



Comune di Rimini

Esercizio delle funzioni di sorveglianza e controllo in materia di acquisto di beni e servizi

*Art 26, comma 4, L.n. 488/1999 – legge Finanziaria 2000 – e
successive modificazioni e integrazioni)*

RELAZIONE DEL CONTROLLO DI GESTIONE

ANNO 2016

1. Il quadro normativo di riferimento

Il Programma per la razionalizzazione degli acquisti della Pubblica Amministrazione nasce con la Legge 23 dicembre 1999, n.488 - Legge finanziaria 2000 – con l'obiettivo di ottimizzare gli acquisti pubblici di beni e servizi, e contribuire, con la sua attività, allo sviluppo di modelli di approvvigionamento basati su processi e tecnologie innovative.

Con D.M. 24 febbraio 2000 il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha affidato alla Concessionaria Servizi Informatici Pubblici – Consip SpA – lo sviluppo e la gestione operativa del programma di razionalizzazione della spesa per beni e servizi della P.A.

I processi di acquisizione avvengono con convenzioni, ovvero contratti quadro che il Ministero dell'Economia, attraverso Consip, stipula con l'aggiudicatario di una gara esperita in modalità tradizionale e si impegna ad accettare ordinativi di fornitura emessi dalle singole amministrazioni che hanno effettuato l'abilitazione al sistema Acquisti in Rete.

Accanto al sistema delle convenzioni, il DPR 4 aprile 2002, n.101 ha introdotto la disciplina per lo svolgimento delle procedure telematiche di acquisto. I due modelli previsti, sono il mercato elettronico della P.A. (MePa) e le gare telematiche.

Il contesto normativo vigente nel 2011, come definito dal Decreto Legge 12 luglio 2004, n.168 convertito nella Legge 30 luglio 2004, n. 191, rimanda all'art. 26 della già citata Legge n. 488/1999; specificatamente:

- al comma 3 - " Le amministrazioni pubbliche possono ricorrere alle convenzioni stipulate ai sensi del comma 1 (medesimo art.26), ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse, anche utilizzando procedure telematiche per l'acquisizione di beni e servizi ai sensi del D.P.R. n.101/2002. La stipulazione di un contratto in violazione del presente comma è causa di responsabilità amministrativa; ai fini della determinazione del danno erariale si tiene anche conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni e quello indicato nel contratto. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano ai comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti e ai comuni montani con popolazione fino a 5.000 abitanti".
- Al comma 3-bis – "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, anche ai sensi del comma 4. Il dipendente che ha sottoscritto il contratto allega allo stesso una apposita dichiarazione con la quale attesta, ai sensi e per gli effetti degli articoli 47 e seguenti del D.P.R. 28 dicembre 2000, n.445 e successive modifiche, il rispetto delle disposizioni contenute nel comma 3.
- Al comma 4 – "Nell'ambito di ciascuna pubblica amministrazione gli uffici preposti al controllo di gestione ai sensi dell'art.4 del D.Lgs. n.286/1999 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. 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".

L'art. 11 del D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge con modificazioni dalla Legge 15 luglio 2011, n. 111, denominato: "Interventi per la razionalizzazione dei processi di approvvigionamento di beni e servizi della Pubblica Amministrazione" ha ulteriormente ribadito la necessità di incrementare i processi di centralizzazione degli acquisti operati dalla Pubblica Amministrazione, riguardanti beni e servizi; tutto lo sviluppo del citato articolo 11 è volto ad individuare misure idonee a favorire ed incentivare presso le varie amministrazioni pubbliche, la centralizzazione degli acquisti di beni e servizi, scoraggiando e al contempo penalizzando, i comportamenti che non tengono conto dei dettati normativi nell'ambito di cui trattasi.

Il comma 12 del medesimo articolo 11, così come modificato dall'art.1 comma 25 della Legge n. 135 del 07/08/2012, in riferimento alla relazione di cui all'art.26, comma 4, della Legge n.488/1999, introduce un ulteriore adempimento circa l'invio della relazione stessa al Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi.

Nel corso dell'anno 2012 due ulteriori decreti sono intervenuti nella materia degli approvvigionamenti di beni e forniture di servizi alla Pubblica Amministrazione. Si tratta dei cosiddetti "Decreti sulla spending review" ossia il D.L. 52 del 07/05/2012 convertito nella L. 94 del 06/07/2012 ed il D. L. 95 del 06/07/2012 convertito nella L. 135 del 07/08/2012.

L'articolo 7, comma 2, del DL 52/2012 prevede che le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2011, 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.

L'articolo 1, comma 1, del DL 95/2012 stabilisce ulteriormente che "i contratti stipulati in violazione dell'articolo 26, comma 3 della legge 23 dicembre 1999 n. 488 e i contratti stipulati in violazione degli obblighi di approvvigionarsi attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip Spa sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa".

Le modifiche citate sono state approfondite e applicate al sistema dei controlli vigente presso l'Amministrazione Comunale con circolare prot. n. 141463 del 25/09/2012 a firma del Segretario Generale.

Nel corso del 2014 il D.L. 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla L. 23 giugno 2014, n. 89 agli artt. 9 c. 7 e 10 cc. 3 e 4 ha stabilito l'obbligo da parte di ANAC di fornire i prezzi di riferimento alle condizioni di maggiore efficienza dei beni e servizi di maggiore impatto in termini di costo a carico delle pubbliche amministrazioni ed ulteriormente l'obbligo per le amministrazioni aggiudicatrici di trasmettere all'Osservatorio centrale dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture i dati dei contratti di importo pari o superiore alla soglia di rilevanza comunitaria in essere alla data del 30 settembre 2014.

Nel novembre 2014 l'Anac, con propria deliberazione n. 22, ha approvato le modalità operative con le quali le amministrazioni aggiudicatrici devono assolvere gli obblighi summenzionati.

L'Amministrazione comunale ha diramato proprie disposizioni operative con nota prot. 27697 del 12 febbraio 2015 del Segretario Generale.

A fine 2015 la Legge 28 dicembre 2015, n.208 ha previsto al comma 502 dell'art.1, una deroga per i "micro-acquisti" di importo inferiore ai 1000 euro. Dal 2016 non sarà obbligatorio l'acquisto con modalità elettronica per importi inferiori a mille euro, con l'avvertenza che tale importo dovrà tenere conto del noto principio di non artificioso frazionamento.

Viene poi modificata (comma 494) la disciplina delle forniture a regime speciale (energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile) mediante modifiche apportate al comma 7 dell'art. 1 DL 95/2012 conv. L.135/2012. Più precisamente :

All'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, il terzo e il quarto periodo sono stati sostituiti dai seguenti: «E' fatta salva la possibilità di procedere ad affidamenti, nelle 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 almeno del 10 per cento per le categorie merceologiche telefonia fissa e telefonia mobile e del 3 per cento per le categorie merceologiche carburanti extra-rete, carburanti rete, energia elettrica, gas e combustibili per il riscaldamento rispetto ai migliori corrispettivi indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip SpA e dalle centrali di committenza regionali. Tutti i contratti stipulati ai sensi del precedente periodo devono essere trasmessi all'Autorità nazionale anticorruzione. In tali casi i contratti dovranno comunque essere sottoposti a condizione risolutiva con possibilità per il contraente di adeguamento ai migliori corrispettivi nel caso di intervenuta disponibilità di convenzioni Consip e delle centrali di committenza regionali che prevedano condizioni di maggior vantaggio economico in percentuale superiore al 10 per cento rispetto ai contratti già stipulati. Al fine di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica attraverso una razionalizzazione delle spese delle pubbliche amministrazioni riguardanti le categorie merceologiche di cui al primo periodo del presente comma, in via sperimentale, dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2019 non si applicano le disposizioni di cui al terzo periodo del presente comma».

Il 19 aprile 2016 è entrato in vigore il nuovo Codice degli appalti con il D.Lgs n. 50/2016. Le disposizioni operative sono state diramate con circolare prot.n. 84223 del 22/04/2016 a firma del Segretario Generale.

Ulteriormente il DPCM 24 dicembre 2015 all'articolo 1 ha previsto, con decorrenza 9 agosto 2016, l'obbligo di ricorso ai soggetti aggregatori per gli affidamenti nelle categorie merceologiche seguenti :

SERVIZI DI USO COMUNE	
Vigilanza armata	40.000
Facility management immobili	Soglia comunitaria
Pulizia immobili	Soglia comunitaria
Guardiana	40.000
Manutenzione immobili e impianti	Soglia comunitaria

Per gli affidamenti relativi alle predette categorie, vige l'obbligo di acquisire il servizio esclusivamente presso i soggetti aggregatori (CONSIP e INTERCENT-ER) pertanto, resta esclusa la possibilità di ricorrere ad altri operatori economici utilizzando i parametri di prezzo-qualità delle convenzioni stipulate dai soggetti aggregatori come limiti massimi. Il comma 3 prevede che per tali tipologie di beni l'Anac non rilasci il codice identificativo di gara (CIG).

2. Linee operative di attuazione

Nel periodo dal 1 gennaio al 31 dicembre 2016 sono stati effettuati complessivamente 405 controlli su determine dirigenziali aventi ad oggetto acquisto di beni e servizi (numero di provvedimenti di acquisto dell'anno 2016 comunicati all'ufficio Controllo di Gestione).

Dalle verifiche effettuate sul sito www.acquistinretepa.it e intercenter.regione.emilia-romagna.it per quanto attiene a convenzioni e mercato elettronico, nonché in considerazione delle motivazioni inserite dai responsabili negli atti di approvvigionamento sono emerse, per l'anno 2016, 4 tipologie di atti:

Acquisti tramite convenzioni Consip e Intercenter-ER	26
Acquisti di beni e servizi non oggetto di convenzioni Consip/Intercenter	376
Acquisti con procedura autonoma in presenza di convenzioni presso le centrali di pubblica committenza	1
Istruttorie (art.1 co.13 DL. 95/2012)	2

Acquisti con procedura autonoma in presenza di convenzioni presso le centrali di pubblica committenza

La tabella che segue elenca gli atti di acquisto di beni e servizi che le strutture hanno effettuato in maniera autonoma mantenendo il rispetto, come limite massimo, dei parametri prezzo/qualità delle convenzioni attive presenti in Consip e Intercenter-er per un importo impegnato complessivo di €. 4.950,00.

N. determina	Oggetto della determina	Categoria merceologica	Denominazione convenzione CONSIP/INTERCENTER	Importo complessivo	Riduzioni di spesa conseguiti
2538 del 2/12/2016	Ciclo interventi formativi in materia di "Primo soccorso aziendale" art. 45 Dlgs 81/08.	Beni e servizi per gli immobili	convenzione Consip: Gestione integrata della Salute e Sicurezza sui luoghi di lavoro (Lotto2-Emilia Romagna)	4.950,00	Euro 7.855,00 (da R.D.O. (Richiesta di Offerta - n. 1360164) sul Mercato Elettronico di Consip, ponendo a "base d'asta" l'importo di € 10.000,00 (importo inferiore al totale dei singoli prezzi dei corsi come da "listino consip")

Riduzione della spesa per l'acquisto di beni e servizi e trasparenza delle procedure : atti di Istruttoria (art.1 co.13 D.L. 95/2012)

Ai sensi dell'articolo 1, comma 13 del DL 95/2012, convertito con legge 135 del 7 agosto 2012, "Le amministrazioni pubbliche che abbiano validamente stipulato un autonomo contratto di fornitura o di servizi hanno diritto di recedere in qualsiasi tempo dal contratto, previa formale comunicazione all'appaltatore con preavviso non inferiore a quindici giorni e previo pagamento delle prestazioni già eseguite oltre al decimo delle prestazioni non ancora eseguite, nel caso in

cui, tenuto conto anche dell'importo dovuto per le prestazioni non ancora eseguite, i parametri delle convenzioni stipulate da Consip S.p.A. ai sensi dell'articolo 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'articolo 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'articolo 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 ne 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'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20."

A seguito della stipula di nuove convenzioni Consip e Intercent-er nell'anno 2016 sono state effettuate 2 istruttorie per la verifica delle migliori condizioni per il Comune di Rimini:

- per i **Servizi di assistenza sorveglianza e pulizia per l'infanzia**, aggiudicati con determina n. 1563/2016, è stata avanzata con nota prot. n.141954 in data 04 luglio 2014 al CONSORZIO NAZIONALE SERVIZI soc. coop., aggiudicatario della convenzione Intercent ER 'Pulizie, sanificazione e servizi ausiliari 4', una Richiesta Preliminare di Fornitura per la verifica delle migliori condizioni per il Comune. Con determina dirigenziale n.1663/2016 è stata effettuata l'istruttoria che ha determinato la convenienza del contratto già aggiudicato con la citata dd 1563/2016, con un risparmio di euro 38.510,22 in quanto:
costo del servizio in convenzione, per il triennio 2016/2019, al netto dell'IVA, pari a 2.929.706,22 euro;
costo del servizio aggiudicato con dd. n.1563/2016 e 1663 all'ATI costituita da Formula Servizi alle persone società cooperativa sociale ONLUS e Prime Cleaning per il triennio 2016/2019, al netto dell'IVA, pari a 2.891.196,00 euro;
- per il **servizio di ristorazione scolastica**, aggiudicato con determina n. 1935/2014 e n. 141/2015, è stata effettuata l'istruttoria con determina n. 1648/2016 'servizio preparazione pasti nelle cucine'. Dal confronto dei costi è stata determinata la convenienza del contratto in essere, con un risparmio di euro 50.921,29.

costo con IntercentER

anno scolastico 2016/17	1.186.486,20
anno scolastico 2017/18 (gennaio)	524.149,40
totale	1.710.635,60
decimo delle prestazioni non eseguite da DUSSMANN	184.412,70
TOTALE	1.895.048,30

costo con DUSSMANN

anno scolastico 2016/17	1.279.212,50
anno scolastico 2017/18 (gennaio)	564.914,51
TOTALE	1.844.127,01

La presente relazione è pubblicata sul sito istituzionale del Comune di Rimini ai sensi art. 26 comma 4 della L.488/1999.

DIREZIONE ORGANIZZAZIONE, CULTURA E TURISMO

Il Direttore

Dott. Alessandro Bellini