erariale.

**Art. 1, c. 13**, è consentito all'ente locale di recedere dai contratti per i quali si sia verificato che i parametri delle convenzioni stipulate da Consip successivamente alla stesura del contratto siano risultati migliorativi rispetto a quelli pattuiti.

*D.l. 10 ottobre 2012, n. 174 (68)*

**Art. 6, c. 3**, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti 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. La Sezione regionali effettuano i controlli in base alle metodologie suddette e, in presenza di criticità, assegnano alle amministrazioni interessate un termine non superiore a 30 giorni per l'adozione delle necessarie misure correttive dirette a rimuovere le criticità gestionali evidenziate e vigilano sull'attuazione delle misure correttive adottate. La Sezione delle autonomie riferisce al Parlamento in base agli esiti dei controlli effettuati.

*D.l. 24 aprile 2014, n. 66*

**Art. 8, c. 8**, facoltà di ridurre del 5 per cento, e per la durata residua, l'importo dei contratti in essere o relativi ad affidamenti con aggiudicazione avvenuta e riguardanti acquisti o forniture di beni e servizi.

---

(67) Già i Def di questo periodo sostenevano che le misure di stimolo all'economia vanno finanziate in parte con risparmi di spesa, risparmi ottenuti tramite un'allocazione selettiva delle risorse.

(68) È il decreto più importante per la revisione della spesa presso gli enti locali: ha rafforzato sia i controlli sulle amministrazioni territoriali che le misure di contenimento della spesa.

**Art. 9**, disposizioni sull'acquisizione di beni e servizi mediante soggetti aggregatori (Consip spa o altra centrale di committenza). Trattasi della c.d. centralizzazione degli acquisti, nucleo centrale della Sr, perseguita agendo sulla disciplina delle centrali di committenza).

**Art. 9, cc. 5 e 6**, ogni Regione può costituire o designare un soggetto aggregatore, così come può stipulare con il Mef apposite convenzioni per la disciplina dei relativi rapporti sulla base di Consip s.p.a., svolgendo anche attività di centrale di committenza per gli enti del territorio regionale.

**Art. 10, c. 3**, prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze individui con proprio decreto le prestazioni principali oggetto delle convenzioni cui è possibile ricorrere e che pubblichi sul sito internet del Ministero i prezzi relativi alle prestazioni individuate, che costituiscono il riferimento per il *benchmark* delle amministrazioni.

**Art. 47, c. 9**, l'ente che abbia fatto ricorso a Consip o altri soggetti aggregatori, ma lo abbia fatto in misura inferiore al valore mediano viene assoggettato ad un incremento del 5 per cento della riduzione di spesa (cioè deve ridurre le proprie spese di un ulteriore 5 per cento rispetto alla percentuale ordinariamente prevista).

*D.l. 24 giugno 2014, n. 90*

**L'art. 23-ter, c. 3**, precisa che i Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti possono procedere autonomamente per gli acquisti di beni, servizi e lavori di valore inferiore a euro 40.000.

*L. 28 dicembre 2015, n. 208*

**Art. 1, cc. da 29 a 34**, i Comuni si vedono allocate le risorse nel Fsc (Fondo di solidarietà comunale) in base alle esigenze valutate dal Mef e definite da un'apposita Commissione (il finanziamento è erogato dal 20 per cento al 55 per cento degli interi trasferimenti in base ai fabbisogni, standard ed è erogato in concorso, per la parte rimanente, con la spesa storica) (69).

**C. 494** è consentita la mancata adesione a Consip o centrali committenza regionali solo per corrispettivi inferiori di almeno il 10 per cento rispetto ai migliori corrispettivi indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip o altre centrali di committenza.

**C. 498** allarga alle Società controllate e agli enti locali la funzione di *benchmark*, svolta dalle convenzioni Consip *ex art. 26, c. 3, l. n. 488/1999, cit. (cfr.)*

**C. 510**, Le amministrazioni obbligate ad approvvigionarsi tramite le convenzioni *ex art. 26 l. n. 488/1999* stipulate da Consip s.p.a., ovvero tramite centrali di committenza possono procedere ad acquisti autonomi esclusivamente previa autorizzazione motivata del vertice amministrativo trasmessa alla Corte dei conti, solo se il bene o il servizio oggetto di convenzione non risulta idoneo a soddisfare lo specifico bisogno dell'amministrazione a causa della mancanza delle caratteristiche essenziali.

*D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (c.d. nuovo Codice dei contratti)*

**Art. 37, c. 4**, obbligo dei comuni non capoluogo di procedere all'affidamento tramite centrali di committenza o soggetti aggregatori qualificati, ovvero mediante unioni di comuni costituite e qualificate come centrali di committenza, e stazioni uniche appaltanti ovvero, ancora, ricorrendo alla stazione unica appaltante costituita presso le province, le città metropolitane ovvero gli enti di area vasta ai sensi della l. n. 56/2014. Si ricorda che **l'art. 217** abroga l'intero d.lgs. n. 163/2006.

*D.lgs. 29 dicembre 2017, n. 216*

**Artt. 1, 4, 6, 7**, disposizioni in tema di determinazione, pubblicazione e revisione dei costi e fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province.

---

(69) L'introduzione dei fabbisogni non produce da solo risparmio. Tuttavia, fare pressione sulle AA inefficienti e premiare quelle efficienti, magari usando una banca dati appropriata (cfr. *Opencivitas*), è un forte strumento di efficientamento per tutti gli enti. Questo sistema di costi e fabbisogni standard parte da questionari approfonditi che utilizzano analisi statistiche avanzate e forniscono dati grezzi. Il sistema è gestito dalla Sose che ha fatto dell'Italia un paese all'avanguardia su questo fronte.

*L. 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019)*

**Art. 1, c. 850**, Riduzione dell'anticipazione di tesoreria a 4/12 (da 5/12).

**Art. 1, c. 862**, Obbligo di accantonamenti fino al 5 per cento della spesa per beni e servizi intermedi.

**Art. 1, c. 1015**, Mantenimento al 75 per cento della percentuale obbligatoria di accantonamento nel Fcde (in concreto è un aumento all'80 per cento).

**Art. 1, c. 892**, Riduzione a 190 milioni del Fondo Imu Tasi (che costituisce il ristoro del mancato gettito).

**Art. 1, c. 921**, Sospensione dell'incremento progressivo della quota perequativa del Fsc.

\* \* \*

**Direzione e redazione**

Via Antonio Baiamonti, 25 - 00195 Roma - tel. 0638762191 - E-mail: [massimario.rivista@cor-teconti.it](mailto:massimario.rivista@cor-teconti.it)



ISBN 978-88-498-5743-6



9 788849 857436

I.S.S.N. 0392-5358  
(c.m. 30-443900120101)