



CITTÀ METROPOLITANA  
DI NAPOLI

**CITTÀ METROPOLITANA DI NAPOLI**  
SEGRETARIO GENERALE  
UFFICIO CONTROLLO DI GESTIONE

Classificazione: I.12

**Napoli, 30 giugno 2017**

**Al Sindaco Metropolitano  
Luigi de Magistris**

**Al Ministero dell'Economia e delle Finanze  
Dipartimento dell'Amministrazione  
Generale, del Personale e dei Servizi**  
[capodipartimento.dag@pec.mef.gov.it](mailto:capodipartimento.dag@pec.mef.gov.it)  
[rgs.ragionieregenerale.coordinamento@pec.mef.gov.it](mailto:rgs.ragionieregenerale.coordinamento@pec.mef.gov.it)

**e p.c. Ai Consiglieri Metropolitani**

**Al Collegio dei Revisori dei Conti  
All'OIV  
All'Organismo di Garanzia**

**Al Direttore Generale  
Al Capo di Gabinetto  
Ai Dirigenti**

**Loro sedi**

**Oggetto: Relazione annuale sugli acquisti di beni e servizi, ex art. 26, comma 4, L. 488/1999.  
Risultati dell'attività di controllo - annualità 2016.**

**PREMESSA NORMATIVA**

Le modalità di approvvigionamento di beni e servizi da parte della pubblica amministrazione sono state radicalmente modificate, come è noto, dall'entrata in vigore della Legge n. 488/1999 (Legge Finanziaria 2000), che ha introdotto il cosiddetto "Processo di razionalizzazione

delle modalità di acquisto di beni e servizi” con lo scopo di ridurre la spesa migliorando, nel contempo, la qualità degli acquisti e semplificare, anche nel senso di rendere più rapide e trasparenti, le procedure di acquisto.

Il percorso delineato dal legislatore per raggiungere tale scopo si può evincere dall'art. 1, comma 1, della Legge n. 488/1999 che afferma: *“Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica – oggi Ministero dell'Economia e Finanze (MEF) - .... stipula, anche avvalendosi di società specializzate, ... con procedure competitive tra primarie società nazionali ed estere, convenzioni con le quali l'impresa prescelta si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione ed ai prezzi e condizioni ivi previsti, ordinativi di fornitura di beni e servizi deliberati dalle amministrazioni dello stato ...”*.

L'incarico di stipulare tali convenzioni è stato affidato dal MEF ad una società di cui è azionista unico, la “Concessionaria servizi informatici pubblici” - CONSIP (ex D.M. 24 febbraio 2000 ed art. 58, comma 1, Legge n. 388/2000 – c.d. “Legge Finanziaria 2001”) che si trova ad operare come centrale di committenza nazionale supportando le singole amministrazioni nelle varie fasi del processo di approvvigionamento.

Il quadro normativo è stato opportunamente strutturato con l'introduzione di alcuni obblighi e funzioni di sorveglianza e controllo.

L'art. 26 della Legge n.488/1999, ai commi 3 e 3-bis, afferma che le amministrazioni pubbliche (compresi gli enti locali ex art. 58, comma 1, Legge 388/2000) possono ricorrere al sistema delle convenzioni CONSIP per l'acquisto di beni e servizi ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse (comparazione ribadita anche dall'art. 1, comma 449 della Legge n. 296/2006).

Il rispetto di tali disposizioni comparative è stato successivamente rimarcato dall'art. 11, comma 6, D.L. 98/2011 che prevede che, nell'ipotesi non si ricorra al sistema delle convenzioni, *“...gli atti e i contratti posti in essere in violazione delle disposizioni sui parametri contenute nell'articolo 26, comma 3, della legge 23 dicembre 1999, n. 488 sono nulli e costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale....”*, per la cui determinazione, ai sensi dell'art. 26, comma 3, della Legge n. 488/1999, *“si tiene anche conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni e quello indicato nel contratto”*.

Nel corso del 2012 la Legge n. 94 del 6 luglio ha modificato l'art. 1, comma 450, della Legge n. 296/2006 nel modo che segue : *“...le altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.. – tra le quali sono ricomprese anche gli EE.LL. - ... 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 ...”* introducendo di fatto un obbligo generalizzato di ricorso al MEPA, cioè al mercato digitale in cui le amministrazioni abilitate possono acquistare, per valori inferiori alla soglia comunitaria, beni e servizi offerti da fornitori abilitati a presentare i propri cataloghi sul sistema.

La legge 28 dicembre 2015 n. 208 ha parzialmente attenuato tale “obbligo” prevedendo che i prodotti e i servizi per gli Enti locali di valore inferiore ai 1000 euro potranno essere acquistati senza ricorrere al MEPA o alle centrali regionali di committenza bensì avvalendosi delle tradizionali procedure di acquisto

Al fine di garantire il rispetto del quadro normativo fin qui richiamato, l'art. 26 della L. 488/1999, con i commi 3-bis e 4, disciplina le modalità di esercizio del potere di sorveglianza e di

controllo prevedendo che *“I provvedimenti con cui le amministrazioni pubbliche deliberano di procedere in modo autonomo a singoli acquisti di beni e servizi sono trasmessi alle strutture e agli uffici preposti al controllo di gestione, per l'esercizio delle funzioni di sorveglianza e di controllo...”* e che gli stessi uffici *“verificano l'osservanza dei parametri di cui al comma 3, richiedendo eventualmente al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica il parere tecnico circa le caratteristiche tecnico-funzionali e l'economicità dei prodotti acquisiti.”*

Inoltre, sempre al medesimo comma 4, è previsto che *“...Annualmente i responsabili dei predetti uffici sottopongono all'organo di direzione politica una relazione riguardante i risultati, in termini di riduzione di spesa, conseguiti attraverso l'attuazione di quanto previsto dal presente articolo. Tali relazioni sono rese disponibili sui siti Internet di ciascuna amministrazione.”* Sul contenuto di tale relazione è intervenuto nuovamente il legislatore con l'art.11, comma 12, D.L. 98/2011 (convertito con modificazioni nella L. 111/2011 così come modificato dal D.L. 95/2012 convertito con modificazioni nella L. 135/2012) precisando che l'illustrazione dei risultati conseguiti in termini di risparmio di spesa deve essere formulata *“per ciascuna categoria merceologica...”* e deve essere *“inviata entro il mese di giugno di ciascun anno al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi.”*

#### PROCEDURA OPERATIVA ADOTTATA

Al fine di pervenire alla relazione di cui all'art. 26, comma 4, della L. 488/1999, è stato interpretato in maniera estensiva l'obbligo previsto dall'art. 26, comma 3-bis, della L. 488/1999 di trasmettere all'Ufficio controllo di gestione i provvedimenti con cui si è provveduto in modo autonomo ai singoli acquisti di beni o servizi.

Pertanto, con la circolare prot. n. 151 del 20/03/2012, è stato chiesto alle strutture dell'Ente l'invio di tutti i provvedimenti con cui si è determinato di procedere all'acquisto di beni o servizi, sia quelli che prevedono l'adesione a convenzioni CONSIP, sia quelli che prevedono l'utilizzo delle modalità di acquisto di cui al portale del MePA, sia, infine, quelli con cui si è provveduto in autonomia.

Nella richiamata circolare, inoltre, al fine di consentire allo scrivente un efficiente svolgimento delle proprie funzioni di controllo, in piena attinenza con quanto previsto dalla normativa che prevede la quantificazione del risparmio di spesa conseguito dall'Ente, suddiviso per categorie merceologiche, sono state indicate in dettaglio le tipologie di informazioni da fornire, e precisamente:

- a) per gli acquisti disposti in autonomia, ma nei limiti massimi dei parametri di prezzo-qualità delle convenzioni CONSIP, si è richiesto di descrivere nel corpo dell'atto, o nella documentazione trasmessa in allegato allo stesso, i parametri individuati ed utilizzati come limite, ed il risparmio di spesa realizzato;
- b) per gli acquisti disposti in autonomia per l'inesistenza di convenzioni attive relative a beni o servizi comparabili con quelli oggetto del contratto, si è richiesto di allegare all'atto l'elenco delle convenzioni CONSIP attive ed indicare, nel corpo dell'atto o nella documentazione trasmessa in allegato allo stesso, gli elementi utilizzati per determinare il limite massimo o l'importo previsto per l'acquisizione e le motivazioni del perché si è ritenuto il bene o servizio acquistato non comparabile con quelli previsti nelle

convenzioni CONSIP attive appartenenti alla stessa categoria merceologica di quelli acquistati.

A seguito dell'esiguità del numero di atti pervenuti a questo ufficio nel corso del 2016 è stata adottata una particolare procedura operativa in base alla quale è stato chiesto ai Dirigenti di comunicare, attraverso la compilazione, anche mediante dei semplici "elenchi a discesa", di un apposito file denominato *LLPP.Ben.Serv*, elaborato dall'Ufficio Controllo di Gestione, una serie di dati relativi agli acquisti di beni e servizi effettuati nell'anno 2016 funzionali alla predisposizione della Relazione annuale sugli acquisti di beni e servizi dell'Ente.

Al fine, altresì, **di facilitare il lavoro di caricamento per Area e/o Direzione di competenza**, sono stati precompilati alcuni dei campi del suddetto file, utilizzando i dati già conferiti all'ANAC e pubblicati, ai sensi dell'art. 37 del D. Lgs. 33/2013 e dell'art. 29.2 del D. Lgs. 50/2016, nella sezione *Amministrazione Trasparente/Bandi di gara e contratti* del sito istituzionale dell'Ente.

Tale suddivisione per Area e/o Direzione di competenza ha comportato, tuttavia, la necessità di codificare all'interno del file stesso, le varie riorganizzazioni intervenute nell'anno 2016. Data la complessità della struttura delle informazioni inserite e della loro interoperabilità, al fine di assicurare la piena fruibilità del file su tutte le postazioni informatiche dell'ente, è stata predisposta la realizzazione di due distinti modelli digitali sviluppati a partire dai software di *office-automation* diffusi nell'Ente (MS Office 2007-2010 e Libre Office) inviando a tutte le direzioni dell'Ente due file *LLPP.Ben.Serv.xlsx* nonché *LLPP.Ben.Serv.ods*.

Successivamente, mediante due distinte procedure, i dati trasmessi dai dirigenti sono stati importati in un apposito *database* e si è proceduto all'analisi degli stessi verificando, essenzialmente, sulla base delle determinazioni di affidamento acquisite direttamente dall'archivio telematico dell'Ente (sezione intranet - "Gestione atti amministrativi") la corretta individuazione della procedura di affidamento adottata (CONSIP, MePA, autonoma), l'importo dell'affidamento e la categoria merceologica del bene o servizio acquistato, poiché tale suddivisione è fondamentale sia per la produzione dei quadri sinottici allegati alla presente, all'interno dei quali sono quantificati i totali per tipologia e categoria merceologica di affidamento, sia per procedere alla successiva quantificazione della riduzione di spesa ottenuta.

A tale proposito bisogna precisare, per quanto riguarda gli acquisti in cui la procedura adottata è l'adesione ad una convenzione CONSIP, il risparmio rispetto alla procedura in autonomia è insita nella stessa scelta. Tale modalità, infatti, particolarmente idonea per approvvigionamento di beni e servizi con caratteristiche standard (tipo: telefonia, arredi, servizio energia, prodotti informatici), grazie all'aggregazione della domanda, permette di ottenere rilevanti economie di scala sia in termini di processo, sia in termini di risparmio sugli acquisti. L'adesione ad una convenzione attiva su CONSIP, oltretutto, comporta benefici per le amministrazioni aderenti in termini di semplificazione del processo di acquisto, di riduzione dei costi unitari e dei tempi di approvvigionamento, di aumento della trasparenza e della concorrenza ed un abbattimento dei costi legati alla gestione dei contenziosi.

Analogamente, anche gli acquisti secondo una delle modalità previste dal Mercato Elettronico della P.A. (MePA), prevedono dei risparmi e dei vantaggi per le amministrazioni. Accedendo, infatti, alla vetrina del Mercato Elettronico o navigando sul catalogo prodotti sul sito del MePA ([www.acquistinretepa.it](http://www.acquistinretepa.it)), 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. Inoltre, per le amministrazioni il ricorso al MePA offre indubbi vantaggi in termini di risparmi di tempo (l'Ente è esentato dalla verifica dei requisiti professionali, tecnici ed economici dei fornitori), trasparenza e tracciabilità

dell'intero processo d'acquisto, ampliamento delle possibilità di scelta per le Amministrazioni che possono confrontare prodotti offerti da fornitori presenti su tutto il territorio nazionale e soddisfare esigenze anche specifiche delle Amministrazioni, grazie a un'ampia e profonda gamma di prodotti disponibili e la possibilità di emettere richieste di offerta – RdO su MePA.

Per quanto riguarda, infine, alcune procedure di acquisto di beni e servizi svolte in autonomia si precisa che, al fine di conseguire il massimo risparmio, ottenibile solo attraverso opportune economie di scala, l'organizzazione interna dell'Ente ha attribuito prima alla Direzione Provveditorato ed Economato e successivamente, per effetto della Deliberazione sindacale n. 164 del 3/10/2016 di ridefinizione dell'organigramma della Città metropolitana di Napoli, alla Direzione Amministrativa Patrimonio-Provveditorato la competenza a provvedere all'approvvigionamento di beni e servizi (ad eccezione delle dotazioni informatiche) per le diverse strutture dell'Ente previa rilevazione dei rispettivi fabbisogni.

Nell'esercizio di tale competenza la sopra indicata direzione effettua gare cd. *a budget*, anche mediante ricorso al MePA, con le quali si individua il fornitore del bene o servizio, le condizioni della fornitura/acquisto ed il budget massimo di spesa per il bene o servizio considerato, non assumendo il relativo impegno di spesa. Le singole direzioni vi provvederanno all'atto della definizione dei singoli ordinativi. Per tale motivo, per tali gare a budget, gli importi nei relativi atti sono stati considerati al netto dell'I.V.A. poiché, per individuare l'aliquota corretta, bisogna considerare il momento dell'esecuzione della prestazione e non quello dell'indizione della gara.

#### RISULTATI DELL'ATTIVITÀ DI CONTROLLO

A seguito della nota del Segretario Generale RU n. 58003 del 31/03/2016 e dei successivi solleciti individuali effettuati, sono pervenuti i dati che, al netto delle verifiche effettuate riguardo ad anomalie, incongruenze ed inesattezze, sono riconducibili a **n. 180** acquisti di beni o servizi disposti per l'anno 2016 il cui importo totale, alla luce delle informazioni pervenute, ammonta a **€ 30.619.017,33**. Di essi:

- **n. 19** riguardano acquisti disposti mediante adesione a convenzioni **CONSIP** per un valore complessivo **€ 1.982.910,73** (allegato A);
- **n. 25** riguardano acquisti disposti mediante ricorso al **MePA** per un valore complessivo **€ 246.589,56** (allegato B);
- **n. 136** riguardano acquisti disposti mediante **procedure in autonomia** per un valore complessivo **€ 28.389.517,04** (allegato C)

Pertanto, gli acquisti di beni e servizi disposti mediante ricorso alle prime due suddette procedure "centralizzate" rappresentano poco più del **24% del totale** degli affidamenti effettuati (**CONSIP 10,56% - MePA 13,89%**), rispetto a circa il **76%** delle **procedure in autonomia**.

Ancora più rilevante risulta la differenza se il confronto viene effettuato riguardo al valore complessivo della spesa disposta **nell'anno 2015** (allegato D):

- le procedure **CONSIP e MePA** rappresentano circa il **7,28%** della spesa totale;
- le **procedure in autonomia** rappresentano circa il **92,72%** della spesa totale.

Di tutte le determinazioni analizzate, solo una è risultata relativa ad una procedura di acquisizione cd. *a budget*, gestita dalla Direzione Provveditorato Economato ed avente ad oggetto la

fornitura annuale di cancelleria attraverso la piattaforma elettronica *Market-Place* di CONSIP per un totale di € **30.011,25** IVA esclusa.

Per quanto riguarda gli acquisti nei quali si è aderito a convenzioni CONSIP rilevano, con riferimento all'importo, quelli relativi alle categorie merceologiche di **“Alimenti, ristorazione e buoni pasto”** ed **“Energia elettrica e gas naturale”** per un importo totale, rispettivamente di € **973.248,00** e di € **889.737,63**.

Analogamente, per quanto riguarda gli acquisti di beni e servizi per i quali si è ricorso a procedure in autonomia, particolare rilevanza assumono quelli relativi alle categorie merceologiche **“Beni e servizi agli immobili”** (€ 20.704.542,94) e **“Beni e servizi al territorio”** (€ 7.148.261,48), per un totale di € 27.852.804,42 che rappresentano, in termini economici, circa il **98%** del totale.

Inoltre, sempre con riguardo a tali tipologie di procedure, gli affidamenti nei quali il soggetto aggiudicatario è risultato essere la ARMENA Sviluppo S.p.A., società partecipata al 100% dalla Città Metropolitana di Napoli, rappresentano il 97,81% del valore economico totale per un corrispettivo di € 27.768.927,92 (€ 26.236.366,40 per “Beni e servizi agli immobili” ed € 1.532.561,52 per “Beni e servizi al territorio”).

Si evidenzia che l'importo relativo alle procedure autonome comprende anche le liquidazioni per € 83.000,00 di forniture idriche riguardanti alcuni istituti scolastici superiori di II° grado di competenza della Città Metropolitana di Napoli. Tali forniture, benché conteggiate tra quelle in autonomia, e precisamente nella categoria merceologica di “Beni e servizi al territorio”, sono state oggetto di una aggiudicazione/adesione indiretta e vincolata, effettuata all'atto dell'allacciamento, in favore del gestore del servizio in regime di monopolio riconducibile sempre all'ente comunale sede dell'istituzione scolastica.

I restanti acquisti disposti in autonomia riguardano, per lo più, servizi scarsamente standardizzabili, per i quali difficilmente è configurabile il ricorso ad un'indagine di mercato o relativi a manutenzione ed aggiornamento software specialistico soggetto a diritti di esclusiva da parte del produttore; oppure beni per i quali non è possibile applicare la normativa del Codice dei Contratti (ad es. corsi di formazione). Ne consegue che, per tali acquisti, non è stato possibile quantificare il risparmio di spesa per carenza di informazioni contenute nelle determinazioni correlate.

La presente relazione, redatta esclusivamente sulla base dei dati pervenuti a riscontro della nota S.G. RU n.58003 del 31.03.2017 nonché degli approfondimenti effettuati, ove possibile, dall'Ufficio Controllo di Gestione, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 26, comma 4, della Legge n.488/1999 e l'art.11, comma 12, D.L. 98/2011, oltre che inviata al Sindaco Metropolitano e, per opportuna conoscenza, agli altri amministratori, organismi e dirigenti in indirizzo è resa disponibile sul sito istituzionale dell'Ente e trasmessa al Ministero delle Finanze - Dipartimento dell'Amministrazione Generale, del Personale e dei Servizi.

Con i migliori saluti.

Il Segretario Generale  
Antonio Meola



**Città Metropolitana di Napoli**

**Segretario Generale**  
*Ufficio Controllo di Gestione*

**ALLEGATO A**

## **Acquisti disposti mediante adesione a convenzione CONSIP**

<b>Num. Atti</b>	<b>Tipologia Categoria Merceologica</b>	<b>Importo</b>
3	Alimenti, ristorazione e buoni pasto	€ 973.248,00
6	Cancelleria, macchine per ufficio e materiale di consumo	€ 13.322,78
2	Energia elettrica e gas naturale	€ 889.737,63
3	Hardware e Software e servizi ICT	€ 14.764,05
5	Veicoli, Carburanti e lubrificanti	€ 91.838,27
<b>19</b>		<b>€ 1.982.910,73</b>



**Città Metropolitana di Napoli**

**Segretario Generale**  
*Ufficio Controllo di Gestione*

**ALLEGATO B**

## **Acquisti disposti mediante ricorso al MePA**

<b>Num. Atti</b>	<b>Tipologia Categoria Merceologica</b>	<b>Importo</b>
1	Abbonamenti Banche dati	€ 1.199,00
1	Arredi e complementi di arredo	€ 951,60
3	Beni e servizi per le persone	€ 33.637,40
7	Cancelleria, macchine per ufficio e materiale di consumo	€ 3.839,61
2	Forniture e Servizi di comunicazione	€ 1.597,80
1	Forniture grafiche	€ 86,90
7	Hardware e Software e servizi ICT	€ 175.566,13
1	Servizi postali	€ 15.040,63
1	Veicoli, Carburanti e lubrificanti	€ 10.000,00
1	Beni e servizi al territorio	€ 4.670,49
<b>25</b>		<b>€ 246.589,56</b>





Città Metropolitana di Napoli

**Segretario Generale**

*Ufficio Controllo di Gestione*

**ALLEGATO C**

## Acquisti disposti mediante procedure in autonomia

<b>Num. Atti</b>	<b>Tipologia Categoria Merceologica</b>	<b>Importo</b>
2	Abbonamenti Banche dati	€ 1.778,64
1	Arredi e complementi di arredo	€ 650,00
17	Beni e servizi al territorio	€ 7.148.261,48
41	Beni e servizi per gli Immobili	€ 20.704.542,94
1	Beni e servizi per la sanità	€ 90.000,00
1	Beni e servizi per le persone	€ 144,00
15	Cancelleria, macchine per ufficio e materiale di consumo	€ 31.624,44
18	Forniture e Servizi di comunicazione	€ 53.432,76
10	Forniture grafiche	€ 6.112,79
16	Hardware e Software e servizi ICT	€ 282.053,96
2	Servizi assicurativi	€ 7.592,89
1	Servizi di business travel	€ 18.300,00
1	Servizi Finanziari	€ 697,47
5	Servizi per il personale	€ 3.989,50
3	Servizi postali	€ 39.861,98
2	Veicoli, Carburanti e lubrificanti	€ 474,19



Città Metropolitana di Napoli

Segretario Generale

Ufficio Controllo di Gestione

ALLEGATO D

## Incidenza varie tipologie di acquisto/affidamento

