



CORTE DEI CONTI

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**LA GESTIONE DEGLI ACQUISTI DI BENI E SERVIZI
DA PARTE DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE
E DEI TRASPORTI E DEL MINISTERO DELLA SALUTE
(2013-2016)**

Deliberazione 10 luglio 2018, n. 11/2018/G



CORTE DEI CONTI

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**LA GESTIONE DEGLI ACQUISTI DI BENI E SERVIZI
DA PARTE DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE
E DEI TRASPORTI E DEL MINISTERO DELLA SALUTE
(2013-2016)**

Relatore

cons. Antonio Mezzera

Hanno collaborato: Adriano Grimaudo, Maria Fortunato, Giorgio Brusca.

SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione	7
**	
Relazione	13
Sintesi	15
CAPITOLO I - Oggetto e finalità dell'indagine	17
1. Oggetto e finalità dell'indagine	17
2. L'enucleazione dei dati	19
CAPITOLO II - Le modalità degli affidamenti	23
1. Il rilevante numero delle strutture che gestiscono gare e contratti	23
2. Il ricorso preponderante alle procedure semplificate	24
2.1. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	24
2.2. Il Ministero della salute	30
3. Il modesto ricorso alla procedura competitiva	35
CAPITOLO III - Gli affidamenti sopra soglia	37
CAPITOLO IV - Le disfunzioni del sistema Consip	41
CAPITOLO V - Modalità e prassi applicative di alcuni istituti	43
1. La rilevazione della previsione annuale dei fabbisogni per beni e servizi	43
2. L'avviso di preinformazione ex art. 63 del codice degli appalti	45
3. La determinazione a contrarre	45
4. La richiesta del codice di identificazione di gara (Cig) al Sistema informativo di monitoraggio delle gare (Simog) dell'Anac	46
5. Il <i>commom procurement vocabulary</i> (Cpv)	46
6. Il responsabile unico del procedimento (Rup)	46
7. Le specifiche tecniche e i capitolati speciali	47
8. I contratti di sponsorizzazione	48
9. I bandi	48
10. L'applicazione dell'art. 38 del codice	48
11. Le modalità di verifica del possesso dei requisiti di idoneità professionale (art. 39) e di capacità economica e finanziaria (art. 41)	49
12. Le modalità di verifica dei requisiti di capacità tecnica e professionale (art. 42)	49
13. L'avvalimento	50
14. Le modalità di valutazione della congruità dei prezzi e le attività per limitare i comportamenti collusivi che alterano la concorrenza	50
15. Le modalità di costituzione delle commissioni giudicatrici e i criteri di selezione dei loro componenti	51

16. La garanzia provvisoria (cauzione, fideiussione bancaria o assicurativa)	52
17. Le modalità del controllo dei requisiti ex art. 48 del codice	52
18. L'attuazione dell'art. 79- <i>bis</i> del codice	53
19. La richiesta di accesso agli atti delle procedure di affidamento ed esecuzione dei contratti (art. 13 del codice e l. 7 agosto 1990, n. 241)	53
20. La facoltà di non procedere all'aggiudicazione definitiva ex art. 81, c. 3, del codice.	53
21. La rinegoziazione dei contenuti e dei termini dell'offerta a seguito dell'aggiudicazione e prima della stipula del contratto	54
22. Il termine dilatorio per la stipulazione dei contratti di cui all'art. 11, c. 10, del codice	54
23. La forma degli atti	54
24. Le forme contrattuali (atto notarile, forma pubblica amministrativa, scrittura privata, forma elettronica), di cui all'art. 11, c. 13, del codice	55
25. Le modalità degli adempimenti fiscali e di registrazione degli atti presso l'Agenzia delle entrate	55
26. La tracciabilità	56
27. I controlli antimafia	56
28. La cauzione definitiva ex art. 113 del codice	57
29. Il subappalto	57
30. Il direttore dell'esecuzione	57
31. Le modifiche alle prestazioni contrattuali ex art. 114 del codice e 310-311 del regolamento	58
32. Il collaudo e la regolare esecuzione	58
33. Le penali	59
34. I termini di pagamento (d.lgs. n. 192/2012) e le verifiche fiscali (art. 48- <i>bis</i> del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 602)	59
35. Il ricorso alla risoluzione	60
36. La revoca e l'annullamento d'ufficio	60
37. Le transazioni	61
38. Gli accordi bonari	61
39. Gli arbitrati	61
40. I contenziosi pendenti	61
CAPITOLO VI - I rilievi degli uffici centrali del bilancio	63
1. Il numero e la tipologia dei rilievi formulati.	63
2. Le carenze nella pubblicazione delle osservazioni degli organi di controllo	66
CAPITOLO VII - Valutazioni conclusive e raccomandazioni	69

* * *

INDICE DELLE TABELLE

Tabella n. 1 - Rapporto tra il valore dei contratti e i consumi intermedi del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	20
Tabella n. 2 - Rapporto tra il valore dei contratti e i consumi intermedi del Ministero della salute	21
Tabella n. 3 - Contratti di acquisto di servizi nel 2013 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	25
Tabella n. 4 - Contratti di acquisto di servizi nel 2014 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	25
Tabella n. 5 - Contratti di acquisto di servizi nel 2015 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	26
Tabella n. 6 - Contratti di acquisto di servizi nel 2016 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	26
Tabella n. 7 - Contratti di acquisto di beni nel 2013 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	27
Tabella n. 8 - Contratti di acquisto di beni nel 2014 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	27
Tabella n. 9 - Contratti di acquisto di beni nel 2015 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	28
Tabella n. 10 - Contratti di acquisto di beni nel 2016 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	28
Tabella n. 11 - Contratti di acquisto di servizi nel 2013 del Ministero della salute	30
Tabella n. 12 - Contratti di acquisto di servizi nel 2014 del Ministero della salute	31
Tabella n. 13 - Contratti di acquisto di servizi nel 2015 del Ministero della salute	31
Tabella n. 14 - Contratti di acquisto di servizi nel 2016 del Ministero della salute	32
Tabella n. 15 - Contratti di acquisto di beni nel 2013 del Ministero della salute	32
Tabella n. 16 - Contratti di acquisto di beni nel 2014 del Ministero della salute	33
Tabella n. 17 - Contratti di acquisto di beni nel 2015 del Ministero della salute	33
Tabella n. 18 - Contratti di acquisto di beni nel 2016 del Ministero della salute	34
Tabella n. 19 - Cottimi fiduciari ex art. 125, comma 11, codice dei contratti	35
Tabella n. 20 - Cottimi fiduciari ex art. 125, comma 11, codice dei contratti	35
Tabella n. 21 - Affidamenti sopra la soglia comunitaria del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	37
Tabella n. 22 - Affidamenti sopra la soglia comunitaria del Ministero della salute	37

* * *

ALLEGATI

Allegato 1 - Spesa per consumi intermedi del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ...	73
Allegato 2 - Spesa per consumi intermedi del Ministero della salute	77
Allegato 3 - Rilievi posti in essere dall'Ufficio centrale del bilancio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	81

DELIBERAZIONE



Deliberazione n. 11/2018/G

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

Sezione centrale di controllo
sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

Adunanza del II Collegio del 7 maggio 2018
e Camera di consiglio del 28 giugno 2018

Composta dai magistrati:

Presidente Gaetano D'AURIA

Consiglieri Massimo DI STEFANO, Antonio MEZZERA, Chiara BERSANI, Leonardo VENTURINI, Enrico TORRI, Paola COSA, Mauro OLIVIERO, Andrea LIBERATI, Michele SCARPA, Paolo ROMANO, Mario GUARANY, Rossana RUMMO, Gian Luca CALVI

Prima referendaria Carla SERBASSI

* * *

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

vista la l. 14 gennaio 1994, n. 20, e, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in data 26 gennaio 2017, n. 1/2017/G, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2017;

vista la relazione, presentata dal cons. Antonio Mezzera, che illustra gli esiti dell'indagine condotta in merito a "La gestione degli acquisti di beni e servizi da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero della salute (2013-2016)";

vista l'ordinanza in data 19 aprile 2018, con la quale il presidente della Sezione ha convocato il II Collegio per l'adunanza del 7 maggio 2018, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota n. 1460 del 19 aprile 2018, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha trasmesso la relazione ai seguenti uffici:

- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Gabinetto;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per i trasporti, la navigazione,

- gli affari generali ed il personale, Direzione generale del personale e degli affari generali;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici, Direzione generale per i sistemi informativi e statistici;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- Ministero della salute, Gabinetto;
- Ministero della salute, Segretariato generale;
- Ministero della salute, Direzione generale del personale, dell'organizzazione e del bilancio;
- Ministero della salute, Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero della salute;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Gabinetto;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;
- Consip;

udito il relatore, cons. Antonio Mezzera;

presenti, in rappresentanza delle amministrazioni e degli enti convocati:

- per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale, Direzione generale del personale e degli affari generali, la dott.ssa Paola Favale, dirigente, la dott.ssa Regina Genga, dirigente, e la dott.ssa Rosella Lanuti, dirigente;

- per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici, Direzione generale per i sistemi informativi e statistici, il dott. Michele Domenichiello, dirigente, la dott.ssa Lucia Falsini, dirigente, e la dott.ssa Angela Soluri, funzionaria;

- per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Comando generale del corpo delle Capitanerie di porto, il Capitano di vascello Roberto Isidori ed il Capitano di vascello Paolo Valenti;

- per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Organismo indipendente di valutazione della *performance*, il dott. Ciro Esposito, presidente, e la dott.ssa Rosa Franzese, funzionaria;

- per l'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il dott. Francesco Sciortino, dirigente;

- per il Ministero della salute, Direzione generale del personale, dell'organizzazione e del bilancio, la dott.ssa Adriana Chiurato, dirigente, e la dott.ssa Stefania Ricci, dirigente;

- per il Ministero della salute, Direzione generale della digitalizzazione, del sistema informativo sanitario e della statistica, il dott. Stefano Saccone, dirigente;

- per il Ministero della salute, Direzione generale dei dispositivi medici e del servizio farmaceutico, la dott.ssa Marcella Marletta, direttrice generale, e la dott.ssa Paola D'Alessandro, dirigente;

viste le memorie postume del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Organismo indipendente di valutazione della *performance*, prot. n. 15466 del 16 maggio 2018; del Ministero della salute, Gabinetto, prot. n. 6 dell'11 maggio 2018, e della Direzione generale del personale, organizzazione e bilancio, prot. n. 20564 dell'11 maggio 2018, riguardanti i temi trattati nella relazione;

DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal Collegio in camera di consiglio, la relazione concernente “La gestione degli acquisti di beni e servizi da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero della salute”.

La presente deliberazione e l'unita relazione saranno inviate, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, nonché alle seguenti amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei ministri, Segretariato generale;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Gabinetto;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale, Direzione generale del personale e degli affari generali;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per le infrastrutture, i sistemi informativi e statistici;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Comando generale del corpo delle Capitanerie di porto;
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- Ministero della salute, Gabinetto;
- Ministero della salute, Segretariato generale;
- Ministero della salute, Direzione generale del personale, dell'organizzazione e del bilancio;
- Ministero della salute, Direzione generale della digitalizzazione, del sistema informativo sanitario e della statistica;
- Ministero della salute, Direzione generale dei dispositivi medici e del servizio farmaceutico;
- Ministero della salute, Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

- Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero della salute;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Gabinetto;
- Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;
- Consip.

Le amministrazioni interessate:

adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, comma 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati;

comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione, le misure consequenziali adottate, ai sensi dell'art. 3, comma 6, della l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, comma 172, della l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

La relazione sarà inviata, altresì, alle Sezioni riunite in sede di controllo.

Il relatore
f.to Mezzera

Il presidente
f.to D'Auria

Depositata in segreteria il 10 luglio 2018

La dirigente
f.to Troccoli

RELAZIONE

Sintesi

La relazione esamina la gestione degli acquisti di beni e servizi da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e di quello della salute per il periodo 2013-2016 e segue una precedente indagine sullo stesso tema svolta nei confronti di altre amministrazioni statali.

Il codice degli appalti prevede che le fasi dell'affidamento e dell'esecuzione delle commesse pubbliche debbano espletarsi nel rispetto di una serie di principi, quali: la libera concorrenza, la parità di trattamento, la non discriminazione, la trasparenza, la proporzionalità, la pubblicità, l'economicità, l'efficacia, la tempestività, la correttezza. La loro applicazione deve essere integrale negli appalti sopra la soglia comunitaria; in ogni caso, a prescindere dal valore degli affidamenti, deve informare la gestione contrattuale delle pubbliche amministrazioni.

Analogamente a quanto rilevato per le amministrazioni oggetto di indagine nel 2016, anche la ricostruzione del quadro degli acquisti di beni e servizi da parte dei ministeri in esame è stata problematica, bisognosa di elaborazioni e di rettifiche, mentre dovrebbe essere, per il buon andamento e la trasparenza dell'azione amministrativa, di immediata disponibilità.

Appare rilevante il numero delle strutture che gestiscono gli acquisti. Si sollecita, pertanto, una seria attività volta alla riduzione di esse, al fine di rendere il sistema più efficiente ed economico.

Il ricorso alle procedure aperte e ristrette, anche per i contratti sopra soglia, è risultato irrilevante.

La distribuzione degli affidamenti fra le diverse modalità non è monitorata dalle amministrazioni attraverso il sistema informatico, cosicché non è possibile specificare quanti di essi siano posti in essere con le procedure ordinarie e quanti con quelle ritenute eccezionali dall'ordinamento europeo e nazionale.

La soddisfazione per i servizi offerti da Consip, che, peraltro, non ha risposto alle numerose obiezioni rivolte alla sua attività, è modesta. Le criticità più significative riguardano: la violazione delle condizioni di contratto, attribuibile alle mancate verifiche da parte di Consip sulle imprese affidatarie; la lentezza del sistema e i lunghi tempi di attesa; la non competitività dei prezzi rispetto al mercato; le complesse modalità di gestione; le difficoltà per accedere ai servizi di riparazione o sostituzione dei prodotti; l'impossibilità di visionare i beni prima dell'acquisto; l'eccessivo limite minimo di spesa; l'assenza di alcuni prodotti; la poco intellegibile documentazione per l'accesso alla convenzione.

Non sempre le modalità e le prassi applicative di taluni istituti sono conformi alle disposizioni legislative. In tal senso, va sottolineata la lentezza nell'adeguamento alla disciplina prevista per la determinazione a contrarre segnalata dal Ministero della salute.

CAPITOLO I

OGGETTO E FINALITÀ DELL'INDAGINE

Sommario: 1. Oggetto e finalità dell'indagine. - 2. L'enucleazione dei dati.

1. Oggetto e finalità dell'indagine

La relazione esamina la gestione degli acquisti di beni e servizi da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e di quello della salute¹ e segue una precedente indagine sullo stesso tema svolta nei confronti di altre amministrazioni statali².

Il codice degli appalti prevede che le fasi dell'affidamento e dell'esecuzione delle commesse pubbliche debbano espletarsi nel rispetto di una serie di principi, quali: la libera concorrenza, la parità di trattamento, la non discriminazione, la trasparenza, la proporzionalità, la pubblicità, l'economicità, l'efficacia, la tempestività, la correttezza. La loro applicazione deve essere integrale negli appalti sopra la soglia comunitaria; in ogni caso, a prescindere dal valore degli affidamenti, deve informare la gestione contrattuale delle pubbliche amministrazioni.

Secondo l'Ocse³, gli appalti pubblici costituiscono l'attività di governo più vulnerabile in fatto di sprechi, frode e corruzione, a motivo della loro complessità, della dimensione dei flussi finanziari generati e della stretta interazione fra il settore pubblico e quello privato.

Il rapporto analizza anche le modalità di ricorso ai servizi forniti da Consip, rilevando il grado di soddisfazione espresso dalle amministrazioni.

L'indagine riguarda il periodo 2013-2016 ed è limitata alle strutture centrali dei menzionati ministeri.

L'entrata in vigore, nel 2016, del codice degli appalti⁴ non ha inciso sull'attualità delle

¹ Il controllo dei risultati della gestione è, prima di tutto, diretto "a stimolare, nell'ente o nell'amministrazione controllati, processi di autocorrezione sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei controlli interni" (Corte cost. n. 29/1995); nello stesso senso, Corte conti, Sez. centr. contr. gest., delib. n. 21/2009/G, afferma che il controllo deve innescare doverosi processi di autocorrezione dell'azione "sia sul piano delle iniziative legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei controlli interni".

² Delib. n. 2/2017/G, *L'acquisto dei beni e dei servizi da parte del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali* del 13 febbraio 2017.

³ Organismo per la cooperazione e lo sviluppo economico.

⁴ D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

problematiche riscontrate, in quanto sia la vecchia che la nuova normativa si ispirano agli stessi principi sulla cui attuazione è chiamata a esprimersi l'organo di controllo⁵.

Nonostante la rilevanza degli acquisti di beni e servizi nell'attività di gestione, con il suo notevole impatto sul bilancio, gli organismi indipendenti di valutazione della *performance* dei ministeri in esame hanno dichiarato di non essersi mai occupati della materia; quello del Ministero della salute non ha neppure partecipato all'adunanza della Corte dei conti del 7 maggio 2018.

Le Sezioni riunite della Corte, al contrario, hanno spesso posto l'attenzione sugli acquisti, riscontrando irregolarità circa la loro gestione negli anni oggetto di indagine, come riferito in nota⁶.

⁵ Per l'attuazione della nuova normativa, risulterebbe assai utile una seria formazione del personale.

⁶ Dalle relazioni sul rendiconto generale dello Stato degli anni 2013-2015, volume III, *Attendibilità delle scritture contabili*, si rileva quanto segue.

Anno 2013.

Ministero della salute.

Per un affidamento diretto del servizio di assistenza specialistica per l'aggiornamento e la manutenzione del programma *software* di gestione documentale e dematerializzazione cartacea, si è evidenziata la mancata allegazione del parere di congruità tecnico-economica dell'offerta rilasciato *ex ante* dall'ufficio tecnico.

Anno 2014.

Ministero della salute.

Per un contratto riguardante la banca dati centrale per la raccolta e la registrazione dei movimenti delle confezioni dei prodotti medicinali, la ricezione di una fattura in formato elettronico ha avuto come conseguenza l'omissione della dichiarazione di regolare esecuzione della fornitura. Si è rilevata la necessità che su un separato documento fossero indicati gli estremi della fattura con la dichiarazione, firmata dal responsabile dell'accertamento della regolarità dell'esecuzione; analogamente, per un contratto stipulato per il servizio di gestione e sviluppo del sistema informativo sanitario nazionale riguardante il funzionamento dei servizi trasfusionali. Per un pagamento in esecuzione di un decreto ingiuntivo quale saldo della convenzione con una *onlus*, si è evidenziata la mancata utilizzazione dei risultati del progetto, a fronte di un esborso di un milione. Si è proceduto alla segnalazione alla Procura regionale della Corte dei conti.

Ministero delle infrastrutture.

Per un contratto di noleggio di una fotocopiatrice, l'affidamento in economia è stato viziato dal mancato esperimento dell'interpello di almeno cinque ditte. È stata, inoltre, rilevata l'erronea trasmissione del riconoscimento di debito, indirizzato alla Sezione centrale del controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato e non anche alla Procura regionale.

Anno 2015.

Ministero della salute.

Per un contratto di 'inserimento della categoria *apps* nella banca dati dei dispositivi medici', non sono stati rispettati, in sede di affidamento del servizio, i principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità di cui all'art. 27 del codice dei contratti; inoltre, la quantificazione dell'apporto del ministero, effettuata in sede di accordo di collaborazione e comportante l'accoglienza dell'intera spesa non risponde a criteri di trasparenza e ragionevolezza. Per un contratto per l'affidamento del servizio di conduzione e manutenzione degli impianti di uno stabile, si è rilevato che, nelle ipotesi in cui si presceglie l'affidamento diretto, è opportuno procedere a una ricerca di mercato, anche informale, al fine di determinare il corrispettivo a base d'asta. Infatti, la valutazione di congruità effettuata prendendo a riferimento il prezzo pagato in precedenza, specie nel caso in cui la ditta fornitrice sia sempre la medesima, non può essere considerato un parametro di riferimento adeguato. Per il servizio integrato di assistenza audio e video e il servizio di *editing* audio-video per una sala regia di un auditorium, si è rilevato che, nell'ipotesi in cui si

Peraltro, solo nell'adunanza del 7 maggio 2018 la Sezione è venuta a conoscenza della costituzione di una commissione per la verifica della gestione delle procedure di affidamento dei contratti di appalto da parte della Direzione generale della digitalizzazione del sistema informativo sanitario e della statistica e della Direzione generale della programmazione sanitaria del Ministero della salute, commissione che ha indagato, in particolare, sull'affidamento di due contratti di servizi nel 2013 e 2014, uno dei quali non ammesso al visto preventivo di legittimità della Corte dei conti.

2. L'enucleazione dei dati

La ricostruzione del quadro delle somme spese per l'acquisizione di beni e servizi è stata problematica, bisognosa di elaborazioni e di rettifiche, mentre dovrebbe essere, per il buon andamento e la trasparenza dell'azione amministrativa, di immediata disponibilità.

La stessa distribuzione degli affidamenti fra le diverse modalità è risultata problematica, non essendo possibile alle amministrazioni effettuarla attraverso il sistema informatico, come riferito nell'adunanza del 7 maggio 2018. Ciò non consente di monitorare gli affidamenti e di determinare quanti di essi siano posti in essere con le procedure ordinarie e quanti con quelle ritenute eccezionali dall'ordinamento europeo e nazionale.

Il Ministero delle infrastrutture riferisce⁷ di non aver mai proceduto a una rilevazione sistematica, sia nel valore che nel numero, dei contratti secondo le tipologie previste dalle norme, pur essendo 'datore' di molte informazioni agli organi di controllo su sistemi informativi terzi (piattaforma Scai, sistema informativo Anac), che, tuttavia, non può interrogare; l'amministrazione auspica di essere messa in grado di interrogare tali sistemi,

presceglie la modalità dell'affidamento diretto, è opportuno procedere a una ricerca di mercato, anche informale, al fine di determinare il corrispettivo a base d'asta; infatti, la valutazione di congruità effettuata prendendo a riferimento il prezzo pagato in precedenza, specie nel caso in cui la ditta fornitrice sia sempre la medesima, non può essere considerato un parametro di riferimento adeguato. Si è anche segnalata la necessità di una più adeguata programmazione della spesa, in linea con le reali esigenze dell'amministrazione. Per un contratto per l'esecuzione della valutazione della documentazione tecnica relativa a sostanze attive o prodotti fitosanitari, con stesura dei rapporti di valutazione e della ulteriore documentazione, si è evidenziato il pagamento di un'anticipazione del 30 per cento, superiore a quella prevista dal codice dei contratti, 10 per cento e rideterminata, dal d.l. n. 192 del 2014, fino al 31 dicembre 2016, al 20 per cento. Per un contratto per la realizzazione della campagna di comunicazione sull'alimentazione nell'ambito della partecipazione ad *Expo 2015*, è stata segnalata, di nuovo, l'opportunità che, nell'ipotesi in cui si prescelga la modalità dell'affidamento diretto, si proceda a una ricerca di mercato, anche informale, al fine di determinare il corrispettivo a base d'asta.

⁷ Nota n. 1346 dell'11 maggio 2018.

al fine di ottenere le informazioni utili alla verifica della efficienza e della efficacia dell'azione amministrativa, risultando l'incrocio tra le banche dati anche funzionale alla semplificazione delle procedure e al controllo qualitativo delle informazioni complessivamente raccolte. L'organizzazione di autonome forme di rilevazione attraverso propri sistemi risulterebbe non solo onerosa ma inopportuna, in quanto duplicherebbe gli oneri informativi e la trattazione dei dati.

Secondo il Ministero delle infrastrutture, hanno influito sulla qualità dei dati anche “la carenza di una legenda comprensiva delle istruzioni per la compilazione di tutte le voci comprese nelle tabelle e i tempi ristretti, causati dal ritardato avvio iniziale, che non hanno consentito un coordinamento delle strutture distribuite sul territorio nazionale, elevando notevolmente il livello di errore di compilazione”⁸.

Con riferimento al valore dei contratti posti in essere, si rileva un disallineamento notevole fra quanto comunicato dai ministeri e quanto riportato nel Sigr⁹ (all. nn. 1-2). Ciò appare dalle tabelle seguenti (tabb. n. 1-2), nelle quali viene indicato il rapporto tra il valore dei contratti dichiarato e quello per la totalità dei consumi intermedi, con riferimento alle due amministrazioni.

Tabella n. 1 - Rapporto tra il valore dei contratti e i consumi intermedi del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

		(euro)			
		2013	2014	2015	2016
contratti	forniture	24.472.732	97.513.673	70.534.722	60.674.085
	servizi	63.112.541	109.018.619	87.146.894	100.908.426
	totale	87.585.273	206.532.292	157.681.616	161.582.511
consumi intermedi (cat. 2 - da Sigr)		231.152.436	241.472.543	244.256.302	262.219.837
rapporto		38%	86%	65%	62%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit e Sigr.

⁸ Email del giugno 2017.

⁹ Sistema informativo controllo e referto della Corte dei conti integrato con la Ragioneria generale dello Stato e con la Banca d'Italia.

Tabella n. 2 - Rapporto tra il valore dei contratti e i consumi intermedi del Ministero della salute

(euro)

		2013	2014	2015	2016
contratti	forniture	5.650.102	4.766.233	6.493.069	4.049.647
	servizi	68.339.831	22.097.522	17.012.980	9.686.168
	totale	73.989.933	26.863.755	23.506.049	13.735.815
consumi intermedi (cat. 2 - da Sicr)		157.908.930	125.578.287	110.488.054	94.498.585
rapporto		47%	21%	21%	15%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute e Sicr.

Il Ministero delle infrastrutture riferisce¹⁰ che si tratta di aggregati non completamente comparabili, dal momento che non tutte le strutture hanno dato indicazione, per i contratti pluriennali, del pro-quota annuale, a differenza delle scritture di bilancio che registrano gli impegni pluriennali in base alle imputazioni in sede di richiesta di autorizzazione all'impegno pluriennale. Inoltre, con riferimento all'aggregato dei consumi intermedi, molti capitoli non attengono alle spese per acquisto di beni e servizi, ma a quelle di personale (gettoni di presenza a comitati e commissioni, missioni, compensi per incarichi, sopralluoghi tecnici) o a spese per le quali il contratto non viene stipulato secondo le procedure del codice, ma in base a specifiche disposizioni (fitti, accertamenti sanitari, somme da assegnare all'Agenzia del demanio per gli immobili) oltre alle spese per l'estinzione dei debiti pregressi al 2010 e le somme iscritte nei residui passivi perenti, in quanto risorse che finanziano contratti impegnati precedentemente.

Secondo il Ministero della salute¹¹, una delle cause del disallineamento deriva dal fatto che una parte consistente degli stanziamenti della categoria 2 sono riferiti allo svolgimento di attività che vengono espletate con accordi di collaborazione, convenzioni, protocolli d'intesa con enti pubblici; in particolare, si tratta delle spese per le attività dei programmi annuali del Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie; per le attività di valutazione e verifica realizzate attraverso il Sistema nazionale di verifica e controllo sull'assistenza sanitaria; per gli interventi di vigilanza e contrasto al *doping*; per la sorveglianza epidemiologica delle malattie infettive degli animali; per le attività concernenti l'autorizzazione e la restrizione all'utilizzo delle sostanze chimiche; per il funzionamento della Struttura interregionale sanitari convenzionati; per le attività in materia di prodotti

¹⁰ Nota n. 25743 del 27 giugno 2017.

¹¹ Nota n. 25865 del 15 giugno 2017.

fitosanitari; per le attività di programmazione sanitaria, per l'attuazione dei piani di rientro regionali e di funzionamento della commissione nazionale aggiornamento Lea; per le attività di valutazione, controllo e stipula di convenzioni nei settori dei medicinali, dei dispositivi medici e altri prodotti di interesse sanitario. Agli accordi con soggetti pubblici si aggiungono quelli con i privati, ai sensi dell'art 43, comma 1, della l. n. 449/1997 e con organismi internazionali.

Inoltre, non sono riportate, nelle tabelle dei contratti, le spese per locazioni degli immobili e le risorse per il rimborso delle spese di missione del Comando tutela della salute dei Carabinieri per le attività di vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario.

Anche nella rilevazione degli elementi finanziario-contabili per la relazione annuale sul rendiconto generale, per i fondi della categoria 2, oltre alle voci riferite all'attività contrattuale, è riportata la voce 'Altre spese (diverse da acquisizioni di beni e servizi)' che, negli anni, ha rappresentato una quota rilevante sul totale dei consumi intermedi.

Sempre secondo il ministero, il disallineamento è determinato anche dall'indicazione, per i contratti pluriennali, in corrispondenza dell'anno di affidamento, dell'importo complessivo, mentre, contabilmente, la spesa grava sugli stanziamenti di competenza dei singoli anni. I valori complessivi, inoltre, non tengono conto delle quote annuali di contratti pluriennali sottoscritti precedentemente al 2013.

Un altro motivo di disallineamento è collegato al fatto che sono stati indicati valori dei contratti al netto nell'Iva.

Infine, una parte delle risorse finanziarie viene direttamente assegnata agli uffici periferici del ministero.

CAPITOLO II

LE MODALITÀ DEGLI AFFIDAMENTI

Sommario: 1. Il rilevante numero delle strutture che gestiscono gare e contratti. - 2 Il ricorso preponderante alle procedure semplificate. - 2.1. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. - 2.2. Il Ministero della salute - 3. Il modesto ricorso alla procedura competitiva.

1. Il rilevante numero delle strutture che gestiscono gare e contratti

Le strutture che si occupano della gestione della spesa per acquisti di beni e servizi sono state dichiarate dal solo Ministero delle infrastrutture, secondo cui¹², per la maggior parte degli uffici centrali, gli acquisti vengono gestiti, in modalità unificata, dalla Direzione generale del personale e degli affari generali e dalla Direzione generale per i sistemi informativi e statistici. Altre strutture, tuttavia, gestiscono parte dei fondi¹³.

In periferia, i sette provveditorati interregionali per le opere pubbliche gestiscono gli acquisti a livello regionale, mentre le quattro direzioni generali territoriali operano su base provinciale. L'acquisizione di alcune tipologie di beni e servizi, quali il servizio pubblico di connettività e l'installazione e assistenza alle postazioni di lavoro informatiche, sono gestite centralmente.

Infine, il centro di responsabilità amministrativa 'Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto', per la sua missione istituzionale, opera autonomamente, con 1 struttura di spesa centrale e 18 periferiche¹⁴.

Si auspica la riduzione degli uffici che gestiscono gli acquisti, al fine di rendere il sistema del reperimento dei beni e dei servizi più efficiente e, di conseguenza, più economico attraverso la sua razionalizzazione.

Il Ministero delle infrastrutture riferisce¹⁵ che la molteplicità dei centri di spesa è dovuta alla notevole distribuzione territoriale degli uffici periferici e alla carenza di personale negli

¹² Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

¹³ Direzione generale per le dighe e le infrastrutture idriche ed elettriche; Direzione generale per la motorizzazione; Direzione generale per la sicurezza stradale; Comitato centrale per l'Albo nazionale degli autotrasportatori; Direzione generale per le investigazioni ferroviarie e marittime; Consiglio superiore dei lavori pubblici.

¹⁴ 15 Capitanerie di porto sedi di direzione marittima, 2 basi aeree e il reparto supporto navale di Messina.

¹⁵ Nota n. 15466 del 16 maggio 2018.

uffici stessi; nonostante ciò, si propone di continuare gli approfondimenti per individuare obiettivi di riduzione e di coordinamento di intensità accettabile per i centri di responsabilità.

Per lo stesso ministero¹⁶, tuttavia, l'organizzazione del bilancio rende difficoltosa una programmazione pluriennale degli acquisti centralizzata, in quanto la gestione è ripartita in più programmi/missioni e, dove i capitoli sono affidati in gestione unificata, tale strumento richiede un'assegnazione annuale del ministero di concerto con quello dell'economia, che, generalmente, diventa operativa a metà anno.

L'aggregazione dei fabbisogni al fine di unificare le procedure si scontra anche con l'esigenza di contenimento della spesa. Se, infatti, l'aggregazione della domanda può portare a una offerta più vantaggiosa per le economie di scala, queste si generano solo per prodotti standardizzati. In presenza di una domanda di servizi, invece, l'offerta è tagliata sulle esigenze del consumatore, diverse da ufficio a ufficio.

2. Il ricorso preponderante alle procedure semplificate

Il ricorso alle procedure semplificate risulta generalizzato, con irrilevanza dell'utilizzo di quelle aperte o ristrette¹⁷.

In nessun caso si è fatto ricorso al dialogo competitivo. Peraltro, il Ministero delle infrastrutture afferma che un tentativo avviato dalle Capitanerie di porto per utilizzare tale istituto è fallito per mancanza di istruzione e di competenze specifiche¹⁸.

2.1. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Di seguito, vengono riportati il numero e il valore degli affidamenti per servizi e beni posti in essere negli anni 2013-2016.

¹⁶ Nota n. 1346 dell'11 maggio 2018.

¹⁷ Il nuovo codice degli appalti (d.lgs. n. 50/2016) ha riformulato i procedimenti contrattuali nell'ambito degli acquisti sottosoglia.

¹⁸ Nota n. 15466 del 16 maggio 2018.

Tabella n. 3 - Contratti di acquisto di servizi nel 2013 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
(euro)

modalità di affidamento	numero di affidamenti	criterio di aggiudicazione			valore	percentuale sul valore totale
		massimo ribasso	offerta economicamente più vantaggiosa	non specificato		
procedura aperta	1	1	0	0	86.505	0
procedura ristretta	7	3	4	0	501.589	1
procedura negoziata	180	113	67	0	22.693.633	36
cottimo fiduciario	5.756	5.521	187	48	17.936.414	28
amministrazione diretta	3.005	2.709	296	0	2.786.099	4
concessione	0	0	0	0	0	0
dialogo competitivo	0	0	0	0	0	0
accordo quadro	112	109	3	0	1.134.408	2
sistema dinamico di acquisizione	21	10	11	0	123.365	1
acquisto tramite Consip	1.017	751	249	17	17.850.528	28
<i>in house</i>	0	0	0	0	0	0
totale	10.099	9.217	817	65	63.112.541	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

Tabella n. 4 - Contratti di acquisto di servizi nel 2014 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
(euro)

modalità di affidamento	numero di affidamenti	criterio di aggiudicazione			valore	percentuale sul valore totale
		massimo ribasso	offerta economicamente più vantaggiosa	non specificato		
procedura aperta	4	3	1	0	591.570	1
procedura ristretta	7	2	5	0	160.118	0
procedura negoziata	262	226	36	0	69.577.032	64
cottimo fiduciario	5.913	5.690	201	22	15.938.550	14
amministrazione diretta	2.554	2256	298	0	2.181.321	2
concessione	1	0	1	0	0	0
dialogo competitivo	0	0	0	0	0	0
accordo quadro	37	34	3	0	599.027	1
sistema dinamico di acquisizione	8	6	2	0	91.513	0
acquisto tramite Consip	1.203	888	284	31	19.879.488	18
<i>in house</i>	0	0	0	0	0	0
totale	9.989	9.105	831	53	109.018.619	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

Tabella n. 5 - Contratti di acquisto di servizi nel 2015 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
(euro)

modalità di affidamento	numero di affidamenti	criterio di aggiudicazione			valore	percentuale sul valore totale
		massimo ribasso	offerta economicamente più vantaggiosa	non specificato		
procedura aperta	8	5	3	0	24.785.669	28
procedura ristretta	7	4	3	0	173.045	0
procedura negoziata	138	108	30	0	16.127.977	19
cottimo fiduciario	6.701	6.496	188	17	17.872.863	21
amministrazione diretta	2.797	2.551	0	246	2.828.701	3
concessione	1	0	1	0	0	0
dialogo competitivo	0	0	0	0	0	0
accordo quadro	36	36	0	0	645.261	1
sistema dinamico di acquisizione	17	14	3	0	109.535	0
acquisto tramite Consip	1.405	1.067	167	171	21.739.840	25
<i>in house</i>	2	0	0	2	2.864.000	3
totale	11.112	10.281	395	436	87.146.894	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

Tabella n. 6 - Contratti di acquisto di servizi nel 2016 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
(euro)

modalità di affidamento	numero di affidamenti	criterio di aggiudicazione			valore	percentuale sul valore totale
		massimo ribasso	offerta economicamente più vantaggiosa	non specificato		
procedura aperta	6	3	3	0	24.045.751	24
procedura ristretta	5	2	3	0	139.346	0
procedura negoziata	191	121	70	0	35.529.610	35
cottimo fiduciario	6.771	6.542	212	17	16.983.863	17
amministrazione diretta	2.310	2.139	0	171	1.950.888	2
concessione	0	0	0	0	0	0
dialogo competitivo	0	0	0	0	0	0
accordo quadro	47	46	1	0	4.056.517	4
sistema dinamico di acquisizione	31	30	1	0	231.631	0
acquisto tramite Consip	1.280	909	172	199	17.970.820	18
<i>in house</i>	0	0	0	0	0	0
totale	10.641	9.792	462	387	100.908.426	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

Tabella n. 7 - Contratti di acquisto di beni nel 2013 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

(euro)

modalità di affidamento	numero di affidamenti	criterio di aggiudicazione			valore	percentuale sul valore totale
		massimo ribasso	offerta economicamente più vantaggiosa	non specificato		
procedura aperta	3	0	3	0	2.396.158	10
procedura ristretta	2	1	1	0	14.779	0
procedura negoziata	83	71	12	37	1.346.624	6
cottimo fiduciario	7.306	7.199	104	3	8.703.532	35
amministrazione diretta	3.612	3.551	61	0	3.125.529	13
dialogo competitivo	0	0	0	0	0	0
accordo quadro	37	22	15	0	529.713	2
sistema dinamico di acquisizione	3	0	3	0	266.949	1
acquisto tramite Consip	2.228	1.694	291	243	8.089.448	33
<i>in house</i>	0	0	0	0	0	0
totale	13.274	12.538	490	283	24.472.732	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

Tabella n. 8 - Contratti di acquisto di beni nel 2014 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

(euro)

modalità di affidamento	numero di affidamenti	criterio di aggiudicazione			valore	percentuale sul valore totale
		massimo ribasso	offerta economicamente più vantaggiosa	non specificato		
procedura aperta	2	0	2	0	61.183.000	63
procedura ristretta	0	0	0	0	0	0
procedura negoziata	55	47	8	0	10.300.654	11
cottimo fiduciario	6.305	6.232	72	1	12.059.462	12
amministrazione diretta	3.572	3.502	70	0	3.217.132	3
dialogo competitivo	0	0	0	0	0	0
accordo quadro	37	25	12	0	497.867	1
sistema dinamico di acquisizione	118	113	5	0	318.231	0
acquisto tramite Consip	2.311	1.817	256	238	9.937.327	10
<i>in house</i>	0	0	0	0	0	0
totale	12.400	11.736	425	239	97.513.673	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

Tabella n. 9 - Contratti di acquisto di beni nel 2015 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

(euro)

modalità di affidamento	numero di affidamenti	criterio di aggiudicazione			valore	percentuale sul valore totale
		massimo ribasso	offerta economicamente più vantaggiosa	non specificato		
procedura aperta	4	1	3	0	4.531.694	6
procedura ristretta	2	0	2	0	8.500	0
procedura negoziata	28	19	9	0	36.541.964	52
cottimo fiduciario	5.929	5.809	120	0	10.493.351	15
amministrazione diretta	3.586	3.543	43	0	2.888.155	4
dialogo competitivo	0	0	0	0	0	0
accordo quadro	49	48	1	0	2.285.655	3
sistema dinamico di acquisizione	20	16	4	0	18.898	0
acquisto tramite Consip	2.308	1.779	166	363	13.766.505	20
<i>in house</i>	0	0	0	0	0	0
totale	11.926	11.215	348	363	70.534.722	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

Tabella n. 10 - Contratti di acquisto di beni nel 2016 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

(euro)

modalità di affidamento	numero di affidamenti	criterio di aggiudicazione			valore	percentuale sul valore totale
		massimo ribasso	offerta economicamente più vantaggiosa	non specificato		
procedura aperta	5	0	5	0	4.744.472	8
procedura ristretta	1	1	0	0	2.400	0
procedura negoziata	31	24	7	0	29.145.547	48
cottimo fiduciario	5.924	5.849	64	11	9.101.445	15
amministrazione diretta	3.218	3.190	0	28	2.341.470	4
dialogo competitivo	0	0	0	0	0	0
accordo quadro	111	104	7	0	4.809.607	8
sistema dinamico di acquisizione	29	24	5	0	70.721	0
acquisto tramite Consip	2.270	1.742	109	419	10.458.423	17
<i>in house</i>	0	0	0	0	0	0
totale	11.589	10.934	197	458	60.674.085	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

Da quanto riportato, risulta che è stato generalizzato il ricorso al cottimo fiduciario e all'amministrazione diretta, con conseguente irrilevanza delle procedure aperte o ristrette.

Gli acquisti mediante cottimo fiduciario¹⁹ hanno riguardato: servizi per pulizia degli

¹⁹ Nell'ambito del cottimo fiduciario, sono ricomprese le procedure di acquisto in economia, le richieste di offerta (rdo) e gli ordini di acquisto (oda) sul Mepa, valutate strettamente affini, nella sostanza, ai

uffici e per manutenzione di impianti; cancelleria, carta e altri materiali di consumo; materiali informatici; servizi di vigilanza; beni per categorie merceologiche non presenti sulla piattaforma di *e-procurement*; servizi per la ristorazione presso i Comandi territoriali del Corpo delle Capitanerie minori, ove non presenti più operatori, o approvvigionamenti per i quali vi sono difficoltà a individuare fornitori in grado di emettere fattura elettronica; servizi di digitazione esterna; servizi di gestione, manutenzione e guida dei Centri mobili di revisione.

Con tale procedura sono stati affidati gran parte dei lavori di importo inferiore alla soglia di 134 mila euro, molti dei quali sotto i 40 mila.

Il cottimo è stato utilizzato anche nei casi in cui l'acquisto sul Mepa avrebbe comportato un maggior costo per spese di spedizione e per vincolo del lotto minimo di acquisto.

L'amministrazione diretta, utilizzata nella quasi totalità dei casi dagli uffici periferici del Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto, riguarda le spese in economia di importo generalmente inferiore a 2 mila euro, per le forniture a pronta consegna e di pronta esecuzione, riguardanti acquisti di parti di ricambio, materiale di ferramenta e tecnico di modesta entità necessari per le piccole manutenzioni dei mezzi operativi, navali e terrestri, degli impianti e delle infrastrutture.

Peraltro, secondo il ministero²⁰, alcuni centri di spesa, come la Direzione generale per i sistemi informativi e statistici, procedono, in via quasi esclusiva, attraverso Consip (convenzioni, accordi quadro, mercato elettronico della pubblica amministrazione); nel caso degli affidamenti sotto soglia, avvalendosi della richiesta di offerta (rdo) su Mepa, attraverso cui viene espletata la procedura ex art. 125, comma 9, del d.lgs. n. 163/2006.

La circostanza che la somma degli affidamenti al massimo ribasso e di quelli con offerta economicamente più vantaggiosa non corrisponda al totale è motivata dall'amministrazione, per il cottimo fiduciario e l'amministrazione diretta, dal fatto che – in relazione agli importi particolarmente bassi e “in ragione della specificità del bene o del servizio e dell'unicità del fornitore – si procede a un acquisto diretto”, mentre, per gli

procedimenti di cui all'art. 125 del d.lgs. n. 163/2006, pur se effettuati su piattaforma Consip (email del giugno 2017 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

²⁰ Email del giugno 2017 e nota n. 25743 del 27 giugno 2017.

acquisti tramite Consip, la differenza “è da attribuirsi a quegli strumenti per i quali il fornitore è già individuato”²¹.

Sul sistema dinamico di acquisizione, il ministero ha manifestato notevoli perplessità²².

2.2. Il Ministero della salute

Di seguito, vengono riportati il numero e il valore degli affidamenti per servizi e beni posti in essere negli anni 2013-2016.

Tabella n. 11 - Contratti di acquisto di servizi nel 2013 del Ministero della salute

(euro)

modalità di affidamento	numero di affidamenti	criterio di aggiudicazione			valore	percentuale sul valore totale
		massimo ribasso	offerta economicamente più vantaggiosa	non specificato		
procedura aperta	2	0	2	0	56.499.249	82
procedura ristretta	0	0	0	0	0	0
procedura negoziata	32	6	7	19	3.850.873	6
cottimo fiduciario ²³	188	8	0	180	1.747.525	3
amministrazione diretta	0	0	0	0	0	0
concessione ²⁴	1	0	1	0	0	0
dialogo competitivo	0	0	0	0	0	0
accordo quadro	4	0	4	0	5.283.187	8
sistema dinamico di acquisizione	0	0	0	0	0	0
acquisto tramite Consip	59	12	8	39	958.994	1
<i>in house</i>	0	0	0	0	0	0
totale	286	26	22	238	68.339.831	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute.

²¹ Nota n. 25743 del 27 giugno 2017.

²² Il Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale ha proceduto all'analisi dell'accorpamento dei fabbisogni utilizzando il sistema dinamico di acquisizione, in particolare sugli uffici della motorizzazione del Lazio: ne è risultato un peggioramento del *budget* finanziario che, in alcuni casi, supera il 50 per cento. Il sistema dinamico di acquisizione presenta, sempre per il ministero, ulteriori criticità; infatti, può essere attivato solo per le categorie merceologiche per le quali Consip ha avviato una preliminare gara di selezione degli operatori economici. Per esse, Consip predispone gli schemi di gara. La complessità della documentazione e il limitato supporto offerto rendono lunghe le operazioni, obbligando a stipulare proroghe per garantire la continuità dei servizi. Inoltre, è sempre più frequente il caso in cui, alla scadenza delle convenzioni, ne vengono annunciate di nuove senza garantirne l'immediata attivazione né date certe. Ciò non consente di organizzare le necessarie procedure di acquisizione (nota n. 1346 dell'11 maggio 2018).

²³ Inclusi gli affidamenti diretti.

²⁴ Servizio di ristorazione delle sedi centrali dell'amministrazione, il cui valore non si traduce in spesa perché remunerato dall'utenza.

Tabella n. 12 - Contratti di acquisto di servizi nel 2014 del Ministero della salute

(euro)

modalità di affidamento	numero di affidamenti	criterio di aggiudicazione			valore	percentuale sul valore totale
		massimo ribasso	offerta economicamente più vantaggiosa	non specificato		
procedura aperta	4	0	4	0	14.220.522	64
procedura ristretta	0	0	0	0	0	0
procedura negoziata	24	2	8	14	4.720.906	21
cottimo fiduciario ²⁵	166	2	3	161	1.322.886	6
amministrazione diretta	0	0	0	0	0	0
concessione	0	0	0	0	0	0
dialogo competitivo	0	0	0	0	0	0
accordo quadro	1	0	1	0	106.502	1
sistema dinamico di acquisizione	0	0	0	0	0	0
acquisto tramite Consip	94	10	16	68	1.726.704	8
<i>in house</i>	0	0	0	0	0	0
totale	294	14	37	242	22.097.522	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute.

Tabella n. 13 - Contratti di acquisto di servizi nel 2015 del Ministero della salute

(euro)

modalità di affidamento	numero di affidamenti	criterio di aggiudicazione			valore	percentuale sul valore totale
		massimo ribasso	offerta economicamente più vantaggiosa	non specificato		
procedura aperta	3	0	1	2	4.198.733	25
procedura ristretta	0	0	0	0	0	0
procedura negoziata	38	5	8	25	4.981.391	29
cottimo fiduciario ²⁶	137	1	3	133	1.074.440	6
amministrazione diretta	0	0	0	0	0	0
concessione	3	0	3	0	0	0
dialogo competitivo	0	0	0	0	0	0
accordo quadro	2	0	2	0	5.245.204	31
sistema dinamico di acquisizione	0	0	0	0	0	0
acquisto tramite Consip	101	2	20	79	1.513.211	9
<i>in house</i>	0	0	0	0	0	0
totale	284	8	37	239	17.012.979	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute.

²⁵ Inclusi gli affidamenti diretti.²⁶ Inclusi gli affidamenti diretti.

Tabella n. 14 - Contratti di acquisto di servizi nel 2016 del Ministero della salute

(euro)

modalità di affidamento	numero di affidamenti	criterio di aggiudicazione			valore	percentuale sul valore totale
		massimo ribasso	offerta economicamente più vantaggiosa	non specificato		
procedura aperta	3	0	1	2	1.513.618	16
procedura ristretta	0	0	0	0	0	0
procedura negoziata	21	2	4	15	2.484.355	26
cottimo fiduciario ²⁷	144	2	4	138	776.711	8
amministrazione diretta	0	0	0	0	0	0
concessione	0	0	0	0	0	0
dialogo competitivo	0	0	0	0	0	0
accordo quadro	0	0	0	0	0	0
sistema dinamico di acquisizione	0	0	0	0	0	0
acquisto tramite Consip	190	21	35	134	4.911.484	52
<i>in house</i>	0	0	0	0	0	0
totale	358	25	44	289	9.686.168	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute.

Tabella n. 15 - Contratti di acquisto di beni nel 2013 del Ministero della salute

(euro)

modalità di affidamento	numero di affidamenti	criterio di aggiudicazione			valore	percentuale sul valore totale
		massimo ribasso	offerta economicamente più vantaggiosa	non specificato		
procedura aperta	1	0	1	0	2.298.616	40
procedura ristretta	0	0	0	0	0	0
procedura negoziata	2	2	0	0	452.400	8
cottimo fiduciario ²⁸	36	0	0	36	93.562	2
amministrazione diretta	0	0	0	0	0	0
dialogo competitivo	0	0	0	0	0	0
accordo quadro	0	0	0	0	0	0
sistema dinamico di acquisizione	0	0	0	0	0	0
acquisto tramite Consip	133	28	25	80	2.805.524	50
<i>in house</i>	0	0	0	0	0	0
totale	172	30	26	116	5.650.102	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute.

²⁷ Inclusi gli affidamenti diretti.²⁸ Inclusi gli affidamenti diretti.

Tabella n. 16 - Contratti di acquisto di beni nel 2014 del Ministero della salute

(euro)

modalità di affidamento	numero di affidamenti	criterio di aggiudicazione			valore	percentuale sul valore totale
		massimo ribasso	offerta economicamente più vantaggiosa	non specificato		
procedura aperta	0	0	0	0	0	0
procedura ristretta	0	0	0	0	0	0
procedura negoziata	14	14	0	0	2.027.614	43
cottimo fiduciario ²⁹	24	2	0	22	339.318	7
amministrazione diretta	0	0	0	0	0	0
dialogo competitivo	0	0	0	0	0	0
accordo quadro	6	0	6	0	545.755	11
sistema dinamico di acquisizione	0	0	0	0	0	0
acquisto tramite Consip	120	11	31	78	1.853.546	39
<i>in house</i>	0	0	0	0	0	0
totale	164	27	37	100	4.766.233	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute.

Tabella n. 17 - Contratti di acquisto di beni nel 2015 del Ministero della salute

(euro)

modalità di affidamento	numero di affidamenti	criterio di aggiudicazione			valore	percentuale sul valore totale
		massimo ribasso	offerta economicamente più vantaggiosa	non specificato		
procedura aperta	0	0	0	0	0	0
procedura ristretta	0	0	0	0	0	0
procedura negoziata	10	10	0	0	2.118.011	32
cottimo fiduciario ³⁰	18	5	0	13	132.746	2
amministrazione diretta	0	0	0	0	0	0
dialogo competitivo	0	0	0	0	0	0
accordo quadro	6	0	6	0	1.605.519	25
sistema dinamico di acquisizione	0	0	0	0	0	0
acquisto tramite Consip	200	52	25	123	2.636.793	41
<i>in house</i>	0	0	0	0	0	0
totale	234	67	31	136	6.493.069	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute.

²⁹ Inclusi gli affidamenti diretti.³⁰ Inclusi gli affidamenti diretti.

Tabella n. 18 - Contratti di acquisto di beni nel 2016 del Ministero della salute

(euro)

modalità di affidamento	numero di affidamenti	criterio di aggiudicazione			valore	percentuale sul valore totale
		massimo ribasso	offerta economicamente più vantaggiosa	non specificato		
procedura aperta	0	0	0	0	0	0
procedura ristretta	0	0	0	0	0	0
procedura negoziata	6	6	0	0	1.219.920	30
cottimo fiduciario ³¹	16	2	2	12	408.767	10
amministrazione diretta	0	0	0	0	0	0
dialogo competitivo	0	0	0	0	0	0
accordo quadro	1	0	1	0	1.615.411	40
sistema dinamico di acquisizione	0	0	0	0	0	0
acquisto tramite Consip	184	19	28	137	805.550	20
<i>in house</i>	0	0	0	0	0	0
totale	207	27	31	149	4.049.648	100

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute.

Risulta, dai dati riportati, l'irrilevanza del numero delle procedure aperte o ristrette.

Secondo il ministero³², le modalità seguite sono state scelte in ragione dell'esiguità degli importi, nel rispetto delle soglie stabilite dal codice dei contratti e del criterio di economicità ed efficienza delle procedure.

La somma degli affidamenti al massimo ribasso con quelli con offerta economicamente più vantaggiosa non corrisponde al totale. Il ministero riferisce³³ che, nei casi di ricorso ad altri criteri, si è fatto riferimento: all'art. 57, comma 2, lett. b), del d.lgs. n. 163/2006 (procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara per ragioni di natura tecnica); all'art. 52, comma 5, lett. a), del d.lgs. n. 163/2006 (procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara per servizi complementari); all'art. 52, comma 5, lett. b), del d.lgs. n. 163/2006 (procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara per nuovi servizi consistenti nella ripetizione di servizi analoghi); all'art. 106, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 50/2016 (servizi supplementari).

³¹ Inclusi gli affidamenti diretti.

³² Nota n. 25865 del 15 giugno 2017.

³³ Nota n. 25865 del 15 giugno 2017.

3. Il modesto ricorso alla procedura competitiva

Per il Ministero delle infrastrutture, gli affidamenti di cui all'art. 125, comma 11, del d.lgs. n. 163/2006 (tab. n. 19), risultano essere limitati; i cottimi fiduciari sono stati affidati mediante confronto comparativo, previo invito ad almeno cinque operatori.

Tabella n. 19 - Cottimi fiduciari ex art. 125, comma 11, codice dei contratti

anno	servizi	beni	totale
2013	31	10	41
2014	24	4	28
2015	17	1	18
2016	15	6	21

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Mit.

Anche per il Ministero della salute, risulta modesto il numero degli affidamenti mediante procedura competitiva, come di seguito riportato (tab. n. 20).

Tabella n. 20 - Cottimi fiduciari ex art. 125, comma 11, codice dei contratti

anno	servizi	beni	totale
2013	8	0	8
2014	5	2	7
2015	4	5	9
2016	6	4	10

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute.

CAPITOLO III

GLI AFFIDAMENTI SOPRA SOGLIA

Anche per gli affidamenti sopra la soglia europea, il ricorso alle procedure ordinarie è stato modesto.

Sotto, si riportano i contratti stipulati nel periodo.

Tabella n. 21 - Affidamenti sopra la soglia comunitaria del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

anno	servizi	beni
2013	20	1
2014	17	3
2015	10	10
2016	24	8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati dell'Ucb del Mit.

Tabella n. 22 - Affidamenti sopra la soglia comunitaria del Ministero della salute

anno	servizi	beni
2013	11	2
2014	7	6
2015	7	8
2016	3	4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero della salute.

Peraltro, i dati forniti dall'Ucb del Ministero delle infrastrutture sono inferiori a quelli comunicati dal ministero stesso³⁴, in quanto i dati ministeriali includono i contratti posti in essere dalle strutture periferiche.

Il Ministero delle infrastrutture riferisce³⁵ che, per il settore informatico, le procedure sono state effettuate prevalentemente attraverso Consip (accordi quadro, convenzioni). Al di fuori di esso, si è ricorso a procedure negoziate, ex art. 57 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, in ragione della specificità dell'acquisto e dell'unicità del fornitore.

Per il settore della sicurezza stradale, in conformità ai piani di comunicazione redatti ai sensi dell'art. 11, comma 1, della l. n. 150/2000, l'amministrazione ha concluso, negli anni 2013 e 2016, a seguito di gare europee, l'affidamento di due servizi di ideazione e produzione

³⁴ 2013: 22; 2014: 30; 2015: 32; 2016: 21.

³⁵ Nota n. 25743 del 27 giugno 2017.

di spot contenenti messaggi informativi in materia di sicurezza stradale³⁶. Poiché gli spot necessitano di essere divulgati attraverso i più importanti mezzi di comunicazione, l'acquisto degli spazi pubblicitari è avvenuto tramite la concessionaria in esclusiva del mezzo di comunicazione o l'editore proprietario. Pertanto, è stata utilizzata la procedura negoziata senza pubblicazione del bando di gara, ai sensi dell'art. 63, comma 2, lett. b), del d.lgs. n. 50/2016. Risultano conclusi 84 affidamenti per l'acquisto di spazi pubblicitari sui media, di cui 6 sopra la soglia³⁷.

Per l'Albo nazionale autotrasportatori, il ministero segnala che, nel 2013, sono stati posti in essere 3 affidamenti con procedura negoziata, di cui 2 nei confronti della Rai e 1 in attuazione di protocollo di intesa con il Dipartimento trasporti terrestri. Nel 2014, gli affidamenti sono stati 2³⁸; nel 2015, 3³⁹ e, infine, nel 2016, 5⁴⁰.

Per il settore della motorizzazione, i provvedimenti hanno riguardato 1 contratto di posta massiva e 1 di gestione e conduzione del Ced per i quali sono state indette 2 gare europee, mentre, per il settore del trasporto stradale e intermodalità, è stato stipulato 1 solo contratto, per l'affidamento del servizio di implementazione delle dotazioni informatiche per la lettura dei tachigrafi per interventi per la sicurezza stradale e per controlli sui mezzi pesanti.

Il Ministero della salute ha fatto ricorso anche ad affidamenti ex art. 57, comma 2, lett. b), del d.lgs. n. 163/2006, procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, per ragioni di natura tecnica, indicando le motivazioni nella determina a contrarre. Da parte

³⁶ Anno 2013: importo a base di gara, 500 mila euro; criterio di aggiudicazione: offerta economicamente più vantaggiosa; procedura: ristretta accelerata; aggiudicazione: 239.990 euro. Anno 2016: importo a base di gara: 300 mila euro; criterio di aggiudicazione: offerta economicamente più vantaggiosa; procedura: aperta; aggiudicazione: 248.391 euro.

³⁷ Art. 35, c. 1, lett. b) (affidamenti a concessionarie).

³⁸ Servizio produzione televisiva (*Easy driver*) affidato alla società RaiCom, ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 163/2006, escluso dal codice degli appalti; affidamento a titolo di proroga tecnica nei confronti dell'originario contraente per l'affidamento del servizio di edizione, redazione, allestimento, stampa, distribuzione e spedizione della rivista mensile Tir, nelle more dell'espletamento della procedura per l'individuazione del nuovo contraente.

³⁹ Procedura di gara aperta per il servizio triennale di edizione, redazione, allestimento, stampa, distribuzione e spedizione della rivista mensile Tir e rinnovo per due annualità; procedura di affidamento, previa manifestazione di interesse a favore di Radio 24, previa indagine di mercato; affidamento, nell'ambito del quinto d'obbligo, per un importo sopra soglia, per l'affidamento del servizio relativo al portale albo.

⁴⁰ Procedura, ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 50/2016, per ricerca sul cabotaggio terrestre; procedura, previa manifestazione di interesse (affidatario, Il Sole 24 Ore, Radio24); 2 affidamenti nell'ambito del quinto d'obbligo; rinnovo servizio di edizione, redazione, allestimento, stampa, distribuzione e spedizione della rivista mensile Tir per l'annualità 2016-2017, a titolo di esercizio della facoltà prevista nel bando di gara.

della Direzione generale della prevenzione sanitaria, inoltre, non è stata seguita la procedura ordinaria, in quanto si è fatto ricorso all'acquisto di farmaci forniti da un unico produttore.

CAPITOLO IV

LE DISFUNZIONI DEL SISTEMA CONSIP

Scarsa risulta la soddisfazione per i servizi offerti da Consip, che, peraltro, non ha risposto alle critiche mosse dalle amministrazioni, né ha partecipato all'adunanza del 7 maggio 2018 della Corte dei conti⁴¹.

In particolare, il Ministero delle infrastrutture ritiene⁴² che il ricorso al mercato elettronico dovrebbe consentire di disporre di un elenco di potenziali fornitori le cui caratteristiche – in termini di affidabilità, capacità competenza, disponibilità e convenienza economica – dovrebbero essere state verificate a monte all'atto dell'iscrizione al Mepa; inoltre, i fornitori dovrebbero avere la piena consapevolezza che, con l'iscrizione, ci si obbliga al rispetto delle condizioni generali di contratto previste per ogni bando riguardanti le obbligazioni, le modalità di consegna dei beni, la fatturazione e l'applicazione di penali. Il ministero rileva, al contrario, il disconoscimento quasi generalizzato delle condizioni generali di contratto e il ricorso al *phase out*, allo scopo di proporre beni equivalenti a quelli ordinati e prorogare i tempi di consegna. L'applicazione delle penali risulta difficoltosa, perché vengono addotte generiche giustificazioni e rifiutata l'emissione delle note di credito. Ulteriori criticità riguardano: i costi superiori a quelli ottenibili sul mercato; la difficoltà di accesso ai servizi di riparazione o sostituzione dei prodotti in garanzia; l'impossibilità di visionare il prodotto prima dell'acquisto; il limite minimo di spesa eccessivo; l'assenza di alcuni prodotti; la documentazione per accesso alla convenzione poco intellegibile; il rifiuto di accesso in presenza di pregresse situazioni debitorie.

L'Oiv del Ministero delle infrastrutture si propone⁴³ di contattare Consip e Sicoge-Coint, per portare a soluzione le difficoltà operative evidenziate nel corso degli ultimi anni.

Tra le più significative criticità riscontrate nell'utilizzo degli strumenti messi a

⁴¹ Sui rapporti di servizio fra le amministrazioni centrali dello Stato e Consip e sui problemi cui essi danno luogo, Corte conti, Sez. centr. contr. gest., delib. n. 2/2017/G, *L'acquisto dei beni e dei servizi da parte del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali* e Sez. centr. contr. gest., delib. n. 6/2017/G, *Il global service immobiliare nelle amministrazioni centrali dello Stato*.

⁴² Nota n. 25743 del 27 giugno 2017.

⁴³ Nota n. 15466 del 16 maggio 2018.

disposizione da Consip per la contrattazione, il Ministero della salute rileva⁴⁴ la lentezza del sistema e gli eccessivi tempi di attesa, specialmente in orari o periodi di punta; la non competitività dei prezzi dei prodotti e dei servizi delle convenzioni rispetto al mercato; i tempi di gestione degli ordini lunghi e le modalità di gestione complesse.

⁴⁴ Nota n. 25865 del 15 giugno 2017.

CAPITOLO V

MODALITÀ E PRASSI APPLICATIVE DI ALCUNI ISTITUTI

Sommario: 1. La rilevazione della previsione annuale dei fabbisogni per beni e servizi. - 2. L'avviso di preinformazione ex art. 63 del codice degli appalti. - 3. La determinazione a contrarre. - 4. La richiesta del codice di identificazione di gara (Cig) al Sistema informativo di monitoraggio delle gare (Simog) dell'Anac. - 5. Il *common procurement vocabulary* (Cpv). - 6. Il responsabile unico del procedimento (Rup). - 7. Le specifiche tecniche e i capitolati speciali. - 8. I contratti di sponsorizzazione. - 9. I bandi. - 10. L'applicazione dell'art. 38 del codice. - 11. Le modalità di verifica del possesso dei requisiti di idoneità professionale (art. 39) e di capacità economica e finanziaria (art. 41). - 12. Le modalità di verifica dei requisiti di capacità tecnica e professionale (art. 42). - 13. L'avvalimento. - 14. Le modalità di valutazione della congruità dei prezzi e le attività per limitare i comportamenti collusivi che alterano la concorrenza. - 15. Le modalità di costituzione delle commissioni giudicatrici e i criteri di selezione dei loro componenti. - 16. La garanzia provvisoria (cauzione, fideiussione bancaria o assicurativa). - 17. Le modalità del controllo dei requisiti ex art. 48 del codice. - 18. L'attuazione dell'art. 79-bis del codice. - 19. La richiesta di accesso agli atti delle procedure di affidamento ed esecuzione dei contratti (art. 13 del codice e l. 7 agosto 1990, n. 241). - 20. La facoltà di non procedere all'aggiudicazione definitiva ex art. 81, c. 3, del codice. - 21. La rinegoziazione dei contenuti e dei termini dell'offerta a seguito dell'aggiudicazione e prima della stipula del contratto. - 22. Il termine dilatorio per la stipulazione dei contratti di cui all'art. 11, c. 10, del codice. - 23. La forma degli atti. - 24. Le forme contrattuali (atto notarile, forma pubblica amministrativa, scrittura privata, forma elettronica), di cui all'art. 11, c. 13, del codice. - 25. Le modalità degli adempimenti fiscali e di registrazione degli atti presso l'Agenzia delle entrate. - 26. La tracciabilità. - 27. I controlli antimafia. - 28. La cauzione definitiva ex art. 113 del codice. - 29. Il subappalto. - 30. Il direttore dell'esecuzione. - 31. Le modifiche alle prestazioni contrattuali ex art. 114 del codice e 310-311 del regolamento. - 32. Il collaudo e la regolare esecuzione. - 33. Le penali. - 34. I termini di pagamento (d.lgs. n. 192/2012) e le verifiche fiscali (art. 48-bis del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 602). - 35. Il ricorso alla risoluzione. - 36. La revoca e l'annullamento d'ufficio. - 37. Le transazioni. - 38. Gli accordi bonari. - 39. Gli arbitrati. - 40. I contenziosi pendenti.

Di seguito, vengono descritti alcuni istituti contrattuali, come applicati nella prassi amministrativa. Non sempre viene rispettato compiutamente il dettato normativo.

1. La rilevazione della previsione annuale dei fabbisogni per beni e servizi

La legge finanziaria 2008⁴⁵ ha previsto la rilevazione della previsione annuale dei fabbisogni per beni e servizi delle amministrazioni statali, nell'ambito del sistema del ciclo degli acquisti integrato (Scai).

Il Ministero delle infrastrutture dichiara⁴⁶ che l'utilizzo del sistema è obbligatorio a partire dal 1° gennaio 2017 e integrato con il sistema Sicoge. Tuttavia, non è ancora

⁴⁵ Art. 2, c. 569.

⁴⁶ Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

completo il collegamento tra il Sicoge e il sistema Acquistinretepa e, di conseguenza, si riscontrano criticità di carattere operativo per la necessità di reinserire dati già presenti in Sicoge, con aggravio dei tempi di lavorazione dei pagamenti.

Il Ministero della salute riferisce⁴⁷ che la rilevazione è effettuata attraverso l'applicativo Scai sul portale della Ragioneria generale dello Stato fin dalla sua introduzione.

La principale criticità riguarda il suo funzionamento, a cura dei singoli centri di responsabilità, nell'ambito delle dotazioni finanziarie attribuite. Per alcune tipologie che rientrano nella gestione unificata, il fabbisogno è riscontrato da centri di responsabilità che non hanno la gestione della spesa; per altre la cui gestione è, invece, centralizzata, quali, ad esempio, le spese del sistema informativo, il fabbisogno è accertato dal centro che ha la gestione delle risorse, senza, pertanto, che sia rilevato a livello dei singoli centri di responsabilità.

Un'altra criticità è il livello di rilevazione della natura del costo; in forma non perspicua, il ministero afferma che il fabbisogno costituisce un ulteriore dettaglio della voce di costo utilizzata nell'ambito delle rilevazioni della contabilità economica⁴⁸, sulla base della versione corrente del piano dei conti⁴⁹; oltre la difficoltà ad articolare informazioni dettagliate⁵⁰, si verifica un disallineamento rispetto al monitoraggio effettuato sul modulo di contabilità economico-patrimoniale del sistema Sicoge, mantenuta a livello di voce di costo.

Infine, con l'integrazione, all'interno del sistema Sicoge dal 2017, del modulo previsto dalla piattaforma Scai per la gestione degli acquisti e la gestione dei contratti, risulta un sensibile aumento dei dati da inserire, cosa che potrebbe comportare difficoltà nell'iter e nei termini di pagamento. L'applicativo, inoltre, è poco dinamico, in quanto, chiusa la rilevazione, non sono consentite rimodulazioni.

⁴⁷ Nota n. 8153 del 24 febbraio 2017.

⁴⁸ Portale Conteco della Ragioneria generale dello Stato.

⁴⁹ D. 8 giugno 2007 n. 66233 del Ministro dell'economia e delle finanze.

⁵⁰ Per alcune, occorre agire su molte voci di fabbisogno come, ad esempio, nel caso di carburanti, manutenzioni e noleggio impianti e macchinari, mezzi di trasporto.

2. L'avviso di preinformazione ex art. 63 del codice degli appalti

I ministeri monitorati non ricorrono all'avviso di preinformazione. Il Ministero delle infrastrutture, tuttavia, precisa⁵¹ che, relativamente ad avvisi esplorativi per indagini di mercato, le sedi periferiche del centro di responsabilità 'Capitanerie di porto' li pubblicano sul loro sito *web*.

3. La determinazione a contrarre

Per il Ministero delle infrastrutture⁵², l'acquisto è sempre preceduto dalla determina a contrarre, contenente tutte le informazioni necessarie.

Il Ministero della salute riferisce⁵³ che non sempre le procedure sono precedute dalla determina a contrarre, contenente gli elementi e gli atti necessari all'acquisto, in forma di determina specifica o generale, qualora si tratti di acquisti ripetitivi per importi sotto i 40.000 euro. Inoltre, alcuni uffici, specie nel caso di acquisti in economia, riportano la determina in maniera semplificata nel provvedimento con cui viene assunto l'impegno di spesa.

⁵¹ Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

⁵² Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

⁵³ Nota n. 8153 del 24 febbraio 2017. Il ministero precisa che la determina a contrarre generale è adottata dal direttore generale della Direzione del personale, organizzazione e bilancio per gli acquisti per il funzionamento degli uffici del ministero e per il Comando Carabinieri per la tutela della salute (sede centrale e 36 sedi Nas). La direzione gestisce annualmente circa 250-300 contratti, di cui più di 200 relativi ad affidamenti di importo inferiore a 10 mila euro. Pur avendo proceduto alla centralizzazione degli acquisti, si tratta di affidamenti per interventi specifici e minuti presso le diverse sedi che sfuggono ad una programmazione generale: abbonamenti a riviste scientifiche, opacizzazione vetri, rifacimento chiavi, acquisto *toner* o *drum* per particolari apparecchi, acquisto bandiere, pubblicazione bandi gara, acquisto farmaci per cassette primo soccorso, ecc. Considerata la numerosità e la ordinarietà degli affidamenti, si è ritenuto che la predisposizione della determina a contrarre per ogni singolo affidamento di importo inferiore a 40 mila euro possa costituire un appesantimento del procedimento, anche nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività. Si è, quindi, determinato di procedere in una soluzione unica all'individuazione degli elementi essenziali per l'affidamento diretto di importo inferiore a 40 mila euro. Di fatto, tuttavia, la determina è stata utilizzata limitatamente agli affidamenti di importo inferiore a 10 mila euro, mentre, nelle altre ipotesi, è stata regolarmente adottata e pubblicata sul sito istituzionale la determina a contrarre (nota n. 20564 dell'11 maggio 2018 del Ministero della salute).

4. La richiesta del codice di identificazione di gara (Cig) al Sistema informativo di monitoraggio delle gare (Simog) dell'Anac

Il Ministero delle infrastrutture riferisce⁵⁴ che la richiesta del codice Cig è effettuata, per tutti gli affidamenti, con il pagamento della contribuzione entro il termine di scadenza del bollettino Mav emesso dall'Anac con cadenza quadrimestrale, per un importo pari alla somma delle contribuzioni relative alle procedure attivate nel periodo.

Per il Ministero della salute⁵⁵, la richiesta, attraverso il Simog, del Cig o dello *smart Cig* viene fatta per ogni affidamento. Il contributo viene versato periodicamente.

5. Il *common procurement vocabulary* (Cpv)

Per il Ministero delle infrastrutture⁵⁶, il Cpv è indicato abitualmente e tale prassi è utilizzata anche in caso di acquisti in rete.

Il Ministero della salute riferisce⁵⁷ che il Cpv viene sempre indicato nel bando di gara.

6. Il responsabile unico del procedimento (Rup)

Per il Ministero delle infrastrutture⁵⁸, il nominativo del responsabile del procedimento è sempre indicato negli atti relativi alle procedure di affidamento e la sua nomina avviene, compatibilmente con i carichi di lavoro e nel rispetto del principio della rotazione, nell'ambito delle figure dirigenziali degli uffici che svolgono gli adempimenti di stazione appaltante; la nomina è effettuata all'atto della determina a contrarre.

Il Ministero della salute riferisce⁵⁹ che il responsabile unico del procedimento è generalmente indicato nei bandi di gara e negli avvisi; nei casi di mancata individuazione, è

⁵⁴ Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

⁵⁵ Nota n. 8153 del 24 febbraio 2017.

⁵⁶ Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

⁵⁷ Nota n. 8153 del 24 febbraio 2017.

⁵⁸ Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

⁵⁹ Nota n. 8153 del 24 febbraio 2017.

il preposto all'unità organizzativa. Di solito, è individuato nel dirigente responsabile del capitolo di spesa.

7. Le specifiche tecniche e i capitolati speciali

Il Ministero delle infrastrutture riferisce⁶⁰ che la predisposizione delle specifiche tecniche e dei capitolati speciali contenenti la descrizione dei requisiti richiesti avviene attraverso la consultazione delle aree organizzative interne che hanno manifestato l'esigenza dell'acquisto. Nei limiti delle possibilità e delle conoscenze professionali, il personale che opera nel settore interessato provvede a indicare le specifiche tecniche e i capitolati speciali. Per le procedure superiori a 40.000 euro, si effettua:

- una stima analitica delle prestazioni, anche facendo ricorso a dati parametrici;
- un'indicazione delle disposizioni per la stesura dei documenti inerenti alla sicurezza di cui all'art. 26, comma 3, del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81;
- il calcolo della spesa per l'acquisizione, con indicazione degli oneri della sicurezza non soggetti a ribasso;
- il prospetto economico degli oneri necessari per l'acquisizione;
- il capitolato speciale descrittivo e prestazionale, solo per i servizi.

Se esistenti, vengono acquisiti materiali e servizi tramite convenzioni o accordi quadro Consip; i valori economici sono determinati con riferimento ai prezzi di *benchmark* Consip, in base al d. 21 giugno 2016 del Ministero dell'economia o ad analisi sulla base dei prezzi medi di mercato.

Secondo il Ministero della salute⁶¹, le specifiche tecniche vengono redatte a cura degli uffici tecnici della direzione interessata; pertanto, quelle dei capitolati speciali sono definite da chi esprime il fabbisogno e recepite nel capitolato descrittivo e prestazionale. Nel caso di approvvigionamenti richiesti dal consegnatario, è lo stesso a indicarne le specifiche. Per l'acquisto di antidoti, farmaci e vaccini non vengono specificate le caratteristiche, in quanto già individuate nel principio attivo.

⁶⁰ Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

⁶¹ Nota n. 8153 del 24 febbraio 2017.

8. I contratti di sponsorizzazione

Per il Ministero delle infrastrutture⁶², solo il Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto ha posto in essere nel 2016 un contratto di sponsorizzazione.

Il Ministero della salute riferisce⁶³ che non sono stati realizzati contratti di sponsorizzazione (art. 26 del d.lgs. n. 163/2006)⁶⁴.

9. I bandi

Per il Ministero delle infrastrutture⁶⁵, nei bandi sono contenuti gli elementi previsti dall'art. 64 del d.lgs. n. 163/2006.

Il Ministero della salute riferisce⁶⁶ che nei bandi di gara vengono indicati sempre gli elementi prescritti, compilando apposito *format* di Guri e Guue. Non si adottano ulteriori forme di pubblicità.

10. L'applicazione dell'art. 38 del codice

Il Ministero delle infrastrutture⁶⁷, per i contratti di importo superiore ai 40.000 euro, effettua la verifica dei requisiti sul sistema AvvPass, mentre, per quelli di importo inferiore, acquisisce l'autocertificazione. Non sono state operate esclusioni o sollevati contenziosi sul possesso dei requisiti di cui dell'art. 38 del codice. Nel periodo di riferimento, non essendone ricorso la fattispecie, non sono state comunicate le notizie di cui alla determinazione n. 1 del 10 gennaio 2008 dell'Anac.

Il Ministero della salute riferisce⁶⁸ che il possesso dei requisiti di ordine generale di cui

⁶² Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

⁶³ Nota n. 8153 del 24 febbraio 2017.

⁶⁴ Assenti anche i contratti segretati (art. 17 del d.lgs. n. 163/2006) e quelli aggiudicati in base a norme internazionali (art. 18 del d.lgs. n. 163/2006).

⁶⁵ Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

⁶⁶ Nota n. 8153 del 24 febbraio 2017.

⁶⁷ Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

⁶⁸ Nota n. 8153 del 24 febbraio 2017.

all'art. 38 è stato richiesto a ogni operatore, attraverso autodichiarazione; da parte di alcuni uffici, per gli affidamenti diretti, specie quelli di importo inferiore a 3.000 euro, la procedura non è stata effettuata, in quanto molti dei fornitori sono presenti negli elenchi Consip; non sono stati segnalati contenziosi sui requisiti di ordine generale; per le procedure negoziate del 2016, la verifica è stata effettuata tramite la procedura del Simog.

11. Le modalità di verifica del possesso dei requisiti di idoneità professionale (art. 39) e di capacità economica e finanziaria (art. 41)

Il Ministero delle infrastrutture riferisce⁶⁹ di procedere alla consultazione *on line* del sistema Telemaco per l'acquisizione della visura camerale dell'aggiudicatario, mentre, per la verifica dei requisiti di capacità economica e finanziaria, provvede alla richiesta della documentazione all'aggiudicatario. A seguito del ricorso obbligatorio al sistema AvcPass, i requisiti sono verificati attraverso tale strumento.

Per il Ministero della salute⁷⁰, la verifica dei requisiti di idoneità professionale è realizzata con l'accertamento dell'iscrizione nel registro della Camera di commercio, delle Commissioni provinciali per l'artigianato o presso gli ordini professionali.

La capacità economico-finanziaria è verificata tramite riscontro del fatturato, come risultante dai bilanci approvati negli anni antecedenti alla gara o attraverso referenze bancarie.

12. Le modalità di verifica dei requisiti di capacità tecnica e professionale (art. 42)

Il Ministero delle infrastrutture afferma⁷¹ che si procede con la richiesta della documentazione direttamente all'aggiudicatario; nel fissare i requisiti, si tiene conto dell'esigenza di non eccedere l'oggetto dell'appalto.

Il Ministero della salute riferisce⁷² che la capacità professionale è generalmente

⁶⁹ Nota n.17640 del 4 maggio 2017.

⁷⁰ Nota n. 8153 del 24 febbraio 2017.

⁷¹ Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

⁷² Nota n. 8153 del 24 febbraio 2017.

riscontrata mediante valutazione dell'elenco dei principali servizi o forniture prestati negli ultimi tre anni con l'indicazione degli importi. In alcuni casi, si fa riferimento anche a certificazioni di istituti incaricati del controllo di qualità (es., certificazioni Iso).

13. L'avvalimento

Nel periodo in questione, il Ministero delle infrastrutture non ha utilizzato l'istituto.

Il Ministero della salute riferisce⁷³ che è stato indicato l'utilizzo dell'avvalimento da parte di un solo ufficio, in occasione della verifica della documentazione amministrativa delle gare.

14. Le modalità di valutazione della congruità dei prezzi e le attività per limitare i comportamenti collusivi che alterano la concorrenza

Per il Ministero delle infrastrutture⁷⁴, in via generale, il valore economico viene valutato sulla base dei prezzi *benchmark* Consip del d. del Ministero dell'economia 21 giugno 2016 o, in assenza, da analisi su prezzi medi di mercato. Per i servizi, viene, di regola, eseguita una stima delle risorse necessarie per ciascuna attività, in termini di figure professionali occorrenti e tempo da impiegare per ciascuna, anche avvalendosi dei prezzi offerti dai fornitori delle gare aggiudicate e di archivi dei prezzi pubblicati da istituzioni pubbliche e private. Per i prodotti, la dinamicità del mercato impone la loro valutazione al momento della redazione delle specifiche, anche attraverso l'esame dei cataloghi dei fornitori e del monitoraggio dei prezzi.

Il Ministero della salute riferisce⁷⁵ che, al fine dell'individuazione del costo presunto e della determinazione della base d'asta, gli uffici analizzano le condizioni del mercato di riferimento e l'andamento dei prezzi per prestazioni analoghe, richiedendo il preventivo a più operatori o avvalendosi dei costi indicati nel Mepa; un utile riferimento è la valutazione comparativa dei costi dei precedenti affidamenti.

⁷³ Nota n. 8153 del 24 febbraio 2017.

⁷⁴ Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

⁷⁵ Nota n. 8153 del 24 febbraio 2017.

Particolare attenzione, in caso di servizi, è posta nella valutazione dell'adeguatezza dei prezzi rispetto alle tabelle ministeriali del costo del lavoro. Per la congruità dell'offerta, si procede, nelle gare a procedura negoziata, ai sensi degli artt. 86-87 del codice previgente e dell'art. 97 del codice in vigore; per i contratti del settore informatico, la congruità economico-finanziaria è stata resa dall'Agid con il previsto parere, ai sensi dell'art. 3, comma 3, del d.lgs. n. 177/2009.

Per limitare i comportamenti elusivi che alterano la concorrenza è effettuata un'analisi del mercato di riferimento, richiedendosi il preventivo a più operatori economici o avvalendosi dei costi indicati nel Mepa; si procede anche a comparare i costi con quelli dei precedenti affidamenti.

15. Le modalità di costituzione delle commissioni giudicatrici e i criteri di selezione dei loro componenti

Il Ministero delle infrastrutture riferisce⁷⁶ che per la funzione di presidente si ricorre, nel rispetto del principio della rotazione degli incarichi, a dirigenti appartenenti all'amministrazione con adeguate conoscenze sull'oggetto dell'appalto; per la funzione di componente, nel rispetto del principio della rotazione, a funzionari dell'amministrazione con adeguate conoscenze riguardo l'oggetto dell'appalto. Componenti esterni sono nominati solo se non esistono risorse interne con le professionalità richieste.

Per le operazioni di gara, l'apertura dei plichi avviene regolarmente in seduta pubblica, con comunicazione di data e luogo nel bando o nella lettera di invito. Nel caso di acquisizioni sulla piattaforma Consip, si fornisce pubblicità della data e del luogo delle operazioni attraverso la funzionalità disponibile sulla stessa.

Il Ministero della salute comunica⁷⁷ che le commissioni giudicatrici sono costituite, ai sensi dell'art. 84 (codice previgente) e art. 77 (codice in vigore), con decreto del direttore generale, ricorrendo a dirigenti e funzionari di ruolo dell'amministrazione che abbiano competenza nella materia di affidamento, senza specifici oneri.

Le operazioni di apertura dei plichi e le altre da effettuarsi pubblicamente sono

⁷⁶ Nota n.17640 del 4 maggio 2017.

⁷⁷ Nota n. 8153 del 24 febbraio 2017.

comunicate, con preavviso di almeno tre giorni, ai concorrenti, circa la data, l'orario e il luogo.

16. La garanzia provvisoria (cauzione, fideiussione bancaria o assicurativa)

Il Ministero delle infrastrutture riferisce⁷⁸ che, nelle procedure di gara, si fa ricorso alla richiesta di garanzia provvisoria, generalmente costituita attraverso fideiussione assicurativa o bancaria, fatte salve le procedure in economia espletate attraverso il Mepa, per cui non ne è richiesta la costituzione.

Il Ministero della salute richiede la garanzia provvisoria⁷⁹ generalmente per le gare aperte, tramite polizza fideiussoria o fideiussione bancaria; tuttavia, in alcuni casi, non si è provveduto, specie per gli acquisti sotto soglia. In altri casi, ai sensi dell'art. 54 del r.d. 23 maggio 1924, n. 827, in luogo della cauzione, è stata prevista la riduzione del corrispettivo.

17. Le modalità del controllo dei requisiti ex art. 48 del codice

Il Ministero delle infrastrutture richiede⁸⁰ agli operatori economici, già alla presentazione dell'offerta, la comprova del possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa. Le verifiche vengono effettuate anche mediante accesso alla banca dati per i contratti pubblici sul sito Anac.

Il Ministero della salute riferisce⁸¹ che la verifica del possesso dei requisiti di idoneità professionale e di capacità economico-finanziaria è effettuata richiedendo alle società sorteggiate la documentazione a comprova (riscontro dei bilanci societari e fatture emesse) o attraverso verifica *on line*, a partire dall'effettiva attivazione del servizio informatico AvcPass.

⁷⁸ Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

⁷⁹ Nota n. 8153 del 24 febbraio 2017.

⁸⁰ Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

⁸¹ Nota n. 8153 del 24 febbraio 2017.

18. L'attuazione dell'art. 79-bis del codice

Le amministrazioni non hanno dato corso all'istituto dell'avviso volontario per la trasparenza preventiva.

19. La richiesta di accesso agli atti delle procedure di affidamento ed esecuzione dei contratti (art. 13 del codice e l. 7 agosto 1990, n. 241)

Il Ministero delle infrastrutture riferisce⁸² che, in caso di richiesta di accesso, si provvede all'estrazione di copia della documentazione con contestuale versamento della tassa e rilascio di copia del verbale redatto dal responsabile.

Dal 2013 a oggi, la frequenza di procedimenti di accesso agli atti è pari circa allo 0,35 per cento delle procedure esperite.

Il Ministero della salute afferma⁸³ che l'accesso agli atti è svolto mediante esibizione e rilascio di copia, previa interlocutoria con le parti per acquisire il consenso circa l'esibizione. Le modalità sono disciplinate dal d. 4 agosto 2011.

20. La facoltà di non procedere all'aggiudicazione definitiva ex art. 81, comma 3, del codice

Il Ministero delle infrastrutture riferisce⁸⁴ che, nel periodo, a livello centrale, non si è proceduto all'aggiudicazione definitiva di 3 procedure negoziali: per mancanza della descrizione tecnica dei materiali oggetto della fornitura, prevista a pena di esclusione nel bando di gara; per offerte inammissibili, in quanto non conformi al capitolato tecnico; per irregolarità contributiva dell'aggiudicatario. In periferia, la facoltà è stata esercitata 11 volte, nell'ambito di una richiesta sul Mepa per l'acquisizione di portatili, le cui specifiche tecniche sono state modificate dall'ufficio informatico ministeriale in corso di gara per 10 volte, in quanto nessuna offerta è risultata idonea in relazione al contratto.

Il ricorso a tale procedura non si è verificato per il Ministero della salute.

⁸² Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

⁸³ Nota n. 8153 del 24 febbraio 2017.

⁸⁴ Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

21. La rinegoziazione dei contenuti e dei termini dell'offerta a seguito dell'aggiudicazione e prima della stipula del contratto

La fattispecie non si è verificata nel periodo di riferimento.

22. Il termine dilatorio per la stipulazione dei contratti di cui all'art. 11, comma 10, del codice

Il Ministero delle infrastrutture riferisce⁸⁵ che per la stipula dei contratti si è proceduto nel rispetto del termine dilatorio, ad eccezione degli acquisti sul Mepa e degli appalti basati su accordi quadro Consip.

Il Ministero della salute rileva⁸⁶ che solo per i contratti attivati a seguito di gare a evidenza pubblica viene rispettato il termine dilatorio prima della stipula del contratto, dopo l'aggiudicazione della gara (*stand still*).

23. La forma degli atti

Il Ministero delle infrastrutture riferisce⁸⁷ che, generalmente, gli atti negoziali assumono la forma analitica, poiché si provvede a riportare gli elementi attinenti all'esecuzione con richiamo degli articoli del capitolato speciale di appalto, dei documenti di gara e della normativa vigente in materia.

Secondo il Ministero della salute⁸⁸, gli atti negoziali sono redatti, in alcuni casi, in forma sintetica, con rinvio ai documenti di gara che ne costituiscono parte integrante, specialmente per quanto riguarda la modalità di svolgimento del servizio; in altri casi, invece, sono riportati, in modo analitico, tutti gli elementi attinenti all'esecuzione⁸⁹.

⁸⁵ Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

⁸⁶ Nota n. 8153 del 24 febbraio 2017.

⁸⁷ Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

⁸⁸ Nota n. 8153 del 24 febbraio 2017.

⁸⁹ In tal senso, per l'acquisto di antidoti, farmaci e vaccini.

24. Le forme contrattuali (atto notarile, forma pubblica amministrativa, scrittura privata, forma elettronica), di cui all'art. 11, comma 13, del codice

Il Ministero delle infrastrutture si limita a comunicare⁹⁰ che gli atti negoziali redatti in forma pubblico-amministrativa e le scritture private vengono sottoscritti in modalità elettronica.

Il Ministero della salute riferisce⁹¹ che è adottata la forma pubblica amministrativa per i contratti a evidenza pubblica e la scrittura privata per quelli privi di essa. Per le acquisizioni tramite Consip, si procede attraverso la forma prevista dalla disciplina di settore.

25. Le modalità degli adempimenti fiscali e di registrazione degli atti presso l'Agenzia delle entrate

Il Ministero delle infrastrutture assicura⁹² che le spese di registrazione sono corrisposte secondo le procedure di legge. Nel caso di ricorso ad aggiudicazioni attraverso il Mepa è prevista unicamente l'imposta di bollo, mediante emissione del mod. F23/24 o pagamento virtuale. Per le spese di copia, riguardanti l'accesso agli atti, il richiedente paga con marca da bollo sui verbali.

Il Ministero della salute riferisce⁹³ che i contratti conclusi a esito delle procedure a evidenza pubblica stipulati con l'ufficiale rogante sono registrati presso l'Agenzia delle entrate previo versamento in conto entrate dell'imposta di registro, delle spese dei bolli, di collazione e di copia. Accertato il versamento, le spese per la regolarizzazione fiscale vengono fatte gravare sul capitolo 1263, p.g. 13.

⁹⁰ Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

⁹¹ Nota n. 8153 del 24 febbraio 2017.

⁹² Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

⁹³ Nota n. 8153 del 24 febbraio 2017.

26. La tracciabilità

Il Ministero delle infrastrutture assicura⁹⁴ che è sempre richiesta comunicazione da parte del legale rappresentante inerente l'obbligo di tracciabilità, con indicazione del conto corrente, anche in via non esclusiva, e dei soggetti abilitati a operare. L'obbligo di tracciabilità è, in ogni caso, richiamato espressamente sul contratto, con un articolo dedicato al rispetto della norma, pena la nullità dello stesso.

Il Ministero della salute riferisce⁹⁵ che, contestualmente alla sottoscrizione del contratto, viene acquisita la dichiarazione di tracciabilità dei flussi finanziari di cui all'art. 3 della l. n. 136/2010.

27. I controlli antimafia

Il Ministero delle infrastrutture riferisce⁹⁶ di procedere regolarmente alla richiesta delle comunicazioni e informazioni antimafia, come previsto agli artt. 87 e 90 del d.lgs. n. 159/2011. In particolare, è stata attivata un'utenza per l'accesso al sistema telematico Siceant, ora Bdna, mediante il quale provvedere alle verifiche di legge per contratti superiori a 150.000 euro ma inferiori 209.000 euro, comunicazione antimafia, o per importi superiori a 209.000 euro, informativa antimafia.

Il Ministero della salute riporta⁹⁷ che, per gli affidamenti di importo superiore alla soglia di 150.000 euro, è richiesta agli uffici territoriali del Governo la certificazione antimafia. Al di sotto di tale soglia, generalmente, questa non è richiesta, tenuto conto anche che la maggior parte delle acquisizioni avviene tramite Consip, avvalendosi, pertanto, gli uffici dei controlli espletati dalla centrale di committenza.

⁹⁴ Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

⁹⁵ Nota n. 8153 del 24 febbraio 2017.

⁹⁶ Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

⁹⁷ Nota n. 8153 del 24 febbraio 2017.

28. La cauzione definitiva ex art. 113 del codice

Il Ministero delle infrastrutture riferisce⁹⁸ che, a garanzia dell'adempimento, viene richiesta la costituzione della polizza, pena la decadenza dell'aggiudicazione, sotto forma di garanzia fideiussoria, bancaria o assicurativa, pari al 10 per cento dell'importo contrattuale, o incrementata di tanti punti in base al ribasso. La garanzia è costituita a copertura dell'intero periodo contrattuale, dalla data di stipula sino alla completa esecuzione delle obbligazioni.

Il Ministero della salute assicura⁹⁹ che, per la sottoscrizione del contratto, è richiesta, ai sensi delle previsioni di gara e di legge, la costituzione di una garanzia fideiussoria.

29. Il subappalto

Il Ministero delle infrastrutture riferisce¹⁰⁰ di ammettere il subappalto secondo le disposizioni vigenti, su richiesta del fornitore, cui segue, dopo le verifiche sul possesso dei requisiti di gara, l'autorizzazione. Anche nella fase di pagamento, si effettuano le verifiche previste anche sul subappaltatore.

Per il Ministero della salute¹⁰¹, non si è registrato il ricorso al subappalto.

30. Il direttore dell'esecuzione

Il Ministero delle infrastrutture riferisce¹⁰² che il direttore dell'esecuzione è nominato all'atto della determina a contrarre, senza specificare, peraltro, se la nomina avvenga sempre.

Secondo il Ministero della salute¹⁰³, generalmente, per la specificità tecnica dei servizi

⁹⁸ Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

⁹⁹ Nota n. 8153 del 24 febbraio 2017.

¹⁰⁰ Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

¹⁰¹ Nota n. 8153 del 24 febbraio 2017.

¹⁰² Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

¹⁰³ Nota n. 8153 del 24 febbraio 2017.

oggetto dell'acquisto è nominato un direttore diverso dal responsabile unico del procedimento. Alcuni uffici procedono alla nomina esclusivamente per i contratti dei servizi, mentre per quelli di fornitura l'esecuzione, in genere, è fatta rientrare fra i compiti del responsabile unico del procedimento.

31. Le modifiche alle prestazioni contrattuali ex art. 114 del codice e 310-311 del regolamento

Il Ministero delle infrastrutture attesta¹⁰⁴ che sono stati disposti incrementi dell'importo contrattuale nei limiti del sesto quinto, ex art. 11 del r.d. n. 2440/1923.

Il Ministero della salute riferisce¹⁰⁵ che modifiche alle prestazioni contrattuali sono state esercitate, talvolta, al manifestarsi di sopravvenienze normative che ne hanno reso obbligato il ricorso; in alcuni casi, per specifiche esigenze, si è proceduto all'aumento nei limiti del quinto d'obbligo; in un caso, si è proceduto all'attivazione di servizi complementari.

32. Il collaudo e la regolare esecuzione

Il Ministero delle infrastrutture riferisce¹⁰⁶ che sono previsti controlli alla consegna e all'installazione e verifiche di conformità, oltre ai certificati di regolare esecuzione e di collaudo, verbalizzati dai responsabili. La documentazione viene, generalmente, firmata in modalità digitale e protocollata sul sistema di gestione documentale.

Il Ministero della salute attesta¹⁰⁷ che il collaudo e la regolare esecuzioni vengono svolti a cura degli uffici che gestiscono i contratti. Per i contratti del settore informatico, sono previste specifiche fasi di collaudo e verbalizzazione delle verifiche a cura degli uffici tecnici.

Con riferimento all'acquisizione e gestione di beni mobili e servizi connessi a supporto dell'attività amministrativa, l'attestazione di regolare esecuzione del contratto o del collaudo è, generalmente, resa dal consegnatario o dal personale da questo delegato. Nei casi

¹⁰⁴ Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

¹⁰⁵ Nota n. 8153 del 24 febbraio 2017.

¹⁰⁶ Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

¹⁰⁷ Nota n. 8153 del 24 febbraio 2017.

di forniture a favore del Comando carabinieri per la tutela della salute e delle diverse sedi dei Nas, il nulla osta è reso dai reparti dell'Arma.

Generalmente, le verifiche avvengono anche in corso di esecuzione e sono propedeutiche alla liquidazione dei corrispettivi. Esse avvengono mediante l'acquisizione delle attestazioni da parte degli uffici tecnici in ordine alla conformità delle prestazioni eseguite rispetto a quelle previste nei documenti contrattuali.

33. Le penali

Il Ministero delle infrastrutture riferisce¹⁰⁸ che le principali cause di irrogazione di penali riguardano il mancato rispetto dei termini di consegna, dei requisiti previsti o dell'esecuzione a regola d'arte. L'applicazione è stata frequente nei contratti riguardanti il servizio pubblico di connettività e di *service desktop outsourcing*. Di rado, nei contratti sotto soglia affidati tramite Mepa, si sono verificati inadempimenti in termini di tempi di consegna o di prestazione. In nessun caso si è proceduto alla disapplicazione delle penali.

Il Ministero della salute riferisce¹⁰⁹ che le penali sono applicate solo in talune occasioni, facendosi ricorso, spesso, a meccanismi diversi, quali note di osservazione, contraddittorio, soluzioni volte a sanare l'inadempienza e a compensare carenze, richieste di rimozione dei malfunzionamenti, attivazione della commissione paritetica di composizione delle liti.

34. I termini di pagamento (d.lgs. n. 192/2012) e le verifiche fiscali (art. 48-bis del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 602)

Il Ministero delle infrastrutture assicura¹¹⁰ di rispettare quanto imposto dalla normativa, con le eccezioni dovute dalla disponibilità di cassa delle risorse. I pagamenti superiori a 10.000 euro sono condizionati alla verifica fiscale richiesta.

¹⁰⁸ Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

¹⁰⁹ Nota n. 8153 del 24 febbraio 2017.

¹¹⁰ Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

Il Ministero della salute riferisce¹¹¹ che, in base alle norme e alle indicazioni delle circolari dal Ministero dell'economia, gli uffici devono programmare i pagamenti, graduandoli in relazione alla scadenza, in modo da poter disporre in tempo utile delle risorse finanziarie, anche attivando variazioni compensative tra capitoli e piani gestionali. Pertanto, in linea di massima, viene rispettato quanto previsto sulle scadenze, anche se, in alcuni casi, si è registrato il superamento dei termini a causa della indisponibilità di cassa, del blocco dei sistemi informativi, del periodo di sospensione dei pagamenti al termine dell'esercizio finanziario.

Gli uffici, nel caso di pagamenti di importo superiore a 10.000 euro, effettuano le verifiche telematicamente per accertare se il beneficiario è inadempiente all'obbligo di versamento per notifica di cartelle di pagamento e, in caso affermativo, non procedono, con segnalazione all'agente della riscossione.

35. Il ricorso alla risoluzione

Il Ministero delle infrastrutture riferisce¹¹² di aver proceduto, in alcuni casi, alla risoluzione per impossibilità, da parte del fornitore, di proseguire le attività per l'avvio di procedure di liquidazione.

Il Ministero della salute dichiara che, nel periodo in esame, non si è fatto ricorso all'istituto.

36. La revoca e l'annullamento d'ufficio

Il Ministero delle infrastrutture riferisce¹¹³ di aver proceduto, in alcuni casi, a revoche di gare già pubblicate, motivandole con il mantenimento dell'interesse pubblico.

Il Ministero della salute dichiara che, nel periodo in esame, non si è fatto ricorso a tali istituti.

¹¹¹ Nota n. 8153 del 24 febbraio 2017.

¹¹² Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

¹¹³ Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

37. Le transazioni

Il Ministero delle infrastrutture riferisce¹¹⁴ di aver posto in essere: 2 transazioni per risarcimento danni ad autoveicoli per responsabilità dell'amministrazione, in quanto titolare del bene immobile causa del sinistro; 1 con una compagnia assicurativa per l'escussione di una polizza fideiussoria a garanzia dell'inadempimento contrattuale, a seguito dell'avvenuto fallimento; 1 con una società per debiti richiedente interessi di mora, conclusasi con il pagamento del solo capitale; 1 al fine del pagamento della sola sorte capitale per un debito risalente.

Nessuna transazione è stata posta in essere dal Ministero della salute.

38. Gli accordi bonari

Nel periodo preso in esame, non vi sono stati accordi bonari.

39. Gli arbitrati

Nel periodo preso in esame, non vi sono stati arbitrati.

40. I contenziosi pendenti

Il Ministero delle infrastrutture riferisce¹¹⁵ su alcune delle 12 cause pendenti. Un contenzioso è nato a seguito della risoluzione di un contratto con una società in liquidazione per la fornitura di una nave scuola a vela per l'addestramento e la formazione marinaresca degli equipaggi destinati sulle unità navali del Corpo delle Capitanerie di porto. Un altro contenzioso riguarda una gara europea per la fornitura di 5 unità navali della classe 300, avverso la quale la seconda classificata ha presentato ricorso al Tar. Un ulteriore si riferisce a una gara per l'acquisto di giubbotti antiproiettile galleggianti ed elmetti tattici per il Corpo delle Capitanerie di porto avverso un'esclusione dalla procedura per carenza dei requisiti. Un altro è pendente con una banca per la contabilizzazione e il pagamento di

¹¹⁴ Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

¹¹⁵ Nota n. 17640 del 4 maggio 2017.

fatture oggetto di cessione di credito. Altre cause hanno a oggetto il mancato pagamento nei termini contrattuali.

Non sono stati segnalati casi da parte del Ministero della salute.

CAPITOLO VI

I RILIEVI DEGLI UFFICI CENTRALI DEL BILANCIO

Sommario: 1. Il numero e la tipologia dei rilievi formulati. - 2. Le carenze nella pubblicazione delle osservazioni degli organi di controllo.

1. Il numero e la tipologia dei rilievi formulati

In nota, vengono riportate le osservazioni formulate dall'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero delle infrastrutture in materia di acquisti di beni e servizi negli anni 2013-2016. Nella quasi totalità dei casi, l'amministrazione non ha fornito elementi utili alle richieste di chiarimenti, ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 123/2011. L'Ucb, pertanto, ha dato corso ai pagamenti, ai sensi dell'art 8, comma 4-*bis*, del d.lgs. n. 123/2011, pur in assenza della completezza documentale¹¹⁶.

¹¹⁶ Anno 2013. L'Ucb ha formulato 47 osservazioni ex art. 6 e 52 ex art. 7 del d.lgs. n. 123/2011. Fra le problematiche riscontrate: carenza dei documenti che accompagnano i decreti di impegno e di pagamento (Durc, visure camerali, tracciabilità finanziaria ai sensi della l. n. 136/2010, autocertificazioni, ecc.); validità del documento unico di regolarità contributiva (Durc), per il quale vi sono state difficoltà interpretative per le modifiche normative intercorse durante il 2013; validità del certificato della Camera di commercio (produzione di visure scadute o riferite ad anni precedenti); mancata indicazione del Cig sulla modulistica degli impegni e degli ordini di pagare; mancanza della certificazione di conformità all'originale della documentazione giustificativa degli atti; errata imputazione del capitolo di spesa; provvedimenti privi di firma digitale; spesa eccedente lo stanziamento di bilancio; autorizzazione di spesa disposta da un dirigente non delegato formalmente; assegnazione di cassa su un capitolo sprovvisto di massa spendibile; acquisto effettuato fuori del Mepa; mancato inserimento, nell'atto negoziale, della clausola di cui all'art. 3, c. 8, della l. n. 136/2010; carenza documentale sullo svolgimento del servizio; servizio assimilabile a una consulenza, con sfondamento del tetto di spesa; spesa riferibile all'esercizio precedente imputata al successivo, in violazione del principio di annualità del bilancio; criticità amministrative e contabili nell'affidamento di corsi di formazione; mancanza del Durc; artificioso frazionamento della prestazione; esternalizzazione dei servizi istituzionali; contratto originante l'obbligazione giuridica con effetti esauriti prima dell'invio a controllo; errata imputazione della spesa; autocertificazione sostitutiva del certificato della Camera di commercio incompleta; richiesta di chiarimenti su fatture già liquidate.

Anno 2014. L'Ucb ha formulato 71 osservazioni ex art. 6 e 76 ex art. 7 del d.lgs. 123/2011. Fra le problematiche riscontrate: carenza dei documenti che accompagnano i decreti di impegno e di pagamento; validità del Durc; validità del certificato della Camera di commercio; mancata indicazione del Cig sulla modulistica degli impegni e degli ordini di pagare; mancanza della certificazione di conformità all'originale della documentazione giustificativa degli atti; mancanza di impegno pluriennale di spesa o discrepanze tra richieste di impegno pluriennale e valore contrattuale; mancanza di approvazione dei contratti o degli atti aggiuntivi; mancanza del visto di regolare esecuzione sulle fatture; nel caso di spesa afferenti diversi centri di responsabilità o diverse direzioni generali, mancanza dell'esposizione dei criteri di ripartizione della spesa tra più capitoli; per i decreti inerenti il settore dei fitti e delle locazioni passive, mancata indicazione dell'attività di ricerca di idonei locali demaniali ove trasferire le sedi delle motorizzazioni provinciali, nei casi di termine del contratto di locazione dell'immobile adibito a sede dell'ufficio e di conseguente pagamento di indennità di occupazione; errata imputazione del capitolo di spesa; richiesta di impegno successiva alla produzione degli effetti del contratto; autorizzazione d'impegno superiore a quanto stabilito; contratto con effetti esauriti prima della registrazione;

Le principali tipologie di osservazioni poste in essere nel periodo 2013-2016 dall'Ufficio centrale del bilancio del Ministero della salute, peraltro non presente all'adunanza della Corte dei conti del 7 maggio 2018, sono riportate in nota¹¹⁷.

superamento del limite di spesa per contratti assimilabili a consulenza; disposizione di proroga al di fuori dei casi previsti dalla norma; acquisti effettuati al di fuori del sistema Consip; mancato inserimento nell'atto negoziale della clausola di cui all'art. 3, c. 8, della l. n. 136/2010; mancanza di autorizzazione all'impegno pluriennale.

Anno 2015. L'Ucb ha formulato 65 osservazioni ex art. 6 e 43 ex art. 7 del d.lgs. 123/2011. Fra le problematiche riscontrate: carenza dei documenti che accompagnano i decreti di impegno e di pagamento; validità del Dure; validità del certificato della Camera di commercio; mancata indicazione del Cig sulla modulistica degli impegni e degli ordini di pagare; mancanza della certificazione di conformità all'originale della documentazione giustificativa; errata imputazione del capitolo di spesa; non corretta o mancata specificazione dei calcoli sulla determinazione dell'impegno o del pagamento, per il settore dei fitti passivi; per i decreti di impegno e pagamento relativi a *global service*, mancanza di: sal firmati dal supervisore dei contratti, certificazioni antimafia, Duvri, copie delle fatture quietanzate dei pagamenti della società fornitrice del servizio ai subappaltatori, ai sensi dell'art. 118, c. 3, del d.lgs. n. 163/2006; errata imputazione del capitolo di spesa; richiesta di impegno successiva alla produzione degli effetti del contratto; documentazione insufficiente; errata imputazione della spesa all'anno finanziario e violazione del principio di annualità di bilancio; mancata copertura dell'onere contrattuale; mancanza di autorizzazione all'impegno pluriennale; contratto con effetti esauriti prima della registrazione; lettera di ordinazione non controfirmata per accettazione; mancato inserimento, nell'atto negoziale, della clausola di cui all'art. 3, c. 8, della l. n. 136/2010; errata imputazione al capitolo; disponibilità di cassa insufficiente.

Anno 2016. L'Ucb ha formulato 69 osservazioni ex art. 6 e 77 ex art. 7 del d.lgs. 123/2011. Fra le problematiche riscontrate: carenza dei documenti che accompagnano i decreti di impegno e di pagamento; validità del certificato della Camera di commercio; mancata indicazione del Cig sulla modulistica degli impegni e degli ordini di pagare; mancanza della certificazione di conformità all'originale della documentazione giustificativa degli atti; non corretta o mancata specificazione dei calcoli sulla determinazione dell'assunzione dell'impegno o del pagamento, in particolar modo per il settore dei fitti passivi; errata imputazione del capitolo di spesa; mancanza dell'impegno pluriennale di spesa e imputazione degli oneri contrattuali interamente a valere sull'annualità 2016; per i decreti di impegno e pagamento relativi a *global service* sono state formulate richieste di chiarimenti per la mancanza di: sal firmati dal supervisore dei contratti, certificazioni antimafia, Duvri, copie delle fatture quietanzate dei pagamenti della società fornitrice ai subappaltatori, ai sensi dell'art. 118, c. 3, del d. lgs. n. 163/2006; superamento dei limiti di spesa imposti dal d.l. n. 78/2010; provvedimenti privi di firma digitale; mancata presentazione del decreto di impegno; mancanza della determina a contrarre; documentazione insufficiente; richiesta di impegno successiva alla produzione degli effetti del contratto; lettera del contratto firmata dopo lo svolgimento del servizio; importo dell'impegno superiore a quello stabilito nella convenzione; mancanza della dichiarazione della regolare esecuzione del servizio; mancata citazione, in decreto, dell'avvenuta approvazione del contratto; errata imputazione al capitolo; disponibilità di cassa sul capitolo insufficiente (nota n. 4573 del 24 febbraio 2017 dell'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

¹¹⁷ Anno 2013. L'Ucb ha formulato 26 osservazioni, di cui 10 relative a tipologie ex art. 6 (motivi impeditivi) e 16 ex art. 7 (richieste di chiarimenti) del d.lgs. n. 123/2011. Criticità si sono determinate con l'entrata in vigore di alcune disposizioni e, in particolare: il d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, art. 6, cc. 2 e 3, in materia di sottoscrizione obbligatoria in modalità digitale dei contratti dal 1° gennaio 2013 (termine posticipato dall'art. 6, cc. 5 e 6, del d.l. 23 dicembre 2013, n. 145, al 30 giugno 2014); il d.p.r. 28 marzo 2013, n. 44, sul riordino degli organi collegiali operanti presso il ministero, ex art. 2, c. 4, della l. 4 novembre 2010, n. 183; il d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, di riordino della disciplina degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni, ex art. 1, cc. 35 e 36, della l. 6 novembre 2012, n. 190, sulla prevenzione e la repressione della corruzione. Le osservazioni hanno riguardato: in materia di stipula di contratti, la mancata sottoscrizione digitale; in materia di certificazione del credito, l'assenza dei requisiti; nell'ambito dell'accordo di collaborazione con la Federazione italiana delle associazioni di volontariato, la mancanza del regolamento per la concessione di contributi; la carenza nella documentazione e nelle rendicontazioni per i pagamenti a istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (Irces) o a istituti zooprofilattici per attività oggetto di convenzione;

In allegato (all. n. 3), si riportano i dati sui rilievi trasmessi dal Ministero delle infrastrutture, dai quali si constata una notevole diversità sul numero rispetto a quelli comunicati dall'Ucb.

infine, per i pagamenti commerciali, irregolarità sul cronoprogramma, per scadenza o mancanza del Durc o per altre carenze documentali, irregolarità di natura contabile (errata imputazione della spesa) o di altra natura (conto di tesoreria scaduto, codice tesoreria errato, errori materiali). L'Ucb non ha dato corso a provvedimenti sotto la responsabilità del dirigente responsabile, ex art. 10, c. 1, del d.lgs n. 123/2001.

Anno 2014. L'Ucb ha formulato 29 osservazioni, di cui 8 relative a tipologie ex art. 6 e 21 ex art. 7 del d.lgs. n. 123/2011. Criticità si sono determinate con l'entrata in vigore di alcune disposizioni, tra cui, oltre quelle relative ai processi di dematerializzazione dei contratti, il d.l. 24 giugno 2014, n. 91, art. 33, c. 4, che ha escluso il sindacato di legittimità preventivo dell'Ucb sui provvedimenti per i quali è previsto l'inoltro alla Corte dei conti; il d.m. 3 aprile 2013, n. 55, e la circolare del 4 novembre 2013, n. 37, sull'attuazione del regolamento in materia di emissione, trasmissione e ricezione della fattura elettronica, ex art. 1, cc. 209-213, della l. n. 244/2007, alla cui fase di sperimentazione ha partecipato il ministero. Tra le criticità riscontrate: un affidamento di servizi su accordo quadro Consip, per la gestione delle trasferte dei dipendenti; alcuni ordini di pagare relativi al rimborso di somme a società titolari del servizio finanziario di anticipazione mediante carte di credito delle spese per missioni per mancanza del Durc; la violazione del principio dell'annualità del bilancio, con richiamo all'osservanza dell'art. 34 della l. n. 196/2009, circa la necessità dell'uso di fondi dell'anno precedente per pagare ratei maturati nell'anno di competenza e di fondi stanziati per l'anno in corso per le ulteriori debenze; documentazione irregolare per violazione del d.m. n. 55 del 3 aprile 2013 per impossibilità di ricezione di fatture cartacee oltre i termini previsti; osservazioni sulla mancata sottoscrizione dei contratti con firma digitale. Le note di osservazione sono state: di natura contabile (errata imputazione della spesa o mancanza di disponibilità sul capitolo) e di altra natura (conto di tesoreria scaduto, codice tesoreria errato, errori materiali, documentazione incompleta, Durc scaduto); relative alla sottoscrizione dei contratti (mancanza della firma digitale). L'Ucb non ha dato corso a provvedimenti sotto la responsabilità del dirigente responsabile.

Anno 2015. L'Ucb ha posto in essere 32 osservazioni, di cui 26 su tipologie ex art. 6 e 6 ex art. 7 del d.lgs. n. 123/2011. Criticità si sono determinate con l'entrata in vigore di alcune disposizioni, tra cui quella che ha introdotto il meccanismo dello *split payment* relativo all'Iva su cessioni di beni e servizi, e quelle sulla dematerializzazione dei contratti. L'applicazione della normativa per la limitazione nei tetti di spesa ha causato la restituzione di diversi provvedimenti. Le principali osservazioni hanno riguardato decreti di impegno a favore di strutture periferiche per beneficiario non corretto e l'applicazione della procedura di *split payment* su fatture del 2014, per errata applicazione normativa. Le restanti osservazione sono state per irregolarità di natura contabile (errata imputazione della spesa), di altra natura (errata procedura di invio del contratto agli organi di controllo) o per documentazione carente o irregolare.

Anno 2016. L'Ucb ha inviato 65 osservazioni, di cui 19 relative a tipologie ex art. 6 e 46 ex art. 7 del d.lgs. n. 123/2011. Criticità si sono determinate con l'entrata in vigore di alcune leggi, quali il codice degli appalti e le modifiche alla l. n. 196/2009 (legge di contabilità e finanza pubblica) e al d.lgs. n. 123/2011 (riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa). Tra le principali osservazioni: per gli affidamenti di servizi in economia, l'errata determinazione della quota di applicazione; per gli affidamenti diretti, l'errata determinazione dei criteri di scelta del fornitore. Gli altri rilievi hanno riguardato irregolarità: di natura contabile (per errata imputazione della spesa, per carente disponibilità dei fondi, per mancato ricorso a impegni pluriennali); relative all'osservanza dei termini di pagamento dei debiti commerciali; di altra natura (Durc irregolare, mancato utilizzo del conto di tesoreria); per documentazione carente o irregolare o altri errori materiali (nota n. 3680 del 23 febbraio 2017 dell'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero della salute).

2. Le carenze nella pubblicazione delle osservazioni degli organi di controllo

Nonostante i numerosi rilievi formulati dall'Ucb del Ministero delle infrastrutture, pochi sono stati pubblicati sul portale *web* istituzionale, peraltro segnalati in forma approssimativa e confusa. Inoltre, il numero delle osservazioni poste in essere dal 2013 al 2016 comunicato dal ministero non coincide con quello indicato dallo Ucb.

Il Ministero delle infrastrutture riferisce¹¹⁸ di aver sviluppato, dalla seconda metà del 2016, uno strumento di ausilio per le attività di organizzazione e pubblicazione dei dati nella sezione 'Amministrazione trasparente' del sito istituzionale. La soluzione applicativa è iscritta al 'catalogo nazionale programmi riusabili' dell'Agenzia per l'Italia digitale ed è stata acquisita mediante il 'riuso', che permette di accedere gratuitamente a soluzioni sviluppate per conto di altri enti; lo strumento permette la pubblicazione in modo omogeneo, semplice e guidato, secondo le disposizioni del quadro normativo relativo alla trasparenza, dando la possibilità di gestire i flussi autorizzativi in funzione del contenuto, dal suo inserimento fino alla pubblicazione sul Pat (portale amministrazione trasparente). Ciò dovrebbe consentire di superare le criticità e di verificare i contenuti delle pubblicazioni, al fine di evidenziare carenze e di migliorare la gestione del flusso di lavoro e degli adempimenti. Inoltre, sono state attivate le azioni per l'introduzione delle novità apportate dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, e, in parte, la pubblicazione sul sito dall'Anac delle prime linee guida del Foia del dicembre 2016. Il ministero sta procedendo alla migrazione della documentazione, che coinvolge anche i contenuti della sezione 'controlli e rilievi sull'amministrazione'; l'attività comporta la necessità di scaricare i vecchi contenuti, verificarli, integrarli nel caso in cui la nuova alberatura di riferimento lo richieda e procedere con il caricamento sul portale; secondo il ministero, il disallineamento con i dati dell'Ucb sui rilievi è dovuto a tale migrazione e alla modifica normativa, che prevede la pubblicazione del solo sottoinsieme dei rilievi formulati della Corte dei conti.

Il completamento della corretta organizzazione delle informazioni nella sezione 'Controlli e rilievi sull'amministrazione' è prevista a breve.

Il Ministero della salute riferisce¹¹⁹ che l'art. 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, come novellato dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, ha disposto che le amministrazioni pubblichino,

¹¹⁸ Nota n. 25743 del 27 giugno 2017.

¹¹⁹ Nota n. 25865 del 15 giugno 2017.

con riguardo agli atti degli organi di revisione amministrativa e contabile, la relazione al bilancio di previsione, alle relative variazioni e al conto consuntivo o bilancio di esercizio. La disposizione, nel testo previgente, prevedeva l'obbligo di pubblicazione dei rilievi non recepiti degli organi di revisione amministrativa e contabile; tali rilievi non sono stati pubblicati, in quanto non presenti. Sono stati pubblicati, al contrario, tutti i rilievi, ancorché non recepiti, della Corte dei conti riguardanti l'organizzazione e l'attività delle amministrazioni stesse e dei loro uffici.

CAPITOLO VII

VALUTAZIONI CONCLUSIVE E RACCOMANDAZIONI

1. Come già rilevato per altre amministrazioni statali, la ricostruzione degli acquisti di beni e servizi per gli anni 2013-2016 da parte dei Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti e della salute è stata complessa, risultando bisognosa, da parte delle amministrazioni, di rettifiche, pur dovendo essere, in base ai principi di trasparenza e di buon andamento, di immediata disponibilità.

Si rileva, inoltre, un disallineamento notevole fra quanto comunicato dai ministeri e quanto riportato nel Sicr per i consumi intermedi.

2. È elevato il numero delle strutture che gestiscono gli acquisti, richiedendosi, pertanto, una razionalizzazione delle stazioni appaltanti mediante una loro riduzione.

3. Il ricorso alle procedure aperte e ristrette, anche per i contratti sopra soglia, è risultato irrilevante. La Corte segnala tale significativa circostanza al Dipartimento del coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei ministri e all'Ispettorato generale di finanza della Ragioneria generale dello Stato affinché possano intraprendere le misure ritenute più opportune.

4. La distribuzione degli affidamenti fra le diverse modalità non è verificabile dalle amministrazioni attraverso il sistema informatico, per cui non è possibile monitorare quanti di essi siano posti in essere con le procedure ordinarie e quanti con quelle ritenute eccezionali dall'ordinamento europeo e nazionale.

5. La soddisfazione per i servizi offerti da Consip è modesta. Le criticità più significative riguardano: la violazione delle condizioni di contratto, attribuibile alle mancate verifiche da parte di Consip sulle imprese affidatarie; la lentezza del sistema e i lunghi tempi di attesa; la non competitività dei prezzi rispetto al mercato; le complesse modalità di gestione; le difficoltà per accedere ai servizi di riparazione o sostituzione dei prodotti; l'impossibilità di visionare i beni prima dell'acquisto; l'eccessivo limite minimo di spesa; l'assenza di alcuni prodotti; la poco intellegibile documentazione per l'accesso alla convenzione.

6. Le amministrazioni, spesso, non hanno fornito elementi utili in risposta alle richieste di chiarimenti degli Uffici centrali del bilancio sulle problematiche riscontrate negli affidamenti; gli organi di controllo, pertanto, hanno dato corso ai pagamenti, ai sensi del d.lgs. n. 123/2011, pur in assenza della completezza documentale.

7. Non sempre le modalità e le prassi applicative di taluni istituti sono conformi alle disposizioni legislative vigenti, come evidenziato, ad esempio, dalla lentezza nell'adeguamento alla disciplina prevista per la determinazione a contrarre.

ALLEGATI

Allegato 1

Spesa per consumi intermedi del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Spesa per consumi intermedi del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
All. n. 1

(euro)

categoria economica	stanziamenti definitivi di competenza	residui iniziali	impegni totali	pagato in conto competenza	pagato in conto residui	totale	economie
acquisto di beni	30.786.749	4.416.493	28.897.247	20.777.189	3.509.297	24.286.485	707.895
acquisto di servizi	220.686.382	74.600.043	202.255.189	148.590.227	48.118.978	196.709.205	9.369.764
totale 2013	251.473.131	79.016.536	231.152.436	169.367.416	51.628.274	220.995.690	10.077.659
acquisto di beni	24.366.411	8.404.023	22.683.782	15.231.406	7.409.058	22.640.464	246.256
acquisto di servizi	227.515.670	77.547.915	218.788.761	145.540.485	57.722.810	203.263.295	8.602.276
totale 2014	251.882.081	85.951.938	241.472.543	160.771.891	65.131.868	225.903.759	8.848.532
acquisto di beni	33.757.579	8.340.032	32.130.430	18.840.155	6.840.157	25.680.312	873.690
acquisto di servizi	233.370.779	78.361.996	212.125.873	151.039.066	56.876.184	207.915.249	6.523.198
totale 2015	267.128.358	86.702.027	244.256.302	169.879.221	63.716.340	233.595.562	7.396.887
acquisto di beni	30.938.425	13.748.419	27.313.841	15.155.769	12.069.518	27.225.287	597.963
acquisto di servizi	247.429.210	72.636.033	234.905.996	164.908.864	54.654.577	219.563.442	6.721.659
totale 2016	278.367.635	86.384.452	262.219.837	180.064.634	66.724.095	246.788.729	7.319.622
totale	1.048.851.205	338.054.954	979.101.119	680.083.161	247.200.577	927.283.739	33.642.700

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Sicr.

Allegato 2

Spesa per consumi intermedi del Ministero della salute

Spesa per consumi intermedi del Ministero della salute
All. n. 2

(euro)

categoria economica	stanziamenti definitivi di competenza	residui iniziali	impegni totali	pagato in conto competenza	pagato in conto residui	totale	economie
acquisto di beni	7.069.545	1.320.269	7.020.120	5.159.677	961.688	6.121.365	31.582
acquisto di servizi	154.463.971	95.494.153	150.888.811	96.136.649	60.059.338	156.195.988	11.392.688
totale 2013	161.533.516	96.814.422	157.908.930	101.296.327	61.021.026	162.317.353	11.424.269
acquisto di beni	5.884.496	2.190.784	5.659.897	4.709.149	1.615.650	6.324.799	206.813
acquisto di servizi	124.691.391	79.377.445	119.918.391	60.953.456	48.673.343	109.626.799	11.411.773
totale 2014	130.575.887	81.568.229	125.578.287	65.662.604	50.288.993	115.951.598	11.618.646
acquisto di beni	7.668.195	1.650.003	7.616.107	4.833.496	1.211.937	6.045.433	61.735
acquisto di servizi	105.801.492	79.005.313	102.871.947	48.969.204	42.840.914	91.810.118	8.352.440
totale 2015	113.469.687	80.655.316	110.488.054	53.802.700	44.052.851	97.855.551	8.414.174
acquisto di beni	6.890.868	3.125.568	6.872.934	4.498.125	2.405.233	6.903.358	178.299
acquisto di servizi	95.487.489	80.921.734	87.625.651	39.515.645	42.553.226	82.068.872	11.455.229
totale 2016	102.378.357	84.047.302	94.498.585	44.013.770	44.958.459	88.972.229	11.633.528
totale	507.957.447	343.085.270	488.473.857	264.775.401	200.321.330	465.096.731	43.090.618

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Sicr.

Allegato 3

Rilievi posti in essere dall'Ufficio centrale del bilancio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Rilievi posti in essere dall'Ufficio centrale del bilancio del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

anno	numero di rilievi	oggetto
2013	29	<ul style="list-style-type: none"> - Mancata pubblicazione sul sito del ministero del pagamento di un contributo di cui all'art. 26 del d.lgs. n. 33/2013; - Non applicazione della normativa in materia di compensi inerenti incarichi di collaudo conferiti a dipendenti pubblici; - Errata imputazione della spesa su piani gestionali del medesimo capitolo; - Utilizzazione di un capitolo diverso, per penuria di fondi, per assicurare, senza soluzione di continuità, un servizio di trasmissione dati sulle linee del circuito trasmissivo numerico (Ctn), tra alcuni siti remoti e i centri di controllo (Vts), al fine della sicurezza della navigazione e della salvaguardia della vita umana in mare.
2014	26	<ul style="list-style-type: none"> - Errata apposizione della firma digitale su un decreto direttoriale di approvazione di un contratto; - Errata imputazione della spesa sui pertinenti capitoli; - Per il contratto servizio pubblico di connettività, richieste le motivazioni che non consentono di definire con esattezza l'ammontare delle penali da stornare al pagamento delle fatture; - Richieste motivazioni per mancato impegno pluriennale di spesa ex art. 34 l. n. 196/2009 per contratti di durata triennale; - Approvazione di un contratto per il periodo 2014-2015, nelle more della ricezione del nulla osta ex art. 34, l. n. 196/2009, per l'impegno pluriennale da parte del Ministero dell'economia, dovendo assicurare, senza soluzione di continuità, i servizi radioelettrici costieri, inerenti alla sicurezza della navigazione marittima, della salvaguardia della vita umana in mare, avendo già anticipato l'esecuzione delle indispensabili prestazioni.
2015	35	<ul style="list-style-type: none"> - Mancata richiesta di autorizzazione ad assumere impegno pluriennale nel caso di contratto che esplica i suoi effetti fra due esercizi finanziari; - Erronea imputazione all'annualità 2014 degli oneri finanziari di contratti di servizi e di attività da svolgersi nel 2015; - Errata imputazione della spesa sui capitoli di bilancio.
2016	46	<ul style="list-style-type: none"> - Mancata autorizzazioni di pagamento di fatture riferite a contratti stipulati dalla Direzione generale dei sistemi informativi e statistici, in quanto non ancora perfezionato il provvedimento di gestione unificata di capitoli di spesa di altro centro di responsabilità amministrativa; - Assenza di firma digitale per alcuni decreti di impegno; - Errata applicazione delle disposizioni in materia di sanzioni amministrative ex d.lgs. n. 472/1997; - Impegno su errato piano gestionale del capitolo di spesa; - Impegno su errato capitolo di spesa; - Mancata sottoscrizione del contratto in formato digitale.
2017	2	<ul style="list-style-type: none"> - Firma digitale non leggibile dal <i>software</i> in uso presso l'Ucb; - Irrricevibilità di atti non allegati ai provvedimenti trasmessi entro il 31 dicembre dell'esercizio finanziario; - Servizi di interpretariato nell'ambito di accordi con stati esteri (<i>steering committee</i> di Zurigo) ritenute spese di rappresentanza da assoggettate a limite di impegno.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Mit.

