Autorità Nazionale Anticorruzione

AREA REGOLAZIONE

Ufficio Monitoraggio Acquisizione Beni e Servizi e Soggetti Aggregatori

Analisi degli affidamenti in deroga alle convenzioni Consip di energia elettrica, gas, carburanti, combustibili per riscaldamento, telefonia mobile.

1.1 Premessa metodologica

Nel luglio del 2014 è stata avviata un'attività di indagine da parte dell'ex Direzione Osam, sugli affidamenti disposti dalle Amministrazioni pubbliche in deroga alle convenzioni Consip ed in violazione delle condizioni previste:

a) dall' art. l, co. 449, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (per le Amministrazioni statali);

b) dall'art. l, co. 449, della legge 296/2006 e dell'art. 15, co. 13, lett. d) del d.l. n. 95/12 (per gli Enti del Servizio sanitario nazionale);

c) dall'art. l , co. 7 e 8, del d.l. 95/2012 (per le altre Amministrazioni, Enti e Società pubbliche);

Sono quindi state inviate a diverse Amministrazioni ed enti pubblici duecento lettere di richiesta di informazioni e chiarimenti in merito ad altrettanti affidamenti (50 interventi relativi ad Amministrazioni dello Stato, 18 interventi relativi ad Enti del Servizio Sanitario Nazionale, 132 interventi relativi ad Amministrazioni, Enti e Società pubbliche).

Il campionamento è stato realizzato utilizzando le informazioni disponibili nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici dell'Autorità (BDNCP), in modo che potessero rappresentare le varie aree del territorio nazionale e che rispettassero i seguenti parametri:

- importo minimo pari almeno alle soglie comunitarie in vigore al 1° gennaio 2012[1];
- importo massimo pari a 11.000.000 di euro;
- tipologia di stazione appaltante: Amministrazioni dello Stato; Enti del Servizio sanitario nazionale; altre Amministrazioni;

[1] Soglia vigente nel biennio 2012-2014 relativo a quasi tutti gli affidamenti sottoposti a verifica.

- categorie merceologiche (CPV) corrispondenti alle convenzioni Consip: energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile.

Gli esiti di tali indagine sono stati analizzati dal Consiglio[2]; il sottoinsieme del campione originario ossia la parte che non coinvolgeva strettamente aspetti di vigilanza, è stato oggetto di un'ulteriore indagine conoscitiva[3] da parte questa volta dello scrivente Ufficio con il nuovo obiettivo di comprendere le motivazioni economiche del differenziale di prezzo ottenuto dalle Stazioni appaltanti (SA) che potevano agire al di fuori delle convenzioni. A tal fine sono state prese in considerazione le SA che, avendo affidato contratti di beni e servizi senza aderire ai contratti messi a disposizione delle centrali di committenza, avevano realizzato risparmi per almeno l'1% (rispetto ai prezzi fissati nelle corrispondenti alle Convenzioni Consip vigenti nello stesso periodo).

Trattandosi di finalità diverse rispetto alla prima indagine, è stato necessario contattare nuovamente ciascuna Amministrazione e richiedere una relazione tecnica specifica.

L'attività è stata realizzata mediante la predisposizione e l'invio di note, differenziate a seconda della tipologia di contratto (energia elettrica, gas, combustibili per riscaldamento, telefonia mobile, servizi di manutenzione ITC), in modo da focalizzare le risposte delle SA sugli aspetti tecnici (es. tipologia e caratteristiche della prestazione), che avessero effettivamente inciso sul prezzo.

Nonostante il rigore dell'impostazione delle richieste inoltrate alle Stazioni appaltanti, i riscontri pervenuti all'Autorità hanno messo in luce una notevole disomogeneità nella qualità e nella schematicità delle informazioni fornite (in alcuni casi non sembrava che non fosse stata neanche ben compresa la differenza rispetto alla prima indagine).

1.2 Riferimenti normativi

E' bene richiamare la normativa di riferimento dell'indagine, in particolare l'art.1, co.3 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 convertito in Legge 7 agosto 2012 n. 135, che contiene un obbligo per le amministrazioni pubbliche di ricorrere alle convenzioni Consip, in conseguenza di una specifica normativa che imponga tale obbligo. La specifica normativa è rintracciabile nell'art. 1, co. 449 della Legge 296/06 che dispone che "tutte

[2] Adunanza del 12 novembre 2014.

[3] Come da deliberato consiliare del 22 aprile 2015.

le Amministrazioni statali centrali e periferiche, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le istituzioni universitarie, sono tenute ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni-quadro".

Tuttavia lo stesso art. 1 del d.l. n.95, al successivo comma 7, consente, per le categorie prese in esame dall'Ufficio (energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e mobile), di approvvigionarsi direttamente senza passare per il tramite delle centrali di committenza se i prezzi ottenuti risultano più vantaggiosi: "*è fatto salvo la possibilità di procedere ad affidamenti, nelle indicate categorie merceologiche, anche al di fuori delle predette modalità, a condizione che gli stessi conseguano ad approvvigionamenti da altre centrali di committenza o procedure di evidenza pubblica, e prevedano corrispettivi inferiori o quelli indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali*".

E' necessario, infine, evidenziare come il comma 13, preveda il diritto per le stazioni appaltanti di recedere dal contratto dal momento in cui la convenzione Consip risultasse migliorativa rispetto a quello stipulato e l'aggiudicatario non fosse disposto ad una modifica. Al riguardo, si anticipa ciò che verrà meglio evidenziato nel dettaglio successivo nel settore merceologico della fornitura di energia elettrica, settore in cui si è registrato nel corso dell'indagine la maggiore incisività degli adeguamenti di prezzo al ribasso, creando una sorta di *feedback* tra i prezzi ottenuti fuori Convenzione e le versioni successive delle stesse Convenzioni Consip, fino a pervenire ad una Convenzione Consip (Convenzione elettrica 12), migliorativa di molti contratti in essere delle stazioni appaltanti e a cui le stesse si sono adeguate successivamente.

2.1 Energia elettrica

La maggior rappresentatività si registra in corrispondenza dei contratti di energia elettrica.

Il riferimento è alla fornitura di energia elettrica oggetto della Convenzione Consip n. 10 valida per il periodo dicembre 2012-fine 2013 (il mese di fine validità è variabile a seconda del lotto: settembre 2013 per il lotto 3 relativo al meridione d'Italia; ottobre per il lotto 2 relativo a centro; dicembre per i lotti 1 e 4 del nord). Il prezzo è riferito ad un'utenza di Media Tensione sia per "Illuminazione pubblica" che per "Altri Usi" (diversi dall'illuminazione pubblica o ricarica veicoli elettrici, ossia ad esempio tutte le utenze degli edifici quali le sedi comunali, giudiziarie, le scuole, le utenze delle aree verdi, degli impianti sportivi etc.), ed

è diversificato per fasce orarie di consumo (F1, F2, F3). Il prezzo Consip[4] è dato dalla media ponderata dei prezzi di ciascuna fascia oraria con pesi percentuali maggiori per la fascia di punta (giorni festivi dalle 8 alle 19) e minimi per la F2. L'OE individuato da Consip per quella convenzione era Edison Energia. I Comuni contattati hanno selezionato aggiudicatari diversi confrontando i prezzi di ogni singola fascia indicizzati secondo la formula Consip (indicizzazione mensile secondo l'indice energetico Consip Power Index) e talvolta valutando anche la possibilità di adottare prezzi fissi. Ad esempio il Comune di Rubano ha stimato margini di risparmio apprezzabili nella fascia F3 (per i comuni è ricorrente l'esigenza di illuminazione notturna: nel presente caso il Comune ha evidenziato che oltre la metà dei consumi risultavano concentrati nella terza fascia) ottenibili tramite l'OE Enel energia, piuttosto che aderire alla corrispondente convenzione a Consip. Il margine di miglioramento è stato quantificato nel 9,2% (media delle tre fasce), a parità di ulteriori elementi che possono incidere sul prezzo, quali il numero di utenze, la durata del contratto, la formula di adeguamento prezzi etc.

Un'informazione che emerge in maniera ricorrente in merito alle motivazioni[5] del risparmio ottenuto, è legato alla modalità di predisposizione del bando: infatti alcune SA dichiarano di aver effettuato una preventiva indagine informale presso SA limitrofe o che presentassero esigenze analoghe, anche mediante consultazione dei siti web delle altre SA (come nel caso del Comune di Sondrio), per avere un termine di confronto del livello di prezzo praticato a parità di servizi offerti. Ciò ha consentito alle stesse di agire sul libero mercato avendo chiaro il quadro di riferimento dei prezzi vigenti e delle caratteristiche dei contratti che potevano essere richieste.

Il punto essenziale tuttavia è quello che la stragrande maggioranza delle SA mette in luce, ossia aver posto a base d'asta proprio il prezzo definito nelle convenzioni Consip per la tipologia di prestazione di cui necessitavano; a partire da quel valore i vari operatori economici sono stati invitati a proporre ribassi. In alcuni casi, come quello della Città di Lumezzane, il prezzo indicato nel contratto viene legato non solo alla convenzione Consip vigente, ma a scadenza della stessa, a quello della convenzione futura.

[4] Il corrispettivo delle convenzioni Consip è formato sia dalla componente energia che dalle perdite di rete per livello di tensione. Il corrispettivo di altri OE può essere formato da componenti aggiuntive. Ad esempio quello do ACEA per la Camera di Commercio di Roma, è composto anche dalla componente CO2, di quella di sbilanciamento, di prezzo commercializzazione e vendita etc. Il Comune di Arcore evidenzia come oneri accessori (potenza impegnata, trasporto, oneri di sistema, addizionale, imposte erariali) determinati dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas e quindi indipendenti dal fornitore scelto, incidano per oltre il 55% del valore del contratto.

[5] In un solo caso, quello dell'INFN, la SA ha dichiarato di non conoscere le ragioni economiche del ribasso offerto dall'OE. Il Comune di Sondrio ha specificato di non saper identificare con precisione quale singolo fattore o sommatoria di fattori abbai determinato il risparmio.

Gli OE dal canto loro, al fine di conquistare nuove fette di mercato o di non perdere quelle già acquisite hanno dimostrato una certa disponibilità nei confronti dei vincoli posti della SA, non solo adeguandosi ai prezzi Consip ma anche praticando su di essi un ribasso sia in sede di gara che per i contratti già in corso (come nel caso del Comune di Tarquinia). Tale comportamento è spiegabile con la previsione dell'art. 1, co. 13 del d.l. 95/2012[6], in base al quale le SA possono recedere dal contratto se la convenzione Consip risulti migliorativa rispetto al contratto stipulato e l'aggiudicatario non sia disposto ad una modifica. Anche in tal caso la presenza di Consip è risultata utile, sebbene indirettamente, in quanto ha stimolato la concorrenza e l'efficienza dei vari OE. Inoltre alcuni OE selezionati dalle SA (es. Università degli studi di Genova) hanno aggiornato i propri corrispettivi utilizzando l'indice definito da Consip che quindi risulta comunque essere un valore aggiunto anche per gli OE.

Da un lato quindi si può osservare che le offerte Consip risultano in molti casi (almeno tutti quelli presi in considerazione nella presente campione) migliorabili dal punto di vista economico a parità di prestazioni, ma dall'altro che il valore aggiunto di questo ente risiede proprio nella definizione di *quantum* che rappresenta la base di partenza per valutare le offerte degli altri OE.

Nel caso dell'energia elettrica inoltre, è necessario tenere in considerazione l'alta volatilità dei prezzi registrata nel periodo 2012-2014, che ha reso particolarmente instabile questo mercato e ha spinto le SA più virtuose a monitorare mensilmente l'andamento delle quotazioni indicizzate della convenzione Consip (come nel caso della città di Cesano Maderno), per passare da un regime di prezzi fissi a uno di prezzi variabili (come nel caso dell'Azienda ospedaliera di Brotzu) in un periodo di discesa dei prezzi del mercato elettrico o vice versa (come nel caso del Comune di Silea, del Comune di Sperone, del Comune di Arcore e della città di Imola), e per scegliere il tipo più conveniente di indicizzazione del prezzo che tenesse conto di tali fluttuazioni. Ad esempio il Comune di Verona specifica che la convenienza nel caso del contratto da esso stipulato, era attribuibile al fatto che l'OE avesse utilizzato una indicizzazione basata sui *future* di prezzo IDEX (si tratta di *future* della borsa elettronica) anziché l'indicizzazione al mercato BRENT e Btz utilizzati da Consip. In un periodo di discesa dei prezzi, come quello verificatosi nel 2013, l'indice basato sui *future* essendo più reattivo, aveva consentito risparmi maggiori. In alcuni casi, come quello del Comune di Canosa di Puglia, lo sconto è stato fatto anche sull'adeguamento per la fluttuazione dei prezzi, partendo sempre come riferimento al tipo di adeguamento proposto dalle convenzioni Consip.

[6] convertito nella legge n.135/2012

I prezzi offerti dagli OE risultano quindi più o meno convenienti a seconda del tipo di meccanismo usato per l'indicizzazione (in generale risulta più conveniente un indice poco sensibile agli umori del mercato in un periodo di rialzo dei prezzi, e vice versa quando sono in diminuzione). Per tale motivazione, alcune SA che avevano ottenuto vantaggi economici monitorando mensilmente l'andamento delle quotazioni e quindi agendo autonomamente sul mercato, successivamente, a causa dell'inversione di tendenza dei prezzi, hanno trovato conveniente aderire alle convenzioni Consip.

In queste condizioni di mercato non è possibile affermare che gli acquisti con modalità centralizzata siano in assoluto più o meno convenienti; sembra piuttosto che sia proprio la facoltà di scelta lasciata alle SA che consente ad ognuna di esse di confrontare le varie offerte disponibili in base alle fabbisogni previsti e individuare di volta in volta la soluzione migliore (es. offerte con prezzi fissi o indicizzazione lenta in periodi di costante aumento, offerte con indici sensibili in caso di discesa) o di rinegoziare le condizioni inizialmente stabilite in caso di cambio di trend durante il periodo di vigenza di un contratto. Tanto più che gli enti locali, anche di piccole dimensioni, sono apparsi tecnicamente preparati per affrontare le gare fuori convenzione. Ad esempio il Comune di Arcore che aveva ottenuto dall'OE una revisione in diminuzione dei prezzi dell'energia, e quindi un risparmio rispetto alle convenzioni Consip, si è affidato a quest'ultima per la fornitura di gas naturale e per la telefonia mobile (e ciò può contribuire a spiegare la minore numerosità di contratti stipulati al di fuori delle convenzioni in tali settori riscontrata nella presente analisi).

Circostanza ancora più singolare è che alcune SA (es. la provincia di Pesaro e Urbino, il Comune di Codropio, il Comune di Villafranca di Verona) hanno ottenuto ribassi notevoli - anche del 13%- rispetto alle convenzioni Consip affidando la fornitura *allo stesso OE proposto nella convenzione* allora vigente (GALA spa nella fattispecie).

Altre motivazioni addotte dalle SA[7] in merito al risparmio ottenuto sono legate alle specifiche esigenze dell'ente che registrava il maggior utilizzo in una certa fascia di consumo di energia (es. quella notturna o festiva), e scarso nelle altre, la dove Consip proponeva una tariffa omogenea per tutte le fasce[8].

Altra motivazione apportata ha riguardato la capacità delle SA di analizzare retrospettivamente i livelli di consumo divisi per fascia oraria e fornendo quindi una quantificazione verosimile dei consumi attesi, consentendo quindi all'OE di programmare correttamente le forniture.

[7] Ad es. il Comune di Lumezzane e quello di Rubano (Padova), ma la situazione è estensibile a tutti comuni che hanno ad esempio esigenze di illuminazione pubblica

[8] Altre SA, come nel caso dell'INFN, hanno dichiarato esplicitamente di non conoscere le ragioni che giustifichino i ribassi proposti dall'OE.

In generale le SA si sono attivate al fine di quantificare nel dettaglio i consumi per tipo di fascia, in modo da ridurre al minimo *l'alea* della quantità necessaria stimata e consentire una programmazione dei consumi più precisa possibile. In tal modo anche il fornitore ha potuto approvvigionarsi conoscendo i fabbisogni della SA. Tale aspetto è comunque trasversale rispetto alla presenza o meno di un accordo quadro messo a disposizione da una centrale di committenza.

In un caso la motivazione addotta è quella per cui l'OE aveva un *surplus* di energia da allocare, non proveniente dal mercato elettrico (ma da fonti proprie, fotovoltaico, nucleare proveniente dall'estero etc) e quindi non soggetto alle fluttuazioni di cui sopra.

In altri casi parte del risparmio era dovuto alla fornitura di energia 'verde'[9] (come nel caso del Comune di Pordenone e di quello di Perugia che hanno bandito gare per la fornitura di energia elettrica proveniente da fonti rinnovabili; in altri casi l'energia così detta 'verde' è solo una quota dell'energia totale acquistata) nella quale sembra che le convenzioni Consip al tempo vigenti non fossero competitive.

Il Comune di Codropio propone una motivazione diversa: i fornitori collegati a Consip o in generale alle centrali di committenza, dovendo garantire un certo livello di prestazioni per interi accordi quadro, devono rispondere a requisiti più stringenti in termini organizzativi e dimensionali rispetto a una molteplicità di fornitori che però possono garantire prezzi inferiori, e in tal modo assicurare una forma di concorrenza.

Il Comune di Sestri Levante poi, è dovuto ricorrere a OE diversi da quelli indicati in convenzione in quanto le sue esigenze non raggiungevano il quantitativo minimo ordinabile definito dalla centrale di committenza nazionale.

L'entità del risparmio[10] è stata abbastanza variabile, dal 3,1% della Camera di Commercio di Roma (2012-2013) al 20% circa dell'Autorità portuale di Salerno (mag 2013-apr 2014) o persino il 23% del Comune di Villafranca di Verona (2013). L'Autorità di Salerno sottolinea come i lotti messi a disposizione da Consip siano meno competitivi per le SA del Sud, nonostante la maggior produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili e la minor domanda dovuta a minor industrializzazione di questa area del Paese.

[9] L'acquisto di energia da fonti rinnovabili consente di ottemperare agli obblighi imposti dalle direttive comunitarie del "Pacchetto Clima-Energia" riducendo le emissioni di CO2.

[10] In genere viene indicato il risparmio per la sola componente di energia. Il risparmio sui costi dei servizi di vendita è di entità inferiore, ma comunque presente. Gli importi (al netto di IVA) infatti sono dovuti in parte alla spesa per energia, e in parte – il 55% circa- agli oneri accessori: potenza impegnata, costo del trasporto, oneri di sistema, imposta erariale.

2.2 Gas naturale e Combustibile da riscaldamento

Per la fornitura di gas naturale i prezzi[11] delle convenzioni Consip sono fissati in base alla media delle quotazioni trimestrali del periodo di osservazione, e vengono indicizzati sempre con cadenza trimestrale sulla base di un indice energetico costruito sulla base di un paniere di prodotti petroliferi creato dall'Autorità AEEGSI.

Anche per questa categoria merceologica, in merito alle motivazioni del risparmio, valgono le considerazioni fatte in merito all'energia elettrica, e risultano essenzialmente dall'uso dei prezzi Consip quali base di gara per ottenere ribassi da parte degli OE presenti sul mercato (come anche indicato dall'Università degli studi di Milano, che nel 2013 ha ottenuto il 15% di risparmio rispetto a Consip).

Per quanto riguarda il combustibile da riscaldamento la convenzione Consip prevede la fornitura e la consegna a domicilio dei combustibili. I prezzi dipendono dai volumi acquistati (anche qui è presente un quantitativo minimo ordinabile). Anche in questo caso è stato posto a base d'asta il prezzo proposto da Consip nelle proprie convenzioni. Le relazioni tecniche evidenziano un risparmio che va dal 4,28% per la scuola sottufficiale di Viterbo, al 18% per il Comune di Campione d'Italia (in quest'ultimo caso tuttavia i risparmi sono dovuti ad un vantaggio di posizione che consente un accesso tecnicamente più facile e a prezzi minori sul mercato svizzero) e del 21% per il Comune di Sondrio.

Per i servizi di gestione e manutenzione degli impianti di riscaldamento con fornitura di gasolio, si dispone solo della nota dell'INFN che peraltro presenta esigenze energetiche particolari essendo un complesso di laboratori di ricerca con grandi volumi e turni di lavoro distribuiti su tutte le 24 ore; rispetto al prezzo Consip dichiarano di ottenere un risparmio del 55% .

2.3 Servizi di telefonia mobile

Per la telefonia mobile, le convenzioni Consip prevedono il servizio di traffico dati in aggiunta al classico servizio voce, entrambi in mobilità, con prezzi diversificati a seconda del tipo di utente verso cui si effettua il servizio voce, e a seconda del volume dati (in GB) per il traffico dati.

Per questa categoria merceologica si hanno a disposizione risposte contenenti le motivazioni economiche del risparmio unicamente per due SA (il comune di Besana in Brianza invece non indica motivazioni esplicite ma dalla relazione tecnica si evince che ha proceduto al raffronto con i prezzi proposti

[11] I prezzi non sono comprensivi del servizio di distribuzione e dei relativi oneri, delle imposte e delle addizionali.

da altri OE). Risparmi sono stati imputati alla scelta di una tariffa '*flat*' ossia monofascia, alla previsione di soglie massime per il traffico effettuato e per la scelta di utenze ricaricabili che sono esenti dalla tassa di concessione governativa (Comune di Trieste e Azienda Ospedaliera S. Camillo Forlanini).

Altro caso particolare riguarda i servizi ITC (Tecnologie dell'Informazione e della Comunicazione), di cui si dispone solo della nota dell'azienda ospedaliera universitaria di Napoli per l'ammodernamento del *software* per le varie sedi aziendali. I risparmi sono stati ottenuti riducendo i costi economici e di tempo connessi con una nuova installazione del sistema e con l'eventuale discontinuità di soggetti che vi operano, rispetto ai realizzatori del *software*. Questo tipo di motivazione può indurre una limitazione nella concorrenza degli OE.

Si può quindi concludere che, al di là delle specifiche esigenze delle singole SA, queste ultime si siano dimostrate molto abili nel monitorare i consumi attuali, nel quantificare con precisione le esigenze future, nell'effettuare indagini di mercato mirate alla fornitura o al servizio di cui necessitavano, anche confrontandosi con le soluzioni adottate da SA analoghe o limitrofe, e nel prendere in considerazione con spirito critico le convenzioni Consip. Quest'ultima ha di fatto elaborato dei prezzi che possono essere presi a riferimento dalle SA per le categorie merceologiche relative alle convenzioni; tale meccanismo, unito alla presenza sul mercato di una molteplicità di operatori, ha consentito alle SA di realizzare risparmi mantenendo gli standard tecnico-qualitativi fissati nei bandi.

Il presente studio è stato concluso nel mese di ottobre 2015.