



CITTÀ METROPOLITANA DI NAPOLI

SEGRETARIO GENERALE
UFFICIO CONTROLLO DI GESTIONE

CITTÀ METROPOLITANA
DI NAPOLI

Classificazione: I.12

Napoli, 30 giugno 2016

**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
rgs_ragionieregenerale.coordinamento@pec.mef.gov.it**

**e p.c. Al Collegio dei Revisori dei Conti
All'OIV
All'Organismo di Garanzia**

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 2015.**

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. 26, comma 1, della Legge 488/1999 che afferma: "*Il Ministero del tesoro, del bilancio e della*

programmazione economica – oggi Ministero dell'Economia e delle 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 ...”.

Le stipule di tali convenzioni sono state affidate 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, quindi, come centrale di committenza nazionale supportando le singole amministrazioni nelle varie fasi del processo di approvvigionamento.

Il quadro normativo è stato, poi, opportunamente strutturato con l’introduzione di alcuni obblighi e funzioni di sorveglianza e controllo. Infatti, l'art. 26 della Legge 488/1999, ai comma 3 e comma 3-bis, afferma che le P.A., compresi gli enti locali (ex art. 58, comma 1, Legge n. 388/2000) possono ricorrere al sistema delle convenzioni CONSIP per l'acquisto di beni e servizi e, nel caso di non adesione, hanno l'obbligo di utilizzare i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per la stipulazione dei contratti relativi all'acquisto di beni e servizi comparabili con quelli oggetto delle medesime convenzioni (comparazione ribadita anche dall’art. 1, comma 449 della Legge n. 296/2006), oppure devono attestare l’inesistenza di beni o servizi comparabili.

Il rispetto di tali disposizioni comparative è stato poi successivamente rimarcato dall’art. 11, comma 6, D.L. 98/2011 mediante il quale si 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 “*si tiene anche conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni e quello indicato nel contratto*” (ex. art. 26, comma 3, Legge n. 488/1999).

Per quanto riguarda la stipula di contratti inerenti l’approvvigionamento di beni e servizi inferiori alla soglia comunitaria, invece, la normativa si è evoluta in senso esclusivo: la Legge 94/2012 modificando l’art. 1, comma 450, della Legge 296/2006 indica che “...*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 ...*”, cosiddetto MePA, cioè al mercato digitale in cui le amministrazioni abilitate possono acquistare, per valori inferiori alla soglia comunitaria, beni e servizi offerti da fornitori autorizzati a presentare i propri cataloghi sul sistema.

Va notato che laddove la norma indica acquisti di beni e servizi sotto soglia, si riferisce anche agli acquisti che possono essere fatti in economia, secondo l’articolo 125 del D.Lgs.163/2006, inclusi, quindi, gli affidamenti diretti.

Al fine di garantire il rispetto del quadro normativo fin qui richiamato, l’art. 26 della Legge 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 Legge 111/2011 così come modificato dal D.L. 95/2012 convertito con modificazioni nella Legge 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

Lo scrivente ufficio, al fine di pervenire alla relazione di cui all'art. 26, comma 4, della L. 488/1999, ha inteso di interpretare in maniera esaustiva l'obbligo già previsto dall'art. 26, comma 3-bis, della L. 488/1999, relativo all' invio all' ufficio controllo di gestione di tutti i provvedimenti mediante i quali si è provveduto in modo autonomo ai singoli acquisti di beni o servizi, chiedendo, attraverso la Circolare S.G. n. 151 del 20/03/2012, alle strutture dell'Ente l'invio di tutti i provvedimenti con cui si è determinato di procedere all'acquisto di beni o servizi, sia che questi prevedano l'adesione a convenzioni CONSIP, sia che prevedano l'utilizzo delle modalità di acquisto di cui al portale del MePA, sia, infine, quelli per i quali si è provveduto in autonomia.

Nella richiamata circolare, inoltre, al fine di consentire allo scrivente ufficio 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 degli atti pervenuti a quest'ufficio si è provveduto all'assunzione di una nuova procedura operativa, attivata nell'anno in corso, attraverso la quale è

stata prevista la compilazione, anche mediante semplici “elenchi a discesa”, di un apposito foglio di calcolo realizzato *in-house* con MS-Excel, contenente tutte le informazioni utili per la predisposizione della relazione annuale. Tale foglio di calcolo (modello interno RELABS) è stato allegato alla nota del Segretario Generale RU n.202137 del 19.05.2016 con la quale si chiedeva a tutti i Dirigenti dell’Ente di fornire l’elenco completo dei dati relativamente all’approvvigionamento di beni e servizi con riferimento all’anno 2015.

A seguito dell’analisi dei dati pervenuti, sono state evidenziate diverse incongruenze tra i dati inseriti negli appositi campi del modello interno (Mod. RELABS) e quanto descritto nella documentazione a corredo inviata e/o nei rispettivi atti di affidamento. Nei casi di tali incongruenze o quando gli estremi dell’atto di affidamento non sono stati indicati, si è provveduto a reperire le rispettive determinazioni mediante acquisizione dall’archivio telematico dell’Ente (sezione intranet – “ Gestione Atti Amministrativi”) prendendo in considerazione, tra quelli rubricati nell’anno di riferimento, quelli aventi nell’oggetto una descrizione simile all’affidamento effettuato, desumibile da quanto indicato nel modello “RELABS”.

Tale corposa analisi ha riguardato, essenzialmente, la corretta individuazione della procedura di affidamento adottata (CONSIP, MePA, autonoma), il suo importo e la relativa categoria merceologica del bene o servizio acquistato, poiché tale suddivisione risulta 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, riduzione dei costi unitari e dei tempi di approvvigionamento, 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), 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 attribuisce, già da tempo, alla Direzione Provveditorato ed Economato sia la predisposizione del Programma annuale del fabbisogno di beni e servizi, sia la competenza dei relativi approvvigionamenti. Nell’esercizio di tali competenze, sulla base dei fabbisogni rilevati, la suddetta 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. Saranno le singole direzioni all'atto della definizione dei singoli ordinativi a provvedervi. Ne consegue che, 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. 202137 del 19.05.2016, e dei successivi solleciti, sono pervenuti dati relativi a **n. 172** acquisti di beni o servizi disposti per l'anno 2015 il cui totale, alla luce delle informazioni pervenute, ammonta a € **41.088.005,06**. Di essi:

- **n. 24** riguardano acquisti disposti mediante adesione a convenzioni **CONSIP** per un valore complessivo € **10.541.983,50** (allegato A);
- **n. 30** riguardano acquisti disposti mediante ricorso al **MePA** per un valore complessivo € **287.920,61** (allegato B);
- **n. 118** riguardano acquisti disposti mediante **procedure in autonomia** per un valore complessivo € **30.258.100,95** (allegato C).

Pertanto, gli acquisti di beni e servizi disposti mediante ricorso alle prime due suddette procedure "centralizzate" rappresentano poco più del **31% del totale** degli affidamenti effettuati (**CONSIP 13,95% - MePA 17,44%**), rispetto a circa il **69%** delle **procedure in autonomia**.

Ancora maggiore 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 **26,36%** della spesa totale;
- le procedure **in autonomia** rappresentano circa il **73,64%** 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 € **43.606,99** IVA esclusa.

Per quanto riguarda gli acquisti nei quali si è aderito a convenzioni CONSIP spiccano, con riferimento all'importo, quelli relativi alla categoria merceologica di "**Energia elettrica e gas naturale**" per un totale di € **8.173.166,67**.

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 al territorio" (€ 6.761.653,82) e "Beni e servizi agli immobili" (€ 22.333.125,83), per un totale di € 29.094.779,65. Di questi quelli nei quali il soggetto aggiudicatario è risultata essere la ARMENA Sviluppo S.p.A., società partecipata al 100% dalla Città Metropolitana di Napoli, rappresentano il 76,36% del valore per un totale di € 22.216.538,09 (€ 6.527.539,73 per Beni e servizi al territorio e € 22.216.538,09 per "Beni e servizi agli immobili").

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 (v. 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.202137 del 19.05.2016 e sugli approfondimenti su di essi 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 Metropolitan, 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

Num. Atti	Tipologia Categoria Merceologica	Importo
3	Alimenti, ristorazione e buoni pasto	€ 1.606.555,60
2	Cancelleria, macchine per ufficio e materiale di consumo	€ 1.675,80
5	Energia elettrica e gas naturale	€ 8.173.166,67
13	Hardware e Software e servizi ICT	€ 745.085,43
1	Veicoli, Carburanti e lubrificanti	€ 15.500,00
24		€ 10.541.983,50



Città Metropolitana di Napoli

Segretario Generale

Ufficio Controllo di Gestione

ALLEGATO B

Acquisti disposti mediante ricorso al MePA

Num. Atti	Tipologia Categoria Merceologica	Importo
2	Arredi e complementi di arredo	€ 5.588,87
1	Beni e servizi per la Sanita'	€ 14.640,00
10	Cancelleria, macchine per ufficio e materiale di consumo	€ 47.796,56
14	Hardware e Software e servizi ICT	€ 176.217,73
2	Prodotti in stoffa/tessuto	€ 806,42
1	Servizi postali	€ 42.871,03
30		€ 287.920,61



Città Metropolitana di Napoli

Segretario Generale

Ufficio Controllo di Gestione

ALLEGATO C

Acquisti disposti mediante procedure in autonomia

Num. Atti	Tipologia Categoria Merceologica	Importo
6	Beni e servizi al territorio	€ 6.761.653,82
12	Beni e servizi per gli Immobili	€ 22.333.125,83
1	Beni e servizi per la Sanita'	€ 90.000,00
52	Forniture e Servizi di comunicazione	€ 101.748,06
8	Forniture grafiche	€ 8.602,78
14	Hardware e Software e servizi ICT	€ 223.489,42
1	Prodotti in stoffa/tessuto	€ 911,34
2	Servizi assicurativi	€ 3.130,33
3	Servizi di consulenza	€ 276.583,77
1	Servizi di progettazione	€ 4.874,57
1	Servizi di trasporto	€ 183,00
7	Servizi per il personale	€ 8.237,50
5	Servizi postali	€ 38.838,61
2	Servizi Tecnici	€ 43.105,67
1	Telecomunicazioni, elettronica e servizi accessori	€ 11.590,00
2	Veicoli, Carburanti e lubrificanti	€ 352.026,24
118		€ 30.258.100,95



Città Metropolitana di Napoli

Segretario Generale

Ufficio Controllo di Gestione

Allegato D

Incidenza varie tipologie di acquisto/affidamento

