

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 completamente 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.