



Ministero dell'Economia e delle Finanze

Dipartimento dell'Amministrazione Generale, del Personale
e dei Servizi

Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato

Alle Amministrazioni centrali e
periferiche dello Stato
LORO SEDI

Agli Uffici Centrali del Bilancio
LORO SEDI

Alle Ragionerie territoriali dello Stato
LORO SEDI

e, p.c. Alla Corte dei Conti
Sezione centrale di controllo sulla
gestione delle Amministrazioni
dello Stato
Via Antonio Baiamonti, 25
00195 ROMA

Al Consiglio di Stato
Piazza Capo di Ferro, 13
00186 ROMA

All'Avvocatura Generale dello Stato
Via dei Portoghesi, 12
00186 ROMA

Oggetto: Programma di razionalizzazione degli acquisti della Pubblica Amministrazione - Obbligo per le Amministrazioni statali di approvvigionamento per il tramite di Consip S.p.A.

1. Quadro normativo di riferimento

Come noto, l'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, ha previsto che *“Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, nel rispetto della vigente normativa in materia di scelta del contraente, stipula, anche avvalendosi di società di consulenza specializzate*

(...) 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 anche con il ricorso alla locazione finanziaria”.

La disposizione sopra richiamata ha, dunque, introdotto nell'ordinamento il c.d. Programma per la razionalizzazione degli Acquisti della P.A., che persegue il duplice obiettivo di:

- semplificare e rendere più rapide e trasparenti le procedure degli acquisti pubblici, attraverso la diffusione e l'utilizzo delle tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione (I.C.T.);
- razionalizzare e ottimizzare la spesa pubblica per beni e servizi, migliorando la qualità degli acquisti e riducendo i costi grazie all'aggregazione della domanda.

Il Programma è stato nel tempo implementato da diverse disposizioni normative, che di seguito si riportano:

- l'articolo 1, comma 449, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ai sensi del quale *“tutte le amministrazioni statali centrali e periferiche, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le istituzioni universitarie, sono tenute ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni-quadro messe a disposizione da Consip S.p.A.”;*
- l'articolo 1, comma 450, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ai sensi del quale *“Dal 1° luglio 2007, le amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, per gli acquisti di beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario, sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'articolo 328, comma 1, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207. Fermi restando gli obblighi e le facoltà previsti al comma 449 del presente articolo, le altre amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché le autorità indipendenti, 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 ovvero al sistema telematico messo a disposizione dalla centrale regionale di riferimento per lo svolgimento delle relative procedure. Per gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le università statali, tenendo conto delle rispettive specificità, sono definite, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, linee guida indirizzate alla razionalizzazione e al coordinamento degli acquisti di beni e servizi omogenei per natura merceologica tra più istituzioni, avvalendosi delle procedure di cui al presente comma.”;*
- l'articolo 2, comma 574, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, il quale stabilisce che *“il Ministero dell'economia e delle finanze...individua...con decreto, segnatamente in relazione agli acquisti d'importo superiore alla soglia comunitaria...le tipologie dei beni e dei servizi non oggetto di convenzioni stipulate da Consip Spa per le quali le amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, sono tenute a ricorrere alla Consip Spa, in qualità di stazione appaltante ai fini dell'espletamento dell'appalto e dell'accordo quadro, anche con l'utilizzo dei sistemi telematici”;* per l'effetto, è stato emanato il DM 12 febbraio 2009, recante *“Attuazione dell'articolo 2, comma 574 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, in materia di tipologie di beni e servizi oggetto di acquisti tramite Consip S.p.A.”*, che ha individuato le seguenti tipologie di beni e di servizi per le quali le amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, sono tenute a

ricorrere alla Consip S.p.A. in qualità di stazione appaltante ai fini, rispettivamente, dell'espletamento dell'appalto e della conclusione dell'accordo quadro, anche con l'utilizzo dei sistemi telematici: carburanti avio (gara su delega); ristorazione collettiva (accordo quadro); trasferte di lavoro (accordo quadro);

- l'articolo 2, comma 225, legge 23 dicembre 2009, n. 191, il quale prevede che *“La società CONSIP Spa conclude accordi quadro, ai sensi dell'articolo 59 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e successive modificazioni, cui le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, e le amministrazioni aggiudicatrici di cui all' articolo 3, comma 25, del citato codice di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006, possono fare ricorso per l'acquisto di beni e di servizi. In alternativa, le medesime amministrazioni adottano, per gli acquisti di beni e servizi comparabili, parametri di qualità e di prezzo rapportati a quelli degli accordi quadro di cui al presente comma. Resta fermo quanto previsto dall'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni, dall' articolo 58 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, dall'articolo 1, commi 449 e 450, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e dall'articolo 2, comma 574, della legge 24 dicembre 2007, n. 244”*;
- l'articolo 287, comma 2, del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, ai sensi del quale *“Fatta salva la facoltà di ciascuna stazione appaltante di istituire un sistema dinamico di acquisizione ai sensi dell'articolo 60 del codice, il Ministero dell'economia e delle finanze, anche avvalendosi di Consip S.p.A. ed utilizzando le proprie infrastrutture tecnologiche, può provvedere alla realizzazione e gestione di un sistema dinamico di acquisizione per le stazioni appaltanti, predisponendo gli strumenti organizzativi ed amministrativi, elettronici e telematici necessari alla sua realizzazione e gestione nonché curando l'esecuzione di tutti i servizi informatici, telematici, e di consulenza necessari alla compiuta realizzazione del sistema stesso, ivi comprese tutte le attività necessarie per l'istituzione del sistema dinamico di acquisizione e per l'ammissione allo stesso”*;
- l'articolo 1, comma 1, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, il quale dispone che *“Successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, i contratti stipulati in violazione dell'articolo 26, comma 3 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 ed i contratti stipulati in violazione degli obblighi di approvvigionarsi attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A. sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa...La disposizione del primo periodo del presente comma non si applica alle Amministrazioni dello Stato quando il contratto sia stato stipulato ad un prezzo più basso di quello derivante dal rispetto dei parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A., ed a condizione che tra l'amministrazione interessata e l'impresa non siano insorte contestazioni sulla esecuzione di eventuali contratti stipulati in precedenza”*;
- l'articolo 1, comma 7, del sopra citato decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, il quale stabilisce quanto segue: *“Fermo restando quanto previsto all'articolo 1, commi 449 e 450, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e all'articolo 2, comma 574, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, quale misura di coordinamento della finanza pubblica, le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, a totale partecipazione pubblica diretta o indiretta, relativamente alle seguenti categorie merceologiche: energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile, sono tenute ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da*

Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali di riferimento costituite ai sensi dell'articolo 1, comma 455, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ovvero ad esperire proprie autonome procedure nel rispetto della normativa vigente, utilizzando i sistemi telematici di negoziazione messi a disposizione dai soggetti sopra indicati...È 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 a quelli indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali. In tali casi i contratti dovranno comunque essere sottoposti a condizione risolutiva con possibilità per il contraente di adeguamento ai predetti corrispettivi nel caso di intervenuta disponibilità di convenzioni Consip e delle centrali di committenza regionali che prevedano condizioni di maggior vantaggio economico. La mancata osservanza delle disposizioni del presente comma rileva ai fini della responsabilità disciplinare e per danno erariale”;

- il successivo comma 8 dell'articolo 1 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, ai sensi del quale *“I contratti stipulati in violazione del precedente comma 7 sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono causa di responsabilità amministrativa”;*
- infine, l'articolo 1, comma 158, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, ai sensi del quale *“Fermo restando quanto previsto all'articolo 1, commi 449 e 450, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, all'articolo 2, comma 574, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e all'articolo 1, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 31 marzo di ogni anno, sono individuate le categorie di beni e di servizi nonché la soglia al superamento della quale le amministrazioni pubbliche statali, centrali e periferiche procedono alle relative acquisizioni attraverso strumenti di acquisto informatici propri ovvero messi a disposizione dal Ministero dell'economia e delle finanze”;* in attuazione della disposizione in esame è stato emanato il DM 23 maggio 2013, recante *“Individuazione delle categorie di beni e servizi per i quali le pubbliche amministrazioni sono tenute a procedere alle relative acquisizioni attraverso strumenti di acquisto informatici, ai sensi dell'articolo 1, comma 158, della legge 24 dicembre 2012, n. 228”*, che ha specificato *“i beni e i servizi relativi alle divisioni 30, 48, 50 e 72, come individuate ai sensi del Regolamento (CE) n. 213 del 28 novembre 2007 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 15 marzo 2008”* – in estrema sintesi, macchine per ufficio e relative attrezzature e forniture (divisione 30), pacchetti software e sistemi d'informazione (divisione 48), servizi di riparazione e manutenzione di attrezzature d'ufficio e personal computer (divisione 50), servizi di riparazione e manutenzione di riscaldamenti centrali e messa in opera di impianti di riscaldamento (divisione 72) – per i quali le amministrazioni pubbliche statali, centrali e periferiche, procedono alle acquisizioni attraverso strumenti di acquisto informatici propri o messi a disposizione dal Ministero dell'economia e delle finanze.

2. Strumenti d'acquisto - obblighi e facoltà

Il Programma si compone di molteplici strumenti di acquisto, messi a disposizione delle Amministrazioni statali dalla Consip S.p.A. (Convenzioni, Accordi quadro, Mercato elettronico della pubblica amministrazione, Sistema dinamico di acquisizione). Consip S.p.A. offre, inoltre, servizi di consulenza specifica alle Amministrazioni richiedenti (gare su delega, disponibilità della piattaforma di negoziazione, assistenza merceologica, legale e organizzativa).

Ciò posto, il ricorso da parte delle Amministrazioni statali agli strumenti del Programma può essere schematizzato come segue:

- 1) ai sensi del citato articolo 1, comma 449, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è configurabile un obbligo generalizzato, in capo alle Amministrazioni dello Stato, di approvvigionarsi facendo ricorso alle convenzioni della Consip, per qualunque categoria merceologica, ove tali convenzioni siano disponibili;
- 2) ai fini dell'approvvigionamento delle categorie merceologiche di cui al citato articolo 1, comma 7, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 (energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile), tutte le Amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione elaborato dall'ISTAT sono, comunque, tenute ad approvvigionarsi attraverso gli strumenti indicati nella citata disposizione (vale a dire *“le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip e dalle centrali di committenza regionali di riferimentoovvero ad esperire proprie autonome procedure nel rispetto della normativa vigente, utilizzando i sistemi telematici di negoziazione messi a disposizione dai soggetti sopra indicati”*); in sintesi, con la disposizione in esame, il legislatore ha esteso, limitatamente alle sette categorie merceologiche ivi indicate, l'ambito soggettivo di applicazione dell'obbligo generalizzato di acquisto tramite convenzioni Consip già previsto dal sopra citato articolo 1, comma 449, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ricomprendendo tutte le Amministrazioni pubbliche (e non soltanto le Amministrazioni dello Stato, per le quali, quindi, viene riconfermato l'obbligo previsto dalla legge n. 296/2006), nonché le società inserite nel menzionato elenco ISTAT;
- 3) ai sensi del citato articolo 2, comma 574, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e del DM 12 febbraio 2009, le Amministrazioni dello Stato, ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, sono tenute a ricorrere alla Consip in qualità di stazione appaltante ai fini della conclusione dell'accordo quadro per i servizi di ristorazione collettiva e di trasferte di lavoro;
- 4) ai sensi del citato articolo 1, comma 158, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, e del DM 23 maggio 2013, le Amministrazioni dello Stato procedono alle acquisizioni attraverso strumenti di acquisto informatici propri o messi a disposizione dal Ministero dell'economia e delle finanze per le categorie di beni e servizi informatici indicati nel DM citato;
- 5) con riferimento agli acquisti di importo inferiore alla soglia di rilievo comunitario, aventi ad oggetto una qualunque categoria merceologica, le Amministrazioni dello Stato, ad esclusione degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, sono tenute ad approvvigionarsi facendo ricorso al Mercato elettronico della pubblica amministrazione, ai sensi del menzionato articolo 1, comma 450, della legge 27 dicembre 2006, n. 296;
- 6) in via di estremo subordine, qualora non sia disponibile alcuno degli strumenti di cui ai numeri precedenti, le Amministrazioni dello Stato hanno la facoltà di avvalersi degli Accordi quadro conclusi dalla Consip di cui all'articolo 2, comma 225, legge 23 dicembre 2009, n. 191, o di un Sistema dinamico di acquisizione, oppure di provvedere all'approvvigionamento espletando autonome procedure di evidenza pubblica.

3. Normativa di chiusura

Appare necessario evidenziare che le disposizioni dell'ultimo periodo del citato articolo 1, comma 1, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 (*“La disposizione del primo periodo del presente*

comma non si applica alle Amministrazioni dello Stato quando il contratto sia stato stipulato ad un prezzo più basso di quello derivante dal rispetto dei parametri di qualità e di prezzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione da Consip S.p.A., ed a condizione che tra l'amministrazione interessata e l'impresa non siano insorte contestazioni sulla esecuzione di eventuali contratti stipulati in precedenza") e del terzo periodo del comma 7 del medesimo articolo ("È 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 a quelli indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali"), costituiscono delle eccezioni alla regola generale secondo cui le Amministrazioni dello Stato devono, comunque, approvvigionarsi attraverso gli strumenti di acquisto messi a disposizione dalla Consip.

Pertanto, le Amministrazioni destinatarie della presente nota sono tenute, nei casi in cui - ai sensi delle eccezioni richiamate nel periodo precedente - stipulino contratti senza utilizzare gli strumenti di acquisto centralizzati previsti dalla vigente normativa, a fornire ai competenti Uffici di controllo di regolarità amministrativa e contabile adeguata indicazione dei concreti motivi per i quali si è proceduto in deroga agli obblighi sopra richiamati.

In particolare, ai fini della prova dell'osservanza dei *benchmark* di qualità e prezzo messi a disposizione da Consip, occorrerà operare un raffronto tra fattori di comparazione omogenei (es. tra prezzi della convenzione Consip di durata settennale e prezzi relativi al contratto stipulato al di fuori degli strumenti di acquisto centralizzati di pari durata settennale), tenendo in particolare attenzione, per la verifica dell'omogeneità degli strumenti, le prestazioni contrattuali principali e le caratteristiche essenziali dell'oggetto delle stesse.

Inoltre, occorre tenere presente che, nei casi in cui non è presente una convenzione stipulata da Consip, il recente disposto dell'articolo 9, comma 7, del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, prevede che *"nelle more del perfezionamento delle attività concernenti la determinazione annuale dei costi standardizzati per tipo di servizio e fornitura da parte dell'Osservatorio presso l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e anche al fine di potenziare le attività delle centrali di committenza, la predetta Autorità, a partire dal 1° ottobre 2014, attraverso la banca dati nazionale dei contratti pubblici di cui all'articolo 62-bis del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, fornisce, tenendo anche conto della dinamica dei prezzi dei diversi beni e servizi, alle amministrazioni pubbliche un'elaborazione dei prezzi di riferimento alle condizioni di maggiore efficienza di beni e di servizi, tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico della pubblica amministrazione, nonché pubblica sul proprio sito web i prezzi unitari corrisposti dalle pubbliche amministrazioni per gli acquisti di tali beni e servizi. I prezzi di riferimento pubblicati dall'Autorità e dalla stessa aggiornati entro il 1° ottobre di ogni anno, sono utilizzati per la programmazione dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione e costituiscono prezzo massimo di aggiudicazione, anche per le procedure di gara aggiudicate all'offerta più vantaggiosa, in tutti i casi in cui non è presente una convenzione stipulata ai sensi dell'articolo 26, comma 1, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, in ambito nazionale ovvero nell'ambito territoriale di riferimento. I contratti stipulati in violazione di tale prezzo massimo sono nulli"*.

In sintesi, la previsione da ultimo citata reca una disposizione di chiusura del sistema, prevedendo che, nei casi in cui non sia presente una convenzione stipulata da Consip, i prezzi di riferimento pubblicati dall'(ex) AVCP (oggi ANAC) sono utilizzati per la programmazione dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione e costituiscono prezzo massimo di aggiudicazione, anche per le procedure di gara aggiudicate all'offerta più vantaggiosa.

4. Considerazioni conclusive

La normativa sopra riportata impone alle Amministrazioni dello Stato il ricorso agli strumenti del Programma, dal che discende l'obbligo per le strutture in indirizzo di approvvigionarsi facendo ricorso ai meccanismi di acquisto di cui alle disposizioni suddette.

Inoltre, la normativa in parola comporta l'obbligo, in capo agli Uffici Centrali del Bilancio e alle Ragionerie Territoriali dello Stato, di verificare, nell'esercizio del controllo di regolarità amministrativa e contabile, che i contratti di acquisto di beni e servizi stipulati dai Ministeri siano stati conclusi ricorrendo agli strumenti di approvvigionamento previsti dalle sopra richiamate disposizioni.

D'altra parte, da un punto di vista generale, l'osservanza degli obblighi imposti dalle disposizioni sopra riportate e, quindi, una puntuale attuazione del Programma di razionalizzazione degli acquisti delle Pubbliche Amministrazioni risultano necessarie per il perseguimento dell'obiettivo della riduzione della spesa pubblica.

Pertanto, si invitano tutte le strutture in indirizzo a voler dare attuazione alla normativa di riferimento nel senso sopra esposto e, con particolare riferimento agli Uffici Centrali del Bilancio e alle Ragionerie Territoriali dello Stato, a voler vigilare, nell'esercizio delle proprie competenze, con la consueta attenzione e sollecitudine, sull'osservanza delle prescrizioni sopra richiamate.

Ciò posto, si confida nella piena e solerte collaborazione delle strutture in indirizzo ai fini della piena attuazione della normativa in commento.

Il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione
Generale, del Personale e dei Servizi
(Luigi Ferrara)

Il Ragioniere Generale dello Stato
(Daniele Franco)