

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

Per il **2020** sono state 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 nel Piano esecutivo di gestione¹ e precisamente:

- gli acquisti di beni e servizi dell'Ente sono effettuati dal Provveditorato; eventuali deroghe sono ammesse solo previa autorizzazione del Provveditore all'acquisto diretto decentrato;
- in caso di convenzione Consip/Azienda Regionale per l'Innovazione e gli Acquisti (ARCA/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/ARCA/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/ARCA/ARIA attiva, il Dirigente descrive analiticamente i beni e i servizi previsti da Consip/ARCA/ARIA, i beni o i servizi acquistati e i risparmi conseguiti;
- in caso di acquisto autonomo in presenza di una convenzione Consip/ARCA/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/ARCA/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 disposizioni² in tema di *spending review* che sanciscono la nullità dei contratti stipulati in violazione del citato articolo 26, comma 3.

¹ 5 Approvato con Decreto del Sindaco metropolitano n. 60 del 04/05/2020.

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

² 6 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.

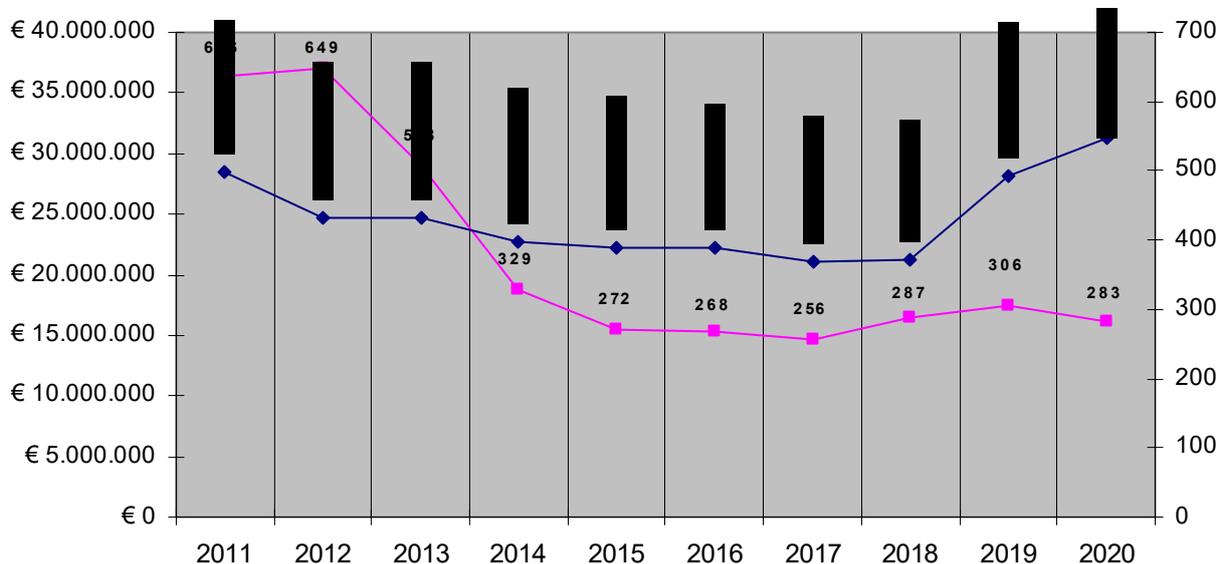
Per quanto riguarda l'acquisto di beni e servizi informatici e di connettività, disciplinato dall'art. 1, commi da 512 a 517, della Legge 208/2015 e s.m.i., l'Ente ha definito specifiche procedure interne³ per il rilascio dell'eventuale autorizzazione all'acquisto autonomo di cui al comma 516 della predetta 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 informatici⁴.

Le modalità del controllo da parte della struttura deputata prevedono l'esame puntuale dei provvedimenti relativi agli acquisti in adesione alle convenzioni Consip/ARCA/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 **2020** sono stati adottati complessivamente **283** provvedimenti⁵ relativi ad acquisti di beni e servizi: si rileva quindi una diminuzione del **7,5%** rispetto al 2019 (306).

Grafico 11 – Numero degli acquisti effettuati e degli Importi netti contrattuali (escluso conduzione e manutenzione degli impianti termici)



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.

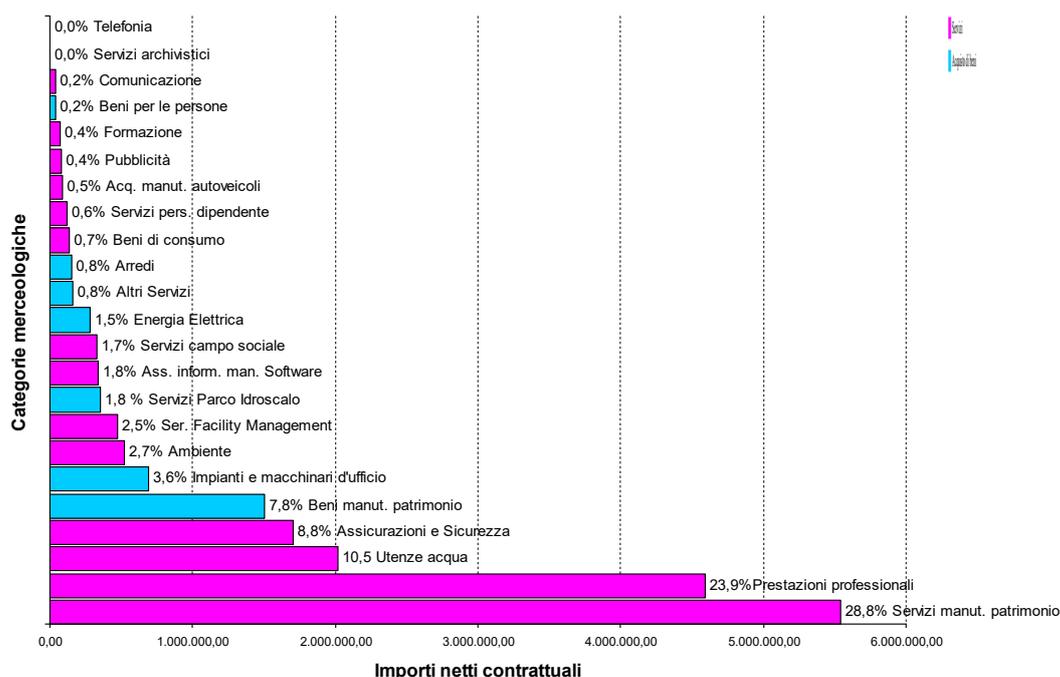
⁴ Direttiva del Segretario e Direttore Generale n. 5 del 23/11/2018, prot. n. 271569/2018

⁵ Numero di provvedimenti di acquisto comunicati alla Direzione.

Una tendenza invece in rialzo si può riscontrare 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 (€ 2.575.967,00): quest'anno è di € 31.292.564,19 con un incremento dell'11,4% sul 2019. Il maggior numero di provvedimenti **262** determinazioni dirigenziali su un totale di **283** (pari circa al **92,6%**), 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 il **37,4%** del volume complessivo degli acquisti dell'Ente, escluso la spesa per la conduzione e manutenzione degli impianti termici e per il teleriscaldamento⁶. Nell'anno 2019 la medesima tipologia di acquisti rappresentava il 31,7% del totale degli acquisti: si registra quindi un aumento della quota di acquisti in assenza di convenzioni Consip/ARCA/ARIA di **5,7** punti percentuali.

Il **Grafico 12** che segue illustra la spesa relativa a procedure di acquisto in **assenza** di convenzioni Consip/ARIA attive, pari a € **7.501.010,85**, suddividendo gli acquisti per categoria merceologica (**abbiamo deciso di inserire solo 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 **81,3%** da servizi e solo per circa il **18,7%** da fornitura di beni.

Grafico 12 - Importi acquisti effettuati in assenza di convenzione Consip/ARIA attiva



⁶ ¹⁰ 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.

Per quanto riguarda i beni e i servizi informatici e di connettività, ricompresi nelle categorie “Servizi gestione e manutenzione sistemi telefonici e di connettività” e “Assistenza informatica e manutenzione software”, si è rilevato che tutti gli acquisti sono stati effettuati facendo ricorso agli 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 **283** provvedimenti complessivi, **18**⁷ sono relativi ad acquisti di beni e servizi per i quali era attiva una convenzione *Consip* o una convenzione della centrale regionale acquisti ARCA/ARIA⁸ (corrispondenti a 9 tipologie di acquisti⁹) e **3** provvedimenti sono relativi 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.

Nella **Tabella 11** sono evidenziati i provvedimenti effettuati in presenza di convenzione Consip/ARCA/ARIA/Soggetto aggregatore attiva, suddivisi tra le varie tipologie, con riferimento al quadriennio **2016/2020**.

Tabella 11 - *Provvedimenti degli acquisti effettuati in presenza di convenzione Consip/ARIA/Soggetto Aggregatore attiva*

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

Il numero totale dei provvedimenti nel **2020** in presenza di convenzione attiva risulta diminuito del 33,3% rispetto al 2019. 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 ARCA/ARIA nonché della Provincia di Brescia. Nel 2018 la stessa ha attivato la sua prima

⁷ ¹¹ 12 provvedimenti sono così suddivisi: 16 adesioni Consip/ARCA/ARIA e 2 senza l’utilizzo dei parametri Consip.

⁸ ¹² 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.

⁹ ¹³ Per “acquisto” si intende la singola tipologia di bene/servizio acquistato, con un singolo provvedimento si sono acquistate più tipologie di beni/servizi

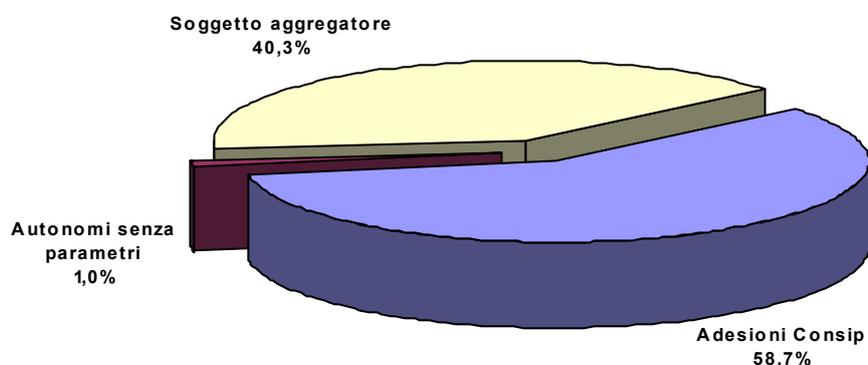
Convenzione nella categoria “*Vigilanza armata*”. Nel 2020 la Città metropolitana di Milano risulta Soggetto Aggregatore attivo nel “*Servizio di vigilanza armata presso gli edifici e le sedi delle Amministrazioni di riferimento*”, nel “*Servizio pulizia uffici*” e nel “*Servizio Manutenzione antincendio*”. Proprio in questi ultimi si è aderito con sette affidamenti di importo complessivo di € 25.082.648,69 dimostrando una crescita esponenziale rispetto agli anni precedenti, tuttavia, in tale veste, gli acquisti destinati all’utilizzo dell’Ente (e non effettuati per altri Enti) ammontano a € 4.914.357,11.

Tabella 12 - Totale importo netto acquisti effettuati in presenza di convenzione attiva di Consip, ARIA e Soggetto aggregatore

	Adesione a convenzioni Consip/ARCA/ARIA	Adesione a convenzione Soggetto Aggregatore	Acquisti autonomi		Totale €
			con parametri prezzo/qualità Consip/ARCA/ARIA	per beni/servizi non comparabili con quelli presenti in convenzione	
2016	16.319.804,61	0	396.769,27	772.114,87	17.488.688,75
2017	15.752.690,77	0	521.944,79	50.792,00	16.325.427,56
2018	15.533.670,16	174.590,16	55.360,00	49.854,13	15.813.474,45
2019	18.269.170,09	173.770,49	595.151,54	129.656,79	19.167.748,91
2020	7.167.838,59	4.914.357,11	0	123.312,00	12.205.507,70

Rispetto alle varie modalità di acquisto, si rileva che la spesa per **acquisti di beni e servizi con l’utilizzo dei parametri prezzo/qualità Consip/ARIA** si è azzerata 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/ARCA/ARIA).

Grafico 13 - Quote importi netti contrattuali degli acquisti in presenza di convenzione attiva Consip/ARIA e Soggetto aggregatore



La distribuzione delle quote percentuali degli importi netti contrattuali degli acquisti in presenza di una convenzione attiva (Grafico 13) evidenzia che le modalità di acquisizione si dividono soprattutto tra adesioni alle convenzioni Consip/ARIA (58,7%) e quelle di Soggetto Aggregatore (40,3%).

Analizzando l'importo netto contrattuale complessivo di € 123.312,00 degli **acquisti autonomi di beni/servizi non comparabili con quelli presenti in convenzioni attive** questo risulta essere pressoché simile all'anno precedente ma in forte aumento (47,3%) se confrontato a quello del 2018. Tale spesa è rappresentata da 2 acquisti, che riguardano servizi di pulizia e vigilanza armata da svolgersi presso il Parco Idroscalo.

Nella **Tabella 13** è indicata, in sintesi, la motivazione dell'acquisto autonomo, ossia la motivazione della non comparabilità con i prodotti/servizi presenti nelle convenzioni attive. L'atto di acquisto è stato corredato dalla dichiarazione, redatta nella forma di dichiarazione sostitutiva del responsabile del procedimento, nella quale è attestato il rispetto delle disposizioni dell'art. 26 della L. 488/99.

Tabella 13 - Acquisti autonomi di beni/servizi non comparabili con quelli presenti in convenzioni attive

Bene/Servizio	Denominazione convenzione	Prezzo	Sintesi motivazione dell'acquisto
Servizio temporaneo di vigilanza armata presso il Parco Idroscalo	<i>Vigilanza Armata Consip</i> <i>Vigilanza Armata ARIA</i>	13.312,00	La convenzione <i>Vigilanza Armata Consip S.p.A.</i> : non può essere reperita in quanto nell'adesione alla convenzione è insito l'affidamento di un servizio continuativo di medio-lungo termine, con la contemporanea e obbligatoria attivazione preventiva di servizi gestionali quali la pianificazione e programmazione delle attività, la gestione ordini di attività a richiesta, la gestione call-center; inoltre l'utilizzo della stessa e il conseguente affidamento dei servizi in essa previsti sono subordinati all'emissione di un ordinativo di fornitura di valore almeno pari o superiore ad € 40.000,00, IVA esclusa. La convenzione <i>Vigilanza Armata ARIA S.p.A.</i> : non è possibile aderirvi in quanto destinate specificamente a Regione Lombardia e agli Enti e alle Amministrazioni aventi sede nel territorio della Regione Lombardia di cui alla L.R. 30/2006 allegati A1 e A2.
Servizio di pulizia presso il Parco Idroscalo	<i>Facility Management</i> <i>Facility Management light</i>	110.000,00	La convenzione non risulta pertinente alla specificità dei servizi di cui necessita il Parco e le strutture in esso presenti essendo configurata per ambienti lavorativi tradizionalmente destinati ad ufficio; la stessa prevede inoltre l'obbligo, sia nella modalità " <i>Facility Management</i> " che in quella " <i>Facility Management light</i> ", di acquisto di un "set minimo disservizi" in cui sono ricompresi sia servizi operativi che servizi di manutenzione. Anche tali servizi hanno caratteristiche non adeguate alle esigenze manutentive di Idroscalo che non possano essere standardizzate e riportate nell'ambito di quanto inserito in convenzione.
Totale importo netto contrattuale			€ 123.312,00

Nel 2020 gli acquisti in adesione a convenzioni Consip/ARIA hanno riguardato le tipologie di beni e servizi riportate nella *Tabella 14*, tra le quali si evidenzia la presenza delle specifiche categorie merceologiche (energia elettrica, carburanti, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e mobile e buoni pasto) per le quali sussiste l'obbligo di acquisizione centralizzata¹⁰.

Le voci più importanti riguardano l'energia elettrica, i servizi di pulizie, la manutenzione centrali telefoniche, i sistemi informatici di gestione e manutenzione sistemi IP e i carburanti per autoveicoli.

Tabella 14 - Spesa per gli acquisti in adesione a convenzioni Consip/ARIA

Tipologie merceologiche	Consip ARIA	Importo netto contrattuale				
		2016	2017	2018	2019	2020
Hardware e macchine per ufficio	C	214.450,60	49.870,37	160.603,56	104.793,98	84.788,57
Acquisto software	C	0,00	0,00	49.329,35	0,00	0,00

¹⁰₁₄

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

Servizi informatici di gestione e manutenzione sistemi IP	C	0,00	249.501,11	352.976,38	0,00	211.785,81
Materiale informatico (Toner, cartucce)	C	1.186,96	0,00	180,00	0,00	0,00
Carburanti per autoveicoli	C	150.540,98	159.426,23	151.693,34	156.459,02	132.786,88
Combustibili da riscaldamento	C/A	7.755.627,00	8.215.573,77	8.027.868,85	8.744.262,30	34.936,36
Energia elettrica	C	6.680.431,66	6.034.444,48	5.496.221,31	8.143.442,62	6.019.269,74
Telefonia fissa e mobile	C	694.262,30	431.885,25	324.590,16	286.800,00	57.135,43
Manutenzione centrali telefoniche	C	53.275,00	26.529,70	268.981,64	619.546,16	229.838,40
Beni di consumo (cancelleria e carta in risme)	A	15.813,20	6.220,87	13.585,63	17.715,20	1.642,78
Servizio sostitutivo mensa (buoni pasto)	C	625.021,89	572.254,00	687.693,92	196.150,82	0,00
Gestione integrata sicurezza luoghi lavoro	C	9.250,00	6.985,00	0,00	0,00	0,00
Acquisto autoveicoli	C	119.900,02	0,00	0,00	0,00	118.284,84
Servizi di pulizie	C	0,00	0,00	0,00	0,00	277.369,78
Totale acquisti Consip/ARIA		16.319.759,61	15.752.690,78	15.533.724,14	18.269.170,09	7.167.838,59

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 comunitario¹¹ comporta un monitoraggio ulteriore ai fini della verifica del rispetto di tale obbligo.

La *Tabella 15* 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.

¹¹¹⁵ 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 15 - Acquisti effettuati facendo ricorso a Consip o ad altri Soggetti aggregatori (importi netti contrattuali)

Tipologia	2019			2020		
	Totale Acquisti	Acquisti e-procurement	% Acquisti e-procurement	Totale Acquisti	Acquisti e-procurement	% Acquisti e-procurement
Assenze Convenzioni Consip	€ 14.108.930,38	€ 4.466.959,65	31,7%	€ 21.663.023,50	€ 16.298.493,06	75,2%
Adesioni Convenzioni Consip	€ 18.269.170,09	€ 18.269.170,09	100,0%	€ 7.167.838,59	€ 7.167.838,59	100,0%
Autonomi con parametri	€ 595.151,54	€ 595.151,54	100,0%	€ 0,00	€ 0,00	0,0%
Autonomi non comparabili	€ 129.656,79	€ 129.656,79	100,0%	€ 123.312,00	€ 123.312,00	100,0%
Soggetto Aggregatore	€ 173.770,49	€ 173.770,49	100,0%	€ 4.914.357,11	€ 4.914.357,11	100,0%
Totale acquisti	€ 33.276.679,29	€ 23.634.708,56	71,0%	€ 33.868.531,20	€ 28.504.000,76	84,2%
Totale acquisti da ritenere esclusi da e-procurement €	€ 9.641.970,73			€ 5.364.530,44		
Totale acquisti da ritenere esclusi da e-procurement %	29,0%			15,8%		
Totale al netto acquisti esclusi	€ 23.634.708,56	€ 23.634.708,56	100,0%	€ 28.504.000,76	€ 28.504.000,76	100,0%

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 l'**84,2%**, in aumento del 13,1% rispetto al 2019.

Si osserva che una quota del 15,8% degli acquisti¹² 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.

¹² 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 ARCA/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%.