

## **Il rispetto dei vincoli nelle procedure di acquisto extra Consip (risultati conseguiti attraverso l'attuazione del sistema delle convenzioni Consip)**

Per il 2022 restano confermate sia le procedure per l'applicazione dell'art. 26, commi 3 e 3 bis, della Legge 23 dicembre 1999, n. 488, sia la centralizzazione degli acquisti, stabilita dal 2020 con il Piano esecutivo di gestione,<sup>1</sup> e precisamente:

- gli acquisti di beni e servizi dell'Ente sono effettuati dal Settore Appalti e contratti, con esclusione degli acquisti di hardware e software sino alla soglia comunitaria che sono invece di competenza dell'Area Infrastrutture; eventuali deroghe sono ammesse solo previa autorizzazione del Settore Appalti e contratti all'acquisto diretto decentrato;
- in caso di convenzione Consip/Azienda Regionale per l'Innovazione e gli Acquisti (ARIA) non attiva, il Dirigente specifica nel provvedimento di acquisto di beni e servizi l'assenza della convenzione Consip di riferimento e allega agli atti l'elenco delle convenzioni attive;
- in caso di adesione ad una convenzione Consip/ARIA, il Dirigente indica nel provvedimento la convenzione utilizzata e specifica i beni o i servizi acquistati fra quelli previsti;
- in caso di acquisto autonomo utilizzando i parametri di prezzo-qualità stabiliti in una convenzione Consip/ARIA attiva, il Dirigente descrive analiticamente i beni e i servizi previsti da Consip/ARIA, i beni o i servizi acquistati e i risparmi conseguiti;
- in caso di acquisto autonomo in presenza di una convenzione Consip/ARIA attiva ma con beni e servizi non comparabili, il Dirigente esplicita nel provvedimento le considerazioni in base alle quali ha ritenuto il bene o il servizio necessario non comparabile con i beni o i servizi previsti nella convenzione (ragioni tecniche o concrete modalità di esecuzione delle forniture).

Le Direzioni trasmettono periodicamente alla Direzione Generale l'elenco dei provvedimenti adottati per acquisti in *assenza* o in *adesione ad una convenzione Consip/ARIA* e, nei casi di *acquisto autonomo*, anche la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà allegata, nella quale è attestato il rispetto delle disposizioni contenute nei citati commi 3 e 3-bis dell'art. 26 della L. 488/1999 (Finanziaria 2000 e ss.mm.ii.), tenuto conto anche delle successive disposizioni<sup>2</sup> in tema di *spending review* che sanciscono la nullità dei contratti stipulati in violazione del citato articolo 26, comma 3.

---

<sup>1</sup> 1 Le procedure attuative del sistema Consip sono state individuate con le Direttive del Direttore Generale del 10.12.2004, prot. n. 291527/7875/04, n. 6 del 9.9.2005, e n. 3 del 31.7.2006

<sup>2</sup> 2 L'art. 1, c. 1, del D.L. 6/7/2012, n. 95, convertito in L. 7/8/2012, n. 135, stabilisce che i contratti posti in essere dal 15 agosto 2012 in violazione dell'art. 26, c. 3, L. 488/1999, sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità amministrativa.

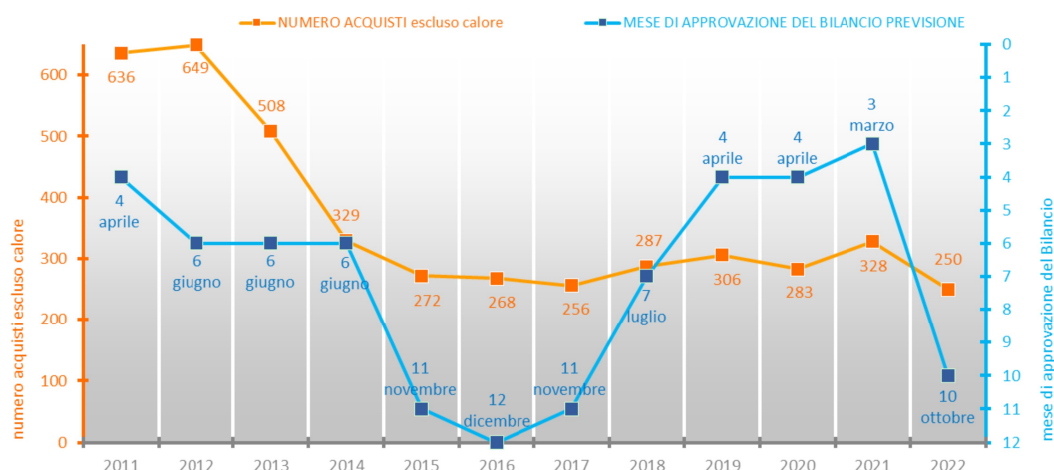
Per quanto riguarda l'acquisto di beni e servizi informatici e di connettività, disciplinato dall'art. 1, commi da 512 a 517, della Legge 208/2015 e s.m.i., l'Ente ha definito specifiche procedure interne<sup>3</sup> per il rilascio dell'eventuale autorizzazione all'acquisto autonomo di cui al comma 516 della predetta Legge 208/2015. Inoltre, a seguito della riorganizzazione dell'Ente a partire dal 1/10/2018, sono state fornite nuove istruzioni sulle procedure da seguire per la programmazione degli acquisti di hardware, software e servizi informatici<sup>4</sup>.

Le modalità del controllo da parte della struttura deputata prevedono l'esame puntuale dei provvedimenti relativi agli acquisti in adesione alle convenzioni Consip/ARIA e autonomi.

### **Esito del controllo**

L'attività di controllo svolta in osservanza delle disposizioni di Legge, secondo le modalità indicate dalle disposizioni organizzative interne, ha evidenziato che nel **2022** sono stati adottati complessivamente **251** provvedimenti<sup>5</sup> relativi a tutti gli acquisti di beni e servizi: si rileva quindi un decremento del 26,2% rispetto al 2021 (340) raggiungendo quindi il minimo storico degli ultimi anni. Tale riduzione è da leggere in relazione alla mancata tempestività di approvazione del Bilancio previsionale 2022, avvenuta in data 25 ottobre (*Grafico 1*).

**Grafico 1** – Numero degli acquisti effettuati (escluso conduzione e manutenzione degli impianti termici per un atto di acquisto) e le date di approvazione del Bilancio Previsionale



<sup>3</sup> 3 Le procedure per l'acquisto di beni e servizi informatici e di connettività sono state individuate con le Direttive del Segretario Generale/Direttore Generale del 18/01/2016 prot. n. 9809/2016, n. 1 del 30.01.2017 prot. n. 23986/2017 e n. 3 del 22.11.2017 prot. n. 270805/2017.

<sup>4</sup> 4 Direttiva del Segretario e Direttore Generale n. 5 del 23/11/2018, prot. n. 271569/2018

<sup>5</sup> 5 Numero di provvedimenti di acquisto comunicati alla Direzione.

**Grafico 2** – *Numero degli acquisti effettuati e degli importi netti contrattuali (escluso conduzione e manutenzione degli impianti termici per un atto di acquisto)*

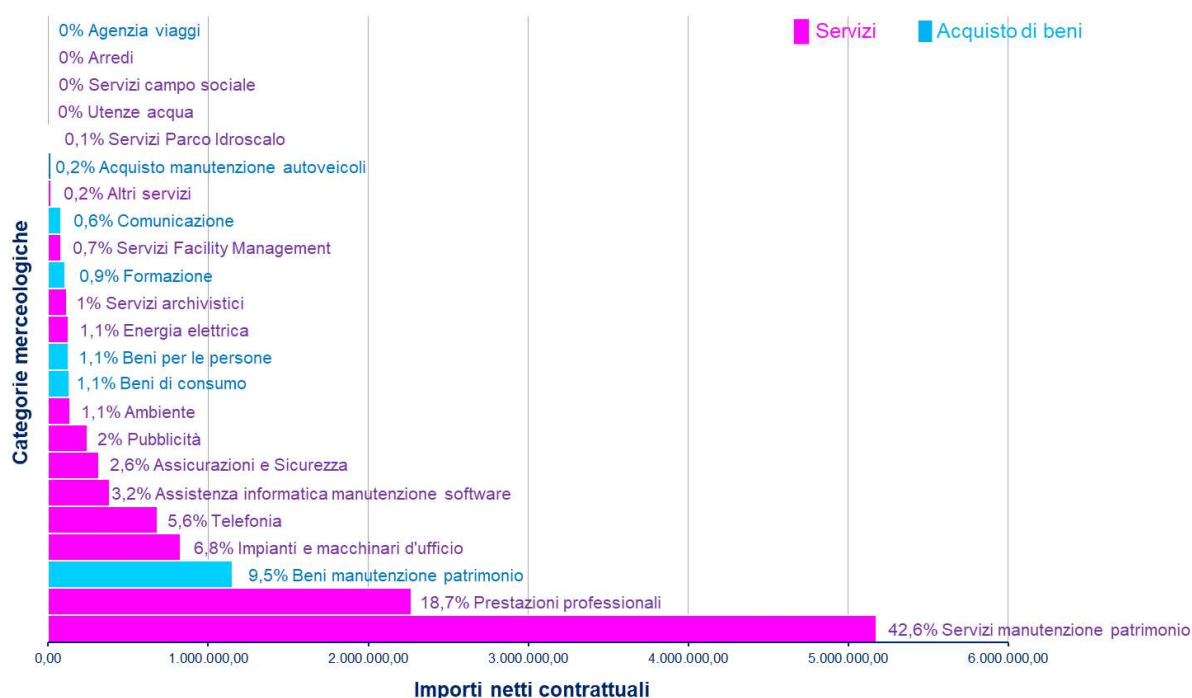
Una tendenza al ribasso si può riscontrare anche esaminando l'importo netto contrattuale complessivo degli acquisti di beni e servizi, al netto del servizio per la conduzione e manutenzione degli impianti termici e per il teleriscaldamento (€ 4.761,90): quest'anno è di € **13.888.095,36** con una diminuzione del 43,9% rispetto al 2021. Il maggior numero di questi provvedimenti (**242** determinazioni dirigenziali su un totale di **250**, pari circa al **96,8%**), ha avuto ad oggetto acquisti, anche multipli, di beni e servizi non previsti nelle convenzioni Consip o dell'Azienda Regionale per l'Innovazione e gli Acquisti (ARIA) attive al momento dell'avvio delle relative procedure. In termini monetari gli acquisti in assenza di convenzioni delle centrali di committenza nazionale e regionale rappresentano l'**87,4%** del volume complessivo degli acquisti dell'Ente, escluso la spesa per la conduzione e manutenzione degli impianti termici e per il teleriscaldamento<sup>6</sup>. Nell'anno 2021 la medesima tipologia di acquisti rappresentava il 41,4% del totale degli acquisti: si registra quindi un aumento della quota di acquisti in assenza di convenzioni Consip/ARIA di **43,5** punti percentuali.

Il **Grafico 3** illustra la spesa relativa a procedure di acquisto in **assenza** di convenzioni Consip/ARIA attive, pari a € **12.139.223,83** suddividendo gli acquisti per categoria merceologica (**considerando le più rappresentative dal punto di vista monetario**) ed escludendo la conduzione e manutenzione degli impianti termici e il teleriscaldamento. La spesa per acquisti effettuati in assenza di una convenzione Consip/ARIA attiva è costituita per il **74,7%** da servizi e solo per circa il **25,3%** da fornitura di beni.

---

<sup>6</sup> 6 Tale spesa, effettuata anch'essa in assenza di convenzioni Consip/ARIA, essendo di notevole impatto monetario e pressoché costante nel tempo, viene esclusa dal calcolo della percentuale degli acquisti in assenza di convenzioni al fine di monitorare più approfonditamente l'andamento di questi ultimi.

**Grafico 3 - Importi acquisti effettuati in assenza di convenzione Consip/ARIA attiva**



Si rileva dal grafico anche che nel 2022 l'8,8% degli acquisti in assenza Consip (€ 1.071.902,60) riguardano beni e servizi informatici e di connettività, ricompresi nelle categorie "Servizi gestione e manutenzione sistemi telefonici e di connettività" e "Assistenza informatica e manutenzione software". Questi nella globalità rappresentano quasi l'84,9% su tutti gli acquisti di queste categorie merceologiche, mentre il 9,8% è stata effettuata con convenzioni Consip (€ 123.607,72) e la restante parte 5,3% con un affidamento in house (€ 66.386,84). A differenza dello scorso anno dove questi acquisti erano stati effettuati facendo ricorso quasi esclusivamente a strumenti di acquisto e di negoziazione di Consip o dei soggetti aggregatori, ivi comprese le centrali di committenza regionali, pertanto nel rispetto dell'art. 1, comma 512, della Legge 208/2015 e s.m.i.

Dei restanti 8 provvedimenti sui 250 complessivi, 4<sup>7</sup> sono relativi ad acquisti di beni e servizi per i quali era attiva una convenzione *Consip* o una convenzione della centrale regionale acquisti ARIA<sup>8</sup> (corrispondenti a 3 tipologie di acquisti<sup>9</sup>), e un solo provvedimento fa riferimento ad acquisti effettuati dalla Città metropolitana di Milano in qualità di Soggetto aggregatore ai sensi dell'art. 26 Legge n. 488/99 e dell'art. 1, comma 499, della Legge n. 208/2015.

<sup>7</sup> 7 Cinque provvedimenti sono così suddivisi: 4 adesioni Consip/ARIA, nessuno senza l'utilizzo dei parametri Consip o con parametri prezzo/qualità Consip.

<sup>8</sup> 8 Con legge regionale 28 dicembre 2007, n. 33, la centrale regionale acquisti provvede a stipulare le convenzioni di cui all'art. 26 della L. 23/12/1999, n. 488. La legge finanziaria 2007 prevedeva già la costituzione di un sistema a rete tra centrali regionali di acquisto e Consip che perseguisse l'armonizzazione dei piani di razionalizzazione della spesa e realizzasse sinergie nell'utilizzo degli strumenti informatici per l'acquisto di beni e servizi.

<sup>9</sup> 9 Per "acquisto" si intende la singola tipologia di bene/servizio acquistato, con un singolo provvedimento si sono acquistate più tipologie di beni/servizi

Gli affidamenti *in-house* sono stati 3. L'affidamento in-house costituisce una nuova modalità di acquisto per la Città metropolitana che con decreto dirigenziale RG 7858/2021 del 18/10/2021 ha approvato la convenzione con il Consorzio per il Sistema Informativo CSI Piemonte per l'affidamento diretto in regime di in-house providing di prestazione di servizi in regime di esenzione IVA, al fine di favorire la condivisione delle conoscenze e delle competenze per lo svolgimento di programmi di interesse comune sulla base delle relative specificità e complementarità, la progettazione di iniziative comuni, anche sperimentando modalità innovative, il supporto e la collaborazione nello sviluppo di processi legati alla digitalizzazione e alla dematerializzazione, la diffusione attraverso i propri canali comunicativi, le iniziative proposte e condivise.

Il CSI è una delle più importanti aziende informatiche italiane che da oltre 40 anni realizza ed eroga servizi digitali e innovativi specificatamente intesi per la Pubblica Amministrazione; costituisce un centro di conoscenza specialistica, che pone a disposizione dei propri consorziati competenze ed esperienza di elevato livello, per supportarli nella individuazione e valutazione delle soluzioni tecnologiche più adatte al soddisfacimento delle proprie esigenze.

Nella *Tabella 1* sono evidenziati i provvedimenti effettuati in presenza di convenzione Consip/ARIA/in-house/Soggetto aggregatore attiva, suddivisi tra le varie tipologie, con riferimento al quinquennio **2016/2022**.

**Tabella 1** - *Provvedimenti degli acquisti effettuati in presenza di convenzione Consip/ARIA/Soggetto Aggregatore attiva*

|      | Adesione a convenzioni Consip/ARIA | Adesione a convenzione Soggetto Aggregatore | Acquisti autonomi                        |   | Affidamento in house | Totale n. |
|------|------------------------------------|---|--|---|----------------------|-----------|
|      |                                    |   | con parametri prezzo/qualità Consip/ARIA | per beni/servizi non comparabili con quelli presenti in convenzione |                      |           |
| 2016 | 35                                 | 0   | 5  | 11  | 0                    | 51        |
| 2017 | 30                                 | 0   | 4  | 2   | 0                    | 36        |
| 2018 | 31                                 | 2   | 2  | 1   | 0                    | 36        |
| 2019 | 24                                 | 2   | 2  | 6   | 0                    | 34        |
| 2020 | 16                                 | 3   | 0  | 2   | 0                    | 21        |
| 2021 | 22                                 | 6   | 1  | 1   | 0                    | 30        |
| 2022 | 4                                  | 1   | 0  | 0   | 3                    | 8         |

Il numero totale dei provvedimenti nel **2022** in presenza di convenzione attiva risulta diminuito del 73,3% rispetto al 2021. L'adesione a convenzione risultava comunque la modalità di acquisto più utilizzata quando si è in presenza di convenzioni attive.

Come sopra detto, la Città metropolitana di Milano rientra tra i trentadue Soggetti Aggregatori nazionali e quindi opera come centrale di acquisto, a livello regionale, al pari di Consip e ARIA nonché della Provincia di Brescia. Nel 2018 la stessa ha attivato la sua prima Convenzione nella

categoria “*Vigilanza armata*”. Nel 2021 la Città metropolitana di Milano risulta Soggetto Aggregatore attivo nel “*Servizio Manutenzione antincendio*”, “*Servizio di vigilanza armata presso gli edifici e le sedi delle Amministrazioni di riferimento*” e nel “*Servizio pulizia uffici*”. L’unico affidamento dell’importo complessivo netto di € 295.901,64 riguarda quello del servizio di

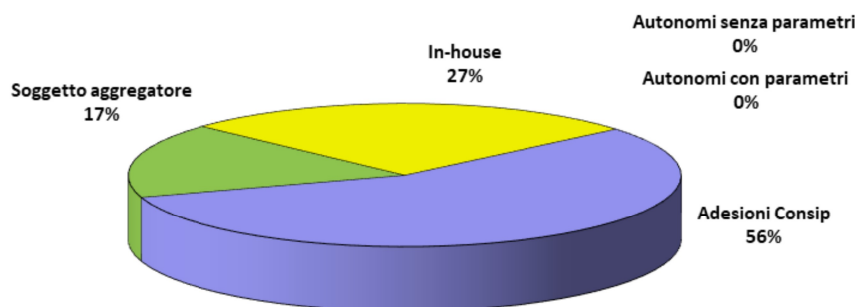
|      | Adesione a convenzioni Consip/ARIA | Adesione a convenzione Soggetto Aggregatore | Acquisti autonomi                        |   | Affidamento in house | Total €  |
|------|------------------------------------|---|--|---|----------------------|----------|
|      |                                    |   | con parametri prezzo/qualità Consip/ARIA | per beni/servizi non comparabili con quelli presenti in convenzione |                      |          |
| 2016 | 16.319.804,61                      | 0   | 396.769,27                               | 772.114,87  | 0                    | 17.488.6 |
| 2017 | 15.752.690,77                      | 0   | 521.944,79                               | 50.792,00   | 0                    | 16.325.4 |
| 2018 | 15.533.670,16                      | 174.590,16                                  | 55.360,00                                | 49.854,13   | 0                    | 15.813.4 |
| 2019 | 18.269.170,09                      | 173.770,49                                  | 595.151,54                               | 129.656,79  | 0                    | 19.167.7 |
| 2020 | 7.167.838,59                       | 4.914.357,11                                | 0  | 123.312,00  | 0                    | 12.205.5 |
| 2021 | 8.775.132,61                       | 5.731.335,30                                | 1.400,00                                 | 2.911   | 0                    | 14.510.7 |

vigilanza armata per gli stabili di competenza di Città metropolitana.

**Tabella 2** - Totale importo netto acquisti effettuati in presenza di convenzione attiva di Consip, ARIA e Soggetto Aggregatore

Rispetto alle varie modalità di acquisto, la spesa per gli **acquisti di beni e servizi con l’utilizzo dei parametri prezzo, qualità Consip/Aria** non rileva acquisti come nel del 2020 quando, invece, nel 2019 tornava ad essere ai livelli del 2017 (nel 2018 era diminuita dell’89,4% rispetto all’anno precedente in quanto la spesa per l’acquisto dei buoni pasto risultava in parte fra gli acquisti in adesione a convenzione Consip e in parte fra gli acquisti in assenza di convenzioni Consip/ARIA).

**Grafico 4** - Quote importi netti contrattuali degli acquisti in presenza di convenzione attiva Consip/ARIA, in-house e Soggetto aggregatore



La distribuzione delle quote percentuali degli importi netti contrattuali degli acquisti in presenza di una convenzione attiva (Grafico 4) evidenzia che le modalità di acquisizione si dividono soprattutto tra adesioni alle convenzioni Consip/ARIA (56%), quelle di affidamento in-house (27%) e quelle di Soggetto Aggregatore (17%). **Gi acquisti autonomi di beni/servizi non comparabili con quelli presenti in convenzioni attive** questo risulta essere assente.

Nel 2022 gli **acquisti in adesione a convenzioni Consip/ARIA** hanno riguardato le tipologie di beni e servizi riportate nella *Tabella 3*, tra le quali si evidenzia la presenza delle specifiche categorie merceologiche (Servizi informatici di gestione e manutenzione sistemi IP, buoni pasto e gestione integrata sicurezza luoghi lavoro) per le quali sussiste l'obbligo di acquisizione centralizzata<sup>10</sup>.

Le voci più importanti riguardano i buoni pasto e i sistemi informatici di gestione e manutenzione sistemi IP.

**Tabella 3** - *Spesa per gli acquisti in adesione a convenzioni Consip/ARIA*

### **Monitoraggio ricorso al mercato elettronico**

L'obbligo del ricorso al mercato elettronico o al sistema telematico messo a disposizione da Consip o da ARIA per gli acquisti di beni e servizi di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario<sup>11</sup> comporta un monitoraggio ulteriore ai fini della verifica del rispetto di tale obbligo.

La *Tabella 4* illustra la ripartizione degli acquisti effettuati facendo ricorso a strumenti di e-procurement offerti da Consip e ARIA suddivisi per le tipologie di acquisti precedentemente analizzati.

---

<sup>10</sup>10 Art. 1, comma 7, D.L. 95/2012 convertito con modificazioni dalla L. 135/2012

<sup>11</sup>11 Art. 1, comma 450, L. 296/2006 così come modificato dall'art. 7, comma 2, L. 94/2012 e poi dall'art. 22, comma 8, della L. 114/2014.

**Tabella 4 - Acquisti effettuati facendo ricorso a Consip o ad altri Soggetti aggregatori (importi netti contrattuali)**

| Tipologia  | 2021                   |                        |                          | 2022                   |                        |                          |
|--|------------------------|------------------------|--------------------------|------------------------|------------------------|--------------------------|
|  | Totale Acquisti        | Acquisti e-procurement | % Acquisti e-procurement | Totale Acquisti        | Acquisti e-procurement | % Acquisti e-procurement |
| Assenze Convenzioni Consip*                            | € 14.631.806,71        | € 7.444.169,11         | 50,9%                    | € 12.143.985,73        | € 11.707.753,33        | 96,4%                    |
| Adesioni Convenzioni Consip                            | € 8.775.132,61         | € 8.775.132,61         | 100,0%                   | € 981.479,69           | € 981.479,69           | 100,0%                   |
| Autonomi con parametri                                 | € 1.400,00             | € 1.400,00             | 100,0%                   | € 0,00                 | € 0,00                 | 0,0%                     |
| Autonomi non comparabili                               | € 2.911,10             | € 2.911,10             | 100,0%                   | € 0,00                 | € 0,00                 | 0,0%                     |
| Soggetto Aggregatore                                   | € 5.731.335,30         | € 5.731.335,30         | 100,0%                   | € 295.901,64           | € 295.901,64           | 100,0%                   |
| Affidamenti in-house                                   | € 0,00                 | € 0,00                 | 0,0%                     | € 471.490,20           | € 471.490,20           | 100,0%                   |
| <b>Totale acquisti</b>                                 | <b>€ 29.142.585,72</b> | <b>€ 21.954.948,13</b> | <b>75,3%</b>             | <b>€ 13.892.857,26</b> | <b>€ 13.456.624,86</b> | <b>96,9%</b>             |
| Totale acquisti da ritenere esclusi da e-procurement € | € 7.187.637,60         |                        |                          | € 436.232,40           |                        |                          |
| Totale acquisti da ritenere esclusi da e-procurement % | 24,7%                  |                        |                          | 3,1%                   |                        |                          |

\*comprensivo di € 4.761,90 per teleriscaldamento.

La percentuale di acquisti facendo ricorso agli strumenti messi a disposizione da Consip o da ARIA, rispetto al **totale** della spesa per l'acquisto di beni e servizi, raggiunge il **96,9%**, in aumento del 21,6% rispetto al 2021.

Si osserva che una quota del 3,1% degli acquisti<sup>12</sup> ha riguardato l'acquisizione di beni e servizi per i quali non è stato oggettivamente possibile utilizzare gli strumenti di e-procurement in quanto ricorreva una delle seguenti situazioni:

- “monopolio naturale”, come nel caso dell'allacciamento alla rete di teleriscaldamento e dell'erogazione del fluido vettore;
- fornitore unico o con diritti di esclusiva;
- proroghe contrattuali nelle more della conclusione di procedura di gara indetta dall'Ente;
- abbonamento a quotidiani e a specifiche riviste/banche dati on-line;
- iscrizione a corsi di formazione a catalogo per il personale;
- servizi professionali di importo inferiore alla soglia di € 40.000,00;
- interventi di somma urgenza e urgenza;
- procedure negoziate per ripetizione di servizi analoghi.

<sup>12</sup> Tale percentuale comprende anche una piccola quota di acquisti per i quali non vi era l'obbligo di ricorso al mercato elettronico o al sistema telematico messo a disposizione da Consip o da ARIA in quanto di importo inferiore a € 5.000,00 (IVA esclusa).



Al netto di tali acquisti, esclusi dall'obbligo di ricorso agli strumenti di acquisto o negoziazione messi a disposizione da Consip o da ARIA, la percentuale di acquisti in e-procurement raggiunge il 100%.