



COMUNE DI CAGLIARI
Servizio Controllo Strategico Controllo di Gestione

Gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip. S.p.A. e l'acquisizione di beni e servizi effettuata dal Comune di Cagliari - Relazione annuale 2013.

Come noto il legislatore, con la previsione di cui al comma 4 dell'art. 26 della Legge n° 488/1999 e sue successive modificazioni e integrazioni, ha attribuito agli uffici preposti al controllo di gestione il compito di effettuare verifiche sui risultati conseguiti in termini di riduzione della spesa attraverso l'attuazione di quanto previsto dal predetto articolo, laddove l'Amministrazione interessata deliberi di procedere in modo autonomo.

In esecuzione di tale disposizione i provvedimenti relativi alle acquisizioni sopra soglia effettuate al di fuori di idonee convenzioni CONSIP (c.d. acquisti in autonomia) debbono essere trasmessi ai menzionati uffici per l'esercizio delle funzioni di sorveglianza e controllo, unitamente ad una dichiarazione sostitutiva del Dirigente che ha sottoscritto il contratto con la quale questi attesta il rispetto dei parametri prezzo-qualità CONSIP di cui al 3° comma dell'art. 26 della L. n° 488/99 precedentemente citata.

Di seguito si riferisce l'esito del monitoraggio, esercizio 2013, effettuato all'interno del Comune di Cagliari per gli effetti sopra indicati.

**VERIFICHE OPERATE DALL'UNITA' OPERATIVA "CONTROLLO DI GESTIONE" DEL
COMUNE DI CAGLIARI**

L'Unità Operativa Controllo di Gestione del Comune di Cagliari, nell'esercizio 2013, ha esplicitato le proprie funzioni di sorveglianza sugli approvvigionamenti di beni e servizi effettuati dalle varie Strutture dell'Ente, modificando la procedura di interesse a partire dal mese di Febbraio c.a. al fine di renderla maggiormente aderente al dettato normativo. Ciò ha implicato l'esame di tutti gli atti

inoltrati dai Dirigenti attraverso l'applicativo IRIDE, ancorchè non riguardanti acquisti in autonomia (n° 60¹), oltre alla verifica di tutti quelli estrapolati attraverso il medesimo applicativo sulla base di cadenzate verifiche a campione (n° 323), effettuate tre volte al mese, ognuna avente ad oggetto un arco temporale di tre/quattro giorni, il tutto per un totale di n° 383 provvedimenti. Di essi n° 10² si riferiscono ad acquisti per i quali si è ricorso alle convenzioni CONSIP, n° 97 concernono acquisizioni effettuate sul mercato libero per inesistenza di strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A., n° 8 sono relativi ad approvvigionamenti sul mercato libero per inidoneità rispetto ai singoli casi di specie degli strumenti esistenti, mentre nessuno concerne acquisizioni effettuate in modo autonomo nell'accezione precedentemente esplicita. Altri n° 57 provvedimenti hanno riguardato acquisti tramite il ricorso al Mercato Elettronico (Me.PA), i restanti n° 211 atti, invece, a seguito del loro esame sono risultati inconferenti con la materia trattata.

Nello specifico il Servizio preposto si è soffermato, soprattutto, sull'analisi degli atti relativi alle seguenti casistiche sopra descritte, e specificatamente:

- Per quanto concerne i provvedimenti riferiti ad acquisti effettuati sul mercato libero a fronte di strumenti risultati inadatti, ma per i quali non sono state esplicitate ab origine le motivazioni a sostegno della scelta, si è provveduto a richiedere chiarimenti con apposita nota scritta. Dai riscontri ottenuti è emerso che, sostanzialmente, l'inidoneità risulta ascrivibile a ragioni oggettivamente determinanti, e pertanto non censurabili, quali la non confacenza del servizio/prodotto offerto in considerazione delle caratteristiche quali-quantitative dello stesso, ad esempio: diverse pezzature/dimensioni, entità numerica delle prestazioni di servizio/beni non adattabile alle necessità del Comune, diversa qualità o diverse caratteristiche merceologiche, genericità delle prestazioni dedotte nel servizio a fronte di esigenze specifiche dell'Ente, etc..
- Per quanto riguarda, invece, i restanti e più numerosi atti relativi ad acquisizioni effettuate in assenza di apposite convenzioni/bandi attivi, si è avuto modo di osservare che, molto spesso, a fronte di esigenze anche estremamente specifiche dell'Ente si contrappone una carenza di offerta.

Dall'esame condotto sul complesso delle determinazioni dirigenziali variamente acquisite è, altresì, emerso che i Servizi hanno consultato ed utilizzato il Mercato Elettronico (Me.PA) in misura pressochè triplicata rispetto all'esercizio 2012.

Tale apprezzabile tendenza parrebbe da ascrivere, da un lato, all'introduzione di cui al comma 1

¹ Oltre ai 60 altri 4 provvedimenti sono riferibili all'esercizio 2013, benchè trasmessi e, quindi, esaminati nel corrente anno. Essi concernono acquisizioni sotto soglia effettuate sul mercato libero per inesistenza di strumenti sul Me.Pa.

² Di cui 4 relativi ad appalti sopra soglia e 6 ad appalti sotto soglia.

dell'art. 7 della L. n° 94/12 circa l'obbligatorietà del ricorso al Me.PA per gli appalti sotto soglia, di cui si è già riferito in precedenza e, dall'altro, al fatto che il Mercato Elettronico rappresenta un equilibrato contemperamento tra le esigenze di semplificazione, implicite nel ricorso alle procedure negoziate, con i principi della *par condicio* dei fornitori, di non discriminazione e concorrenza tra gli operatori economici, di economicità e trasparenza delle procedure di gara, giusta anche la garanzia dell'identità di fornitori e compratori certificata dall'utilizzo di strumenti di firma digitale.

Diversamente deve, invece, osservarsi, quanto ad entità numerica, a proposito delle acquisizioni mediante adesione a convenzioni Consip. Peraltro il differente e minore dato numerico dell'esercizio 2013 (n° 10) rispetto a quello dell'esercizio 2012 (n° 28) è probabilmente da imputare al fatto che trattandosi essenzialmente di acquisizioni sopra soglia queste hanno, di regola, una durata pluriennale, cosicchè gli approvvigionamenti effettuati nel corso dell'anno 2012 e precedenti coprono anche gli esercizi successivi. Di rilievo, comunque, il fatto che i Dirigenti abbiano ricorso alle suddette convenzioni anche nel caso di appalti sotto soglia nei casi di indisponibilità del Mercato Elettronico.

In proposito, e allo scopo di incentivare quanto più possibile l'utilizzo delle varie forme di e – procurement esistenti, a partire da Febbraio 2013, con aggiornamento mensile, sulla intranet comunale all'indirizzo “<http://intranet.comune.cagliari.it>” - “Organizzazione Interna” - “Controllo Strategico e Controllo di Gestione” - “Consip” l'Unità operativa preposta alla sorveglianza pubblica gli elenchi aggiornati delle convenzioni/bandi attivi presenti sia su CONSIP che sul Me.PA, ciò al fine di supportare³ i vari Servizi dell'Ente e renderli costantemente edotti del contenuto delle diverse piattaforme elettroniche.

In aggiunta a quanto sopra, e del tutto coerentemente a quanto prescritto dalla vigente normativa, a partire dal mese di Agosto del precorso esercizio i Servizi vengono altresì sollecitati a verificare regolarmente le convenzioni attive sul CAT, ossia il Centro di Acquisto Territoriale regionale.

In ultimo, e sebbene nessun Servizio dell'Ente abbia quantificato l'entità delle economie conseguite acquistando attraverso gli strumenti di acquisto messi complessivamente a disposizione da Consip S.p.A., probabilmente per ragioni legate alla difficoltà della parametrizzazione prezzo-qualità in

³ Sempre a supporto dei Servizi dell'Ente, nel corso del precorso esercizio si è ritenuto utile provvedere alla predisposizione di una specifica circolare (atto prot. n° 1961/13), di cui in allegato alla presente relazione si riporta una sintesi, con la quale si è cercato di fornire ai Servizi dell'Ente alcune prime indicazioni di tipo interpretativo ed operativo, giusta la complessità ed osticità dell' articolato normativo in tema di acquisizioni di beni e servizi.

considerazione della specificità del bene/servizio rispetto ai bisogni dell'Ente, si ritiene comunque di potere sostenere il conseguimento di alcuni benefici, anche di natura non direttamente economica, che appare possibile dedurre ragionevolmente dall'utilizzo dei sopra citati strumenti di e-procurement, e nello specifico:

- riduzione dei costi della procedura di acquisto, sia sotto il profilo del risparmio di risorse nel processo di acquisizione che dei relativi tempi di contrattazione;
- ampia base dei prestatori, tale da permettere l'individuazione di Ditte più competitive;
- facilità di confronto dei prodotti/servizi presenti sulle piattaforme elettroniche e trasparenza informativa;
- eliminazione dei supporti cartacei e dei relativi costi;
- deflazione del contenzioso legato alle acquisizioni;

ciò che rende sicuramente auspicabile, a prescindere dalla loro cogenza, un sempre maggiore ricorso alle piattaforme elettroniche di acquisto unitamente ad una preliminare rilevazione annuale dei fabbisogni, coerentemente a quanto previsto dal combinato disposto di cui agli aa. 10 del D.Lgs. n° 163/06 e 271 del D.P.R. n° 207/10, il tutto al fine di una corretta programmazione ed ottimizzazione delle pubbliche commesse.

Per gli ulteriori risultati delle verifiche effettuate si rinvia al dettaglio della tabella di sintesi, la quale completa e integra quella semestrale a suo tempo pubblicata, e a quelle “*A - Consip 2013*” e “*B - Mercato Elettronico 2013*”, parimenti allegate.

La presente Relazione finale è resa disponibile sul sito internet dell'Amministrazione ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 26 comma 4 della Legge n° 488/99 e s.m.i..

Sintesi della normativa in tema di acquisizioni beni e servizi e prime indicazioni di tipo operativo.

Sia la L. n° 94/12, di conversione del D.L. n° 52/12 recante “*Disposizioni urgenti per per la razionalizzazione della spesa pubblica*”, che la L. n° 135/12, di conversione del D.L. n° 95/12 recante “*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misura di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario*” hanno apportato rilevanti modifiche e integrazioni alla normativa di settore in tema di acquisizione di beni e servizi.

In particolare, ai sensi degli artt. 1 commi 449 e 450 della L. n° 296/2006, 7 comma 1 della L. n° 94/12 e 149-150 della L. n° 228/12 (c.d. Legge di stabilità 2013), che hanno ampliato l'originaria portata dell'art. 26 comma 3 della L. n° 488/99, “...omissis... *tutte le amministrazioni statali e periferiche ...omissis... sono tenute ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni quadro. **Le restanti amministrazioni pubbliche** di cui all'art. 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, tra cui è da ricomprendersi anche l'Ente Locale, possono ricorrere alle convenzioni di cui al presente comma e al comma 456 del presente articolo, ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità come **limiti massimi** per la stipulazione dei contratti...omissis... Dal 1° luglio 2007, le amministrazioni statali centrali e periferiche,omissis... per gli acquisti di beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario, sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'art. 328 comma 1 del regolamento di cui al D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207. Fermi restando gli obblighi e le facoltà previsti al comma 449 del presente articolo, **le altre amministrazioni pubbliche** di cui all'art. 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, per gli acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione ovvero ad altri mercati elettronici istituiti ai sensi del medesimo articolo 328, ovvero al sistema telematico messo a disposizione dalla centrale regionale di riferimento per lo svolgimento delle relative procedure ..omissis... ”.”*

A presidio del suddetto articolato normativo il comma 1 dell'art. 1 della L. n° 135/12, che riprende quanto già stabilito dall'art. 11 comma 6 della L. n° 111/11, stabilisce che “..omissis... *i contratti stipulati in violazione dell'art. 26 comma 3 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 ed i contratti stipulati in violazione degli obblighi 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**. Ai fini del danno erariale si tiene anche conto della differenza tra il*

prezzo, ove indicato, dei detti strumenti di acquisto e quello indicato nel contratto. ..omissis...”.

E' di rilievo evidenziare che la disposizione di cui sopra ha introdotto una importante novità, nel senso che la violazione e le connesse conseguenze non sono più riferite al solo sistema delle convenzioni ma a tutti “gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A.”.

Ragione per la quale anche il mancato ricorso al mercato elettronico per gli acquisti sotto soglia deve ritenersi sanzionabile, ovviamente per quel che riguarda specificamente l'Ente Locale nei limiti imposti dal legislatore per tale forma di e – procurement .

Di peculiare rilievo, tra le altre, è anche la disposizione di cui al comma 13 del medesimo art. 1 della L. n° 135/12, secondo cui “le Amministrazioni Pubbliche che abbiano validamente effettuato un autonomo contratto di fornitura di beni o di acquisizione di servizi extra CONSIP hanno diritto di recedere in qualsiasi tempo dal contrattoomissis.... nel caso in cuiomissis.... i parametri delle convenzioni stipulate da Consip S.p.A. ai sensi dell'art. 26, comma 1, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, successivamente alla stipula del predetto contratto siano migliorativi rispetto a quelli del contratto stipulato e l'appaltatore non acconsenta ad una modifica delle condizioni economiche tale da rispettare il limite di cui all'art. 26, comma 3 della legge 23 dicembre 1999, n. 488. Ogni patto contrario alla presente disposizione è nullo. Il diritto di recesso si inserisce automaticamente nei contratti in corso ai sensi dell'art. 1339 c.c., anche in deroga alle eventuali clausole difformi apposte dalle parti. Nel caso di mancato esercizio del detto diritto di recesso l'amministrazione pubblica né dà comunicazione alla Corte dei Conti, entro il 30 giugno di ogni anno, ai fini del controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio di cui all'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.”

La norma, che pare avere introdotto una fattispecie di recesso ex lege per giusta causa, comporta, dunque, che i soggetti che effettuano approvvigionamenti di beni o servizi debbano monitorare frequentemente il portale www.acquistinrete.it, perché nel caso in cui dovesse essere attivata una nuova convenzione che riguardi una categoria merceologica od un servizio per cui l'Ente ha già un contratto in essere e per cui motivatamente si reputi più conveniente non recedere dovranno ritualmente ed idoneamente segnalarlo.

Altra rilevante prescrizione è anche quella di cui all'art. 1 comma 7 del già citato D.Lgs. n° 135/12 secondo cui, fermo restando quanto previsto all'art. 1 commi 449 e 450 della L. 296/06 di cui si è detto in precedenza, è fatto obbligo a tutte le P.A. di aderire alle convenzioni o accordi quadro

messi a disposizione da CONSIP e dalle centrali regionali di committenza per le seguenti categorie merceologiche: energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e mobile.

In alternativa potranno essere esperite autonome procedure, nel rispetto della vigente normativa, mediante l'utilizzo dei sistemi telematici di negoziazione messi a disposizione dai sopra citati soggetti.

E', comunque, fatta salva la possibilità di procedere ad affidamenti nelle sopra indicate categorie merceologiche, 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 a quelli indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da CONSIP e dalle centrali di committenza regionali. In tali casi i contratti dovranno comunque essere sottoposti a condizione risolutiva con possibilità per il contraente di adeguamento ai predetti corrispettivi nel caso di intervenuta disponibilità di convenzioni CONSIP e delle centrali di committenza regionali che prevedano condizioni di maggiore vantaggio economico.