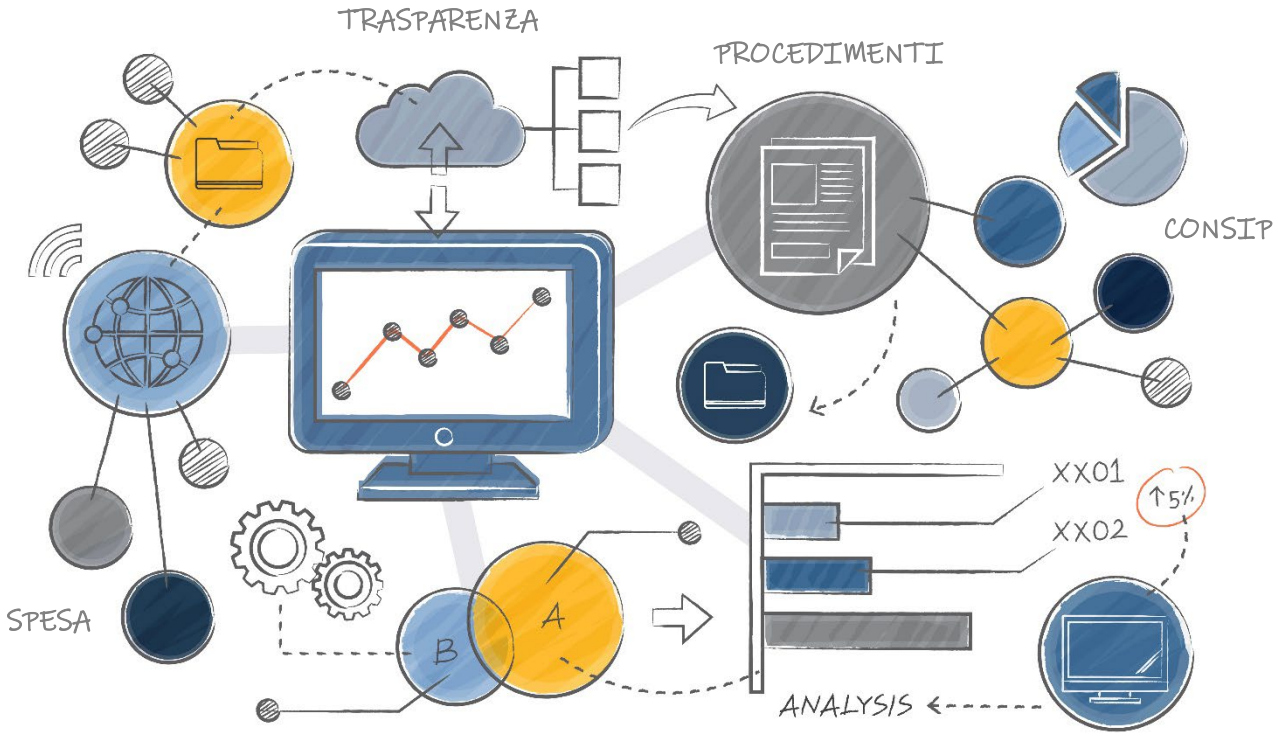
Città metropolitana di Milano



RELAZIONE CONSIP ACQUISTI 2024

Direzione Generale

Milano, maggio 2025

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

Per l'anno 2024 restano confermate le modalità operative già adottate negli esercizi precedenti, in attuazione dell'art. 26, commi 3 e 3-bis, della Legge 23 dicembre 1999, n. 488, nonché le misure di centralizzazione degli acquisti introdotte a partire dal 2020 con il Piano esecutivo di gestione,[1] e precisamente:

- Tutti gli acquisti di beni e servizi dell'Ente sono affidati alla competenza del Dipartimento Appalti e Contratti, fatta eccezione per gli acquisti di hardware e software fino alla soglia comunitaria, che restano in capo al Dipartimento Transizione Digitale. Ogni eventuale deroga al principio di centralizzazione è ammessa esclusivamente previa autorizzazione del Dipartimento Appalti e Contratti per l'acquisto diretto da parte delle strutture decentrate;
- In assenza di una convenzione attiva stipulata da Consip o dall'Azienda Regionale per l'Innovazione e gli Acquisti (ARIA), il Dirigente competente deve specificare tale circostanza all'interno del provvedimento di acquisto, allegando l'elenco aggiornato delle convenzioni attive alla data dell'atto;
- In caso di adesione a una convenzione Consip/ARIA attiva, il Dirigente è tenuto a indicare nel provvedimento la convenzione utilizzata e a specificare i beni o i servizi acquisiti, tra quelli espressamente previsti dalla stessa;
- Qualora si proceda con un acquisto autonomo utilizzando i parametri di prezzo-qualità di una convenzione Consip/ARIA attiva, il Dirigente deve riportare in maniera analitica i beni o servizi oggetto della convenzione, quelli effettivamente acquistati, nonché i risparmi conseguiti rispetto ai valori di riferimento;
- Infine, qualora si proceda con un acquisto autonomo in presenza di una convenzione Consip/ARIA attiva ma riferita a beni o servizi non comparabili, il Dirigente dovrà esplicitare nel provvedimento le motivazioni tecniche o operative che giustificano tale non comparabilità, con riferimento a caratteristiche specifiche del bene/servizio richiesto o a particolari modalità di esecuzione della fornitura.

Le Direzioni trasmettono periodicamente alla Direzione Generale l'elenco dei provvedimenti adottati per acquisti in *assenza* o in *adesione a una convenzione Consip/ARIA* e, nei casi di *acquisto autonomo*, anche la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà allegata, nella quale è attestato il rispetto delle disposizioni contenute nei citati commi 3 e 3-bis dell'art. 26 della L. 488/1999 (Finanziaria 2000 e ss.mm.ii.), tenuto conto anche delle successive disposizioni[2] in tema di

1 Le procedure attuative del sistema Consip sono state individuate con le Direttive del Direttore Generale del 10.12.2004, prot. n. 291527/7875/04, n. 6 del 9.9.2005, e n. 3 del 31.7.2006

2 L'art. 1, c. 1, del D.L. 6/7/2012, n. 95, convertito in L. 7/8/2012, n. 135, stabilisce che i contratti posti in essere dal 15 agosto 2012 in violazione dell'art. 26, c. 3, L. 488/1999, sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità amministrativa.

spending review che sanciscono la nullità dei contratti stipulati in violazione del citato articolo 26, comma 3.

Per quanto riguarda l'acquisto di beni e servizi informatici e di connettività, disciplinato dall'art. 1, commi da 512 a 517, della Legge 208/2015 e s.m.i., l'Ente ha definito specifiche procedure interne[3] per il rilascio dell'eventuale autorizzazione all'acquisto autonomo di cui al comma 516 della predetta Legge 208/2015. Inoltre, a seguito della riorganizzazione dell'Ente a partire dal 01/10/2018, sono state fornite nuove istruzioni sulle procedure da seguire per la programmazione degli acquisti di hardware, software e servizi informatici[4].

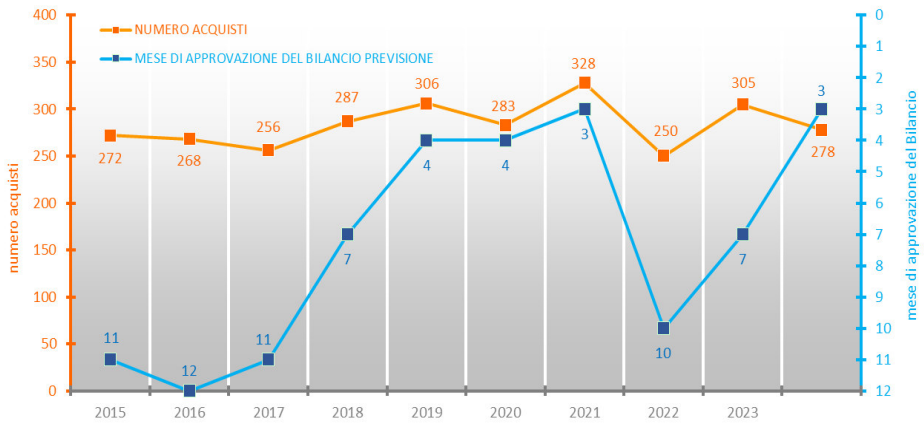
Le modalità del controllo da parte della struttura deputata prevedono l'esame puntuale dei provvedimenti relativi agli acquisti in adesione alle convenzioni Consip/ARIA e autonomi.

Esito del controllo

L'attività di controllo svolta in osservanza delle disposizioni di legge, secondo le modalità indicate dalle disposizioni organizzative interne, ha evidenziato che nel **2024** sono stati adottati complessivamente **278 provvedimenti** relativi agli acquisti di beni e servizi. Tale dato registra una flessione dell'8,8% rispetto all'anno precedente, in cui erano stati contabilizzati 305 atti di acquisto.

L'analisi dell'andamento degli ultimi anni conferma come la tempestività nell'approvazione del bilancio di previsione incida significativamente sulla capacità dell'Ente di programmare e realizzare acquisti di beni e servizi. Il 2022, caratterizzato da un'approvazione tardiva del bilancio nel mese di ottobre, ha infatti fatto segnare il minimo storico del decennio con soli 250 procedimenti di acquisto.

Grafico 1 – *Numero degli acquisti effettuati e le date di approvazione del Bilancio di previsione*



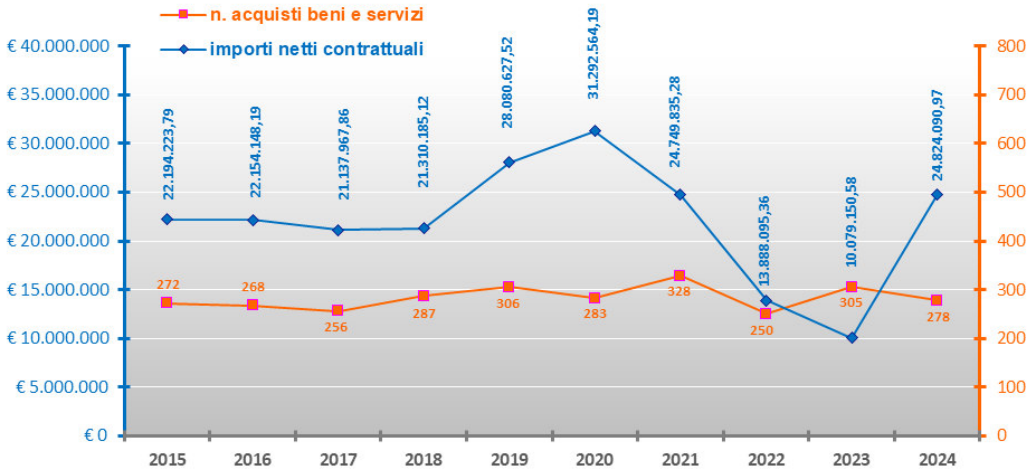
3 Le procedure per l'acquisto di beni e servizi informatici e di connettività sono state individuate con le Direttive del Segretario Generale/Direttore Generale del 18/01/2016 prot. n. 9809/2016, n. 1 del 30.01.2017 prot. n. 23986/2017 e n. 3 del 22.11.2017 prot. n. 270805/2017.

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

Nel 2023, con l'approvazione del bilancio al 31 luglio, si osserva un aumento degli atti (305), allineandosi ai valori precedenti al 2022.

Per contro, nel 2024, nonostante l'approvazione anticipata del bilancio il 1° marzo si registra un totale di 278 acquisti, inferiore rispetto all'anno precedente. Tale dato non sembra tuttavia indicare una criticità gestionale, bensì appare riconducibile a un miglioramento nella pianificazione delle esigenze, che ha consentito una maggiore razionalizzazione delle procedure e una più efficace programmazione degli interventi (*Grafico 1*).

Grafico 2 – *Numero degli acquisti effettuati e degli importi netti contrattuali*



Il *Grafico 2* rappresenta l'andamento, nel periodo 2015–2024, sia del numero di acquisti di beni e servizi effettuati dall'Ente, sia dei relativi importi netti contrattuali complessivi.

Nel dettaglio, si osserva come il numero di acquisti si mantenga relativamente stabile tra il 2015 e il 2018, con valori compresi tra 256 e 287. A partire dal 2019, si registra un progressivo incremento, con un picco nel 2021 (328 provvedimenti), seguito tuttavia da una marcata flessione nel 2022, anno in cui si raggiunge il minimo del decennio con 250 acquisti. Nel 2023 si registra una ripresa (305 acquisti), mentre nel 2024 il numero si attesta a 278, confermando una leggera flessione rispetto all'anno precedente.

Parallelamente, l'andamento degli importi netti contrattuali evidenzia che fino al 2018 gli importi si mantengono intorno ai 21 milioni di euro. Dal 2019 in poi si assiste a un significativo aumento, culminato nel 2020 con il valore più elevato dell'intero periodo (€ 31.429.654,19). Segue una progressiva contrazione, che raggiunge il minimo nel 2023 (€ 10.979.150,58), nonostante l'aumento del numero di procedure. Nel 2024, si registra un deciso incremento degli importi complessivi, che tornano a superare i 24 milioni di euro, pur a fronte di un numero di acquisti relativamente contenuto.

Tale dinamica può suggerire che l'Ente, nel corso del 2024, ha perseguito una maggiore razionalizzazione della spesa, con l'effettuazione di meno procedure ma di maggiore entità economica, in un'ottica di efficacia e aggregazione della domanda. Il dato si correla positivamente anche alla tempestiva approvazione del bilancio previsionale (avvenuta il 1° marzo 2024), che ha probabilmente consentito una migliore programmazione e pianificazione degli acquisti.

Gli acquisti in assenza di convenzioni Consip

Il sistema degli acquisti nella Pubblica Amministrazione si fonda in larga parte sull'utilizzo delle convenzioni Consip, le quali rappresentano uno strumento essenziale per garantire trasparenza, efficienza e contenimento della spesa. Tuttavia, qualora tali convenzioni non risultino idonee a soddisfare le specifiche esigenze dell'amministrazione, è consentito ricorrere a modalità di approvvigionamento alternative. Tali scelte, seppur legittime, sono ammesse solo nel rispetto di stringenti parametri di prezzo e qualità, al fine di assicurare la legittimità e la tracciabilità dell'operato pubblico. Questo approccio integrato alla gestione degli acquisti si inserisce in un più ampio disegno di razionalizzazione della spesa pubblica, volto a coniugare l'efficacia delle procedure con l'ottimizzazione delle risorse disponibili. Tra le principali modalità alternative all'utilizzo diretto delle convenzioni Consip si evidenziano:

Accordi quadro – Introdotti da Consip già a partire dal 2009, costituiscono uno strumento contrattuale attraverso il quale una o più amministrazioni aggiudicatrici stabiliscono con uno o più operatori economici le condizioni generali – in particolare i prezzi e, se previsti, le quantità – applicabili agli appalti che verranno successivamente affidati nel corso di un determinato periodo. Tale strumento consente di programmare gli acquisti su base pluriennale, migliorando la prevedibilità e la flessibilità del processo di approvvigionamento.

MEPA (Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione) – Si tratta di un mercato digitale gestito da Consip per gli acquisti di beni, servizi e lavori sotto soglia comunitaria. Il MEPA consente alle amministrazioni di effettuare acquisti in maniera rapida e trasparente, disponendo di un'ampia gamma di fornitori preventivamente abilitati. Lo strumento contribuisce a semplificare le procedure, ridurre i tempi e i costi e agevolare la partecipazione delle piccole e medie imprese, abbattendo le barriere all'accesso al mercato pubblico.

Gare in ASP (Application Service Provider) – In questo modello, le amministrazioni pubbliche possono utilizzare gratuitamente la piattaforma di e-procurement messa a disposizione da Consip per lo svolgimento delle gare. La procedura viene gestita direttamente dall'amministrazione, con il supporto tecnico e operativo della stessa Consip, garantendo autonomia e assistenza qualificata.

SINTEL – È la piattaforma telematica di e-procurement sviluppata da ARIA S.p.A. (Azienda Regionale per l'Innovazione e gli Acquisti) per la Regione Lombardia che consente agli enti pubblici di condurre, in totale autonomia e gratuitamente, procedure di gara sopra e sotto soglia comunitaria secondo le modalità previste dalla normativa vigente. La piattaforma assicura un elevato grado di trasparenza, efficienza e digitalizzazione dei processi, e mette a disposizione servizi di formazione e supporto operativo per gli enti utilizzatori.

Acquisti di importo inferiore a 5.000 euro (IVA esclusa) – In via residuale, è ammesso il ricorso ad acquisti extra Consip di importo inferiore a 5.000 euro nei casi in cui non risulti concretamente praticabile l'utilizzo degli strumenti di e-procurement. Tra le casistiche ammissibili rientrano:

- "monopolio naturale";
- fornitore unico o con diritti di esclusiva;
- proroghe contrattuali nelle more della conclusione di procedura di gara indetta dall'Ente;
- abbonamento a quotidiani e a specifiche riviste/banche dati on-line;
- iscrizione a corsi di formazione a catalogo per il personale;
- servizi professionali di importo inferiore alla soglia di € 40.000,00;
- interventi di somma urgenza e urgenza;
- procedure negoziate per ripetizione di servizi analoghi.

In tutti i casi, anche negli acquisti extra Consip, l'amministrazione è tenuta a motivare adeguatamente la scelta e a garantire il rispetto dei principi di economicità, trasparenza e rotazione.

Tabella 1 - *Acquisti effettuati senza e-procurement (importi netti contrattuali) 2022-2024*

Tipologia	2022	2023	2024
Assenze Convenzioni Consip	€ 12.143.985,73	€ 6.010.299,18	€ 7.689.061,57
Totale acquisti	**€ 13.892.857,26**	**€ 10.373.355,43**	**€ 24.824.090,97**
Totale acquisti da ritenere esclusi da e-procurament €	€ 436.232,40	€ 468.640,54	€ 375.326,08
Totale acquisti da ritenere esclusi da e-procurament %	3,1%	4,5%	1,5%

Nonostante il raddoppio degli acquisti complessivi nel 2024 rispetto all'anno precedente, si osserva che scende la percentuale di **acquisti esclusi da e-procurement** (dal 4,5% all'1,5%) e si riduce anche il valore degli acquisti effettuati al di fuori delle convenzioni Consip. Questo indica un miglioramento nell'efficienza e nella conformità delle procedure di acquisto, con un maggiore utilizzo degli strumenti centralizzati e digitali (*Tabella 1*).

In assenza di convenzioni Consip si contano 249 provvedimenti, per un valore pari a 7.688.876,57 euro (il 31% del totale speso). Di questi, ben 108 sono stati eseguiti tramite la piattaforma Sintel, per un importo complessivo di 6.114.673,82 euro, corrispondente al 79,5% del valore totale degli acquisti effettuati extra Consip *(Grafico 3).*

Grafico 3 – *Tipologia di acquisto in assenza di convenzione Consip attiva*

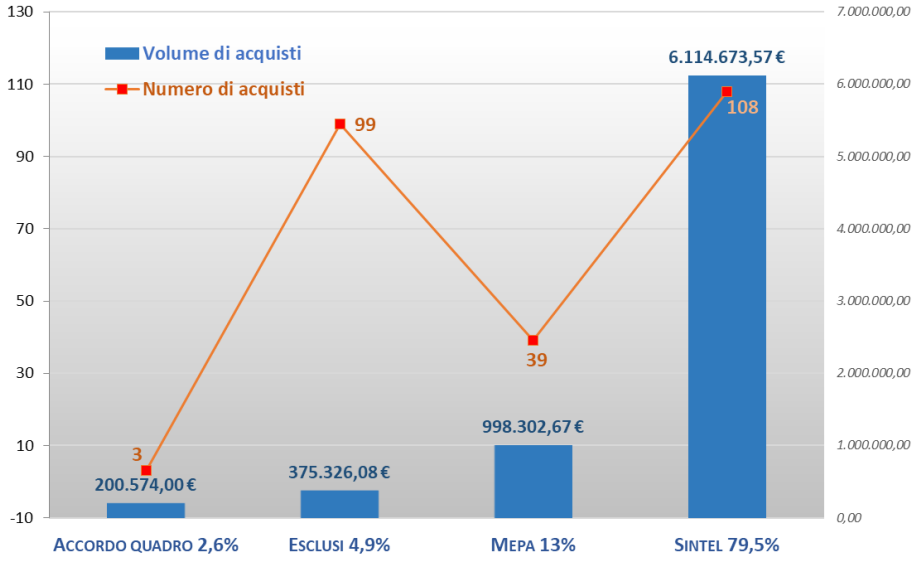
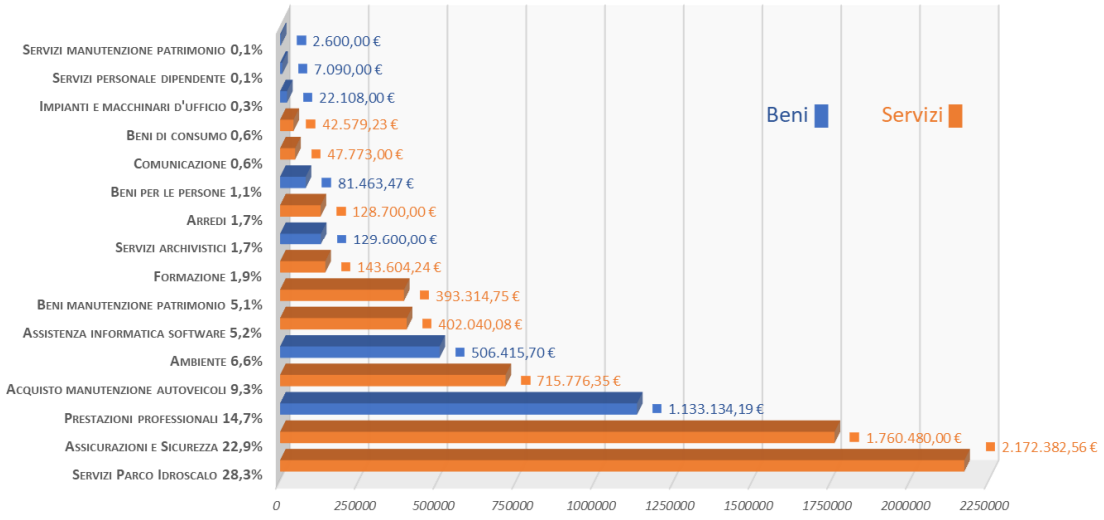


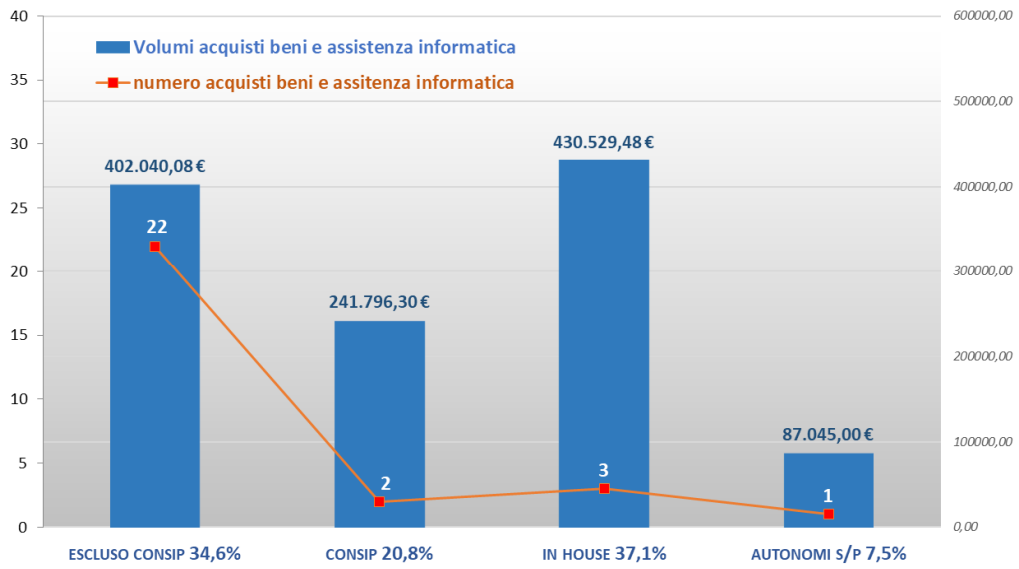
Grafico 4 – *Settori merceologici degli acquisti in assenza di convenzione Consip attiva*



Si rileva dal *Grafico 4* anche che nel 2024 il 5,2% degli acquisti in assenza Consip (€ 402.040,08) riguardano beni e servizi informatici e di connettività, ricompresi nelle categorie "Servizi gestione e manutenzione sistemi telefonici e di connettività" e "Assistenza informatica e manutenzione software".

Nella globalità degli acquisti dell'Ente, quest'ultima categoria merceologica rappresenta il 34,6% degli acquisti extra Consip, il 7,5% degli acquisti autonomi senza parametri (€ 87.045,00) e il 37,1% degli affidamenti in house (€ 430.529,48). La restante parte (20,8%) invece è stato effettuato facendo ricorso a strumenti di acquisto e di negoziazione di Consip per un importo complessivo pari a € 241.796,30 *(Grafico 5)*.

Grafico 5 – *Settore merceologico degli acquisti di beni e assistenza informatica anno 2024*



Gli acquisti in presenza di convenzioni Consip, affidamento in house e Soggetto aggregatore

Dei restanti 29 provvedimenti sui 278 complessivi, **21** sono relativi ad acquisti di beni e servizi per i quali era attiva una convenzione ***Consip*** o una convenzione della centrale regionale acquisti ARIA. Gli affidamenti ***in-house*** sono stati 4. L'affidamento in-house costituisce una nuova modalità di acquisto per la Città metropolitana che con decreto dirigenziale RG 7858/2021 del 18/10/2021 ha approvato la convenzione con il Consorzio per il Sistema Informativo CSI Piemonte per l'affidamento diretto in regime di in-house providing di prestazione di servizi in regime di esenzione IVA, al fine di favorire la condivisione delle conoscenze e delle competenze per lo svolgimento di programmi di interesse comune sulla base delle relative specificità e complementarietà, la progettazione di iniziative comuni, anche sperimentando modalità innovative, il supporto e la collaborazione nello sviluppo di processi legati alla digitalizzazione e alla dematerializzazione, la diffusione attraverso i propri canali comunicativi, le iniziative proposte e condivise.

Il CSI è una delle più importanti aziende informatiche italiane che da oltre 40 anni realizza ed eroga servizi digitali e innovativi specificatamente intesi per la Pubblica Amministrazione; costituisce un centro di conoscenza specialistica, che pone a disposizione dei propri consorziati competenze ed esperienza di elevato livello, per supportarli nella individuazione e valutazione delle soluzioni tecnologiche più adatte al soddisfacimento delle proprie esigenze.

Tabella 2 - *Acquisti effettuati in presenza di convenzione Consip, affidamento in house e Soggetto Aggregatore 2016/2024*

		Adesione a convenzioni Consip/ARIA	Adesione a convenzione Soggetto Aggregatore	Acquisti autonomi		Affidamento in house	Totale €
				con parametri prezzo/qualità Consip/ARIA	per beni/servizi non comparabili con quelli presenti in convenzione		
2016	volumi €	16.319.804,61 €	0,00 €	396.769,27 €	772.114,87 €	0,00 €	17.488.688,75 €
	numero	35	0	5	11	0	51
2017	volumi €	15.752.690,77 €	0,00 €	521.944,79 €	50.792,00 €	0,00 €	16.325.427,56 €
	numero	30	0	4	2	0	36
2018	volumi €	15.533.670,16 €	174.590,16 €	55.360,00 €	49.854,13 €	0,00 €	15.813.474,45 €
	numero	31	2	2	1	0	36
2019	volumi €	18.269.170,09 €	173.770,49 €	595.151,54 €	129.656,79 €	0,00 €	19.167.748,91 €
	numero	24	2	2	6	0	34
2020	volumi €	7.167.838,59 €	4.914.357,11 €	0,00 €	123.312,00 €	0,00 €	12.205.507,70 €
	numero	16	3	0	2	0	21
2021	volumi €	8.775.132,61 €	5.731.335,30 €	1.400,00 €	2.911,10 €	0,00 €	14.510.779,02 €
	numero	22	6	1	1	0	30
2022	volumi €	981.479,69 €	295.901,64 €	0,00 €	0,00 €	471.490,20 €	1.748.871,53 €
	numero	4	1	0	0	3	8
2023	volumi €	4.122.215,82 €	0,00 €	0,00 €	164.658,20 €	76.182,23 €	4.363.056,26 €
	numero	19	0	0	6	2	27
2024	volumi €	16.506.038,29 €	0,00 €	0,00 €	87.045,00 €	541.946,11 €	17.135.029,40 €
	numero	21	0	0	4	4	29

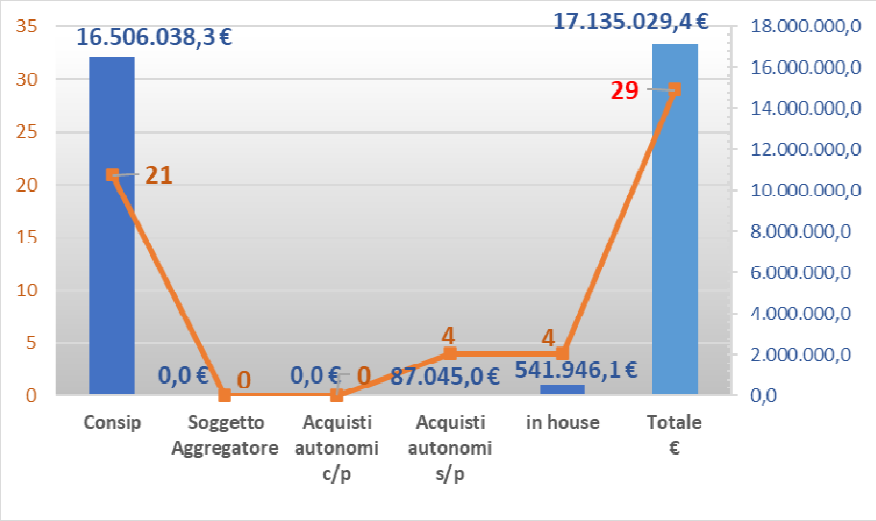
Nella *Tabella 2* sono evidenziati i provvedimenti effettuati in presenza di convenzione Consip/in-house/Soggetto aggregatore attiva, suddivisi tra le varie tipologie, con riferimento al periodo 2016/2024.

Il numero totale dei provvedimenti nel 2024 in presenza di convenzione attiva risulta più che triplicato rispetto al 2022. L'adesione a convenzione risulta la modalità di acquisto più utilizzata quando si è in presenza di convenzioni attive.

Nel corso dell'anno in esame non sono stati effettuati acquisti riconducibili alla Città metropolitana di Milano in qualità di Soggetto Aggregatore, ai sensi dell'articolo 26 della Legge n. 488/1999 e dell'articolo 1, comma 499, della Legge n. 208/2015, anche se la Città metropolitana di Milano rientra tra i trentadue Soggetti Aggregatori nazionali e quindi opera come centrale di acquisto, a livello regionale, al pari di Consip e ARIA nonché della Provincia di Brescia. Nel 2018 la stessa ha attivato la sua prima Convenzione nella categoria "*Vigilanza armata*". Nel 2021 la Città

metropolitana di Milano risulta Soggetto Aggregatore attivo nel *"Servizio Manutenzione antincendio", "Servizio di vigilanza armata presso gli edifici e le sedi delle Amministrazioni di riferimento"* e nel *"Servizio pulizia uffici"*.

Grafico 6 – *Acquisti effettuati in presenza di convenzione Consip, affidamento in house e Soggetto Aggregatore anno 2024*



La distribuzione delle quote percentuali degli importi netti contrattuali degli acquisti in presenza di una convenzione attiva *(Grafico 6)* evidenzia che la principale modalità di acquisizione è l'adesione alle convenzioni Consip/ARIA con 21 affidamenti per un ammontare complessivo di 16.506.038,30, il 96,3% sul totale della spesa, residuali quelle di affidamento in-house (3,2%) e degli acquisti autonomi senza parametri (0,5%). Gli acquisti come Soggetto aggregatore e quelli autonomi di beni/servizi con parametri questo risultano essere assenti.

Tabella 3 - *Spesa per gli acquisti in adesione a convenzioni Consip/ARIA*

Tipologie	Consip ARIA	Importo netto contrattuale								
		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Hardware e macchine per ufficio e gestione sistemi IP	C	214.450,60	299.371,48	513.579,94	104.793,98	296.574,38	0,00	132.644,69	209.673,93	1.656.266,45
Acquisto software	C	0,00	0,00	49.329,35	0,00	0,00	0,00	0,00	500.506,58	200.734,00
Beni di consumo	C	17.000,16	6.220,87	13.765,63	17.715,20	1.642,78	7.163,79	0,00	2.076,88	11.647,84
Combustibili da riscaldamento	C/A	7.906.167,98	8.375.000,00	8.179.562,19	8.900.721,31	167.723,24	2.193.216,23	0,00	2.500,00	9.388.114,75
Energia elettrica	C	6.680.431,66	6.034.444,48	5.496.221,31	8.143.442,62	6.019.269,74	5.390.909,09	0,00	1.784.092,00	4.304.648,16
Telefonia fissa e mobile	C	747.537,30	458.414,95	593.571,80	906.346,16	286.973,83	1.083.196,98	0,00	483.968,18	41.062,30
Servizio sostitutivo mensa (buoni pasto)	C	625.021,89	572.254,00	687.693,92	196.150,82	0,00	99.790,00	842.932,00	874.399,00	885.580,80
Gestione integrata sicurezza luoghi lavoro (formazione, visite mediche)	C	9.250,00	6.985,00	0,00	0,00	0,00	856,52	5.903,00	125.378,00	784,00
Acquisto autoveicoli	C	119.900,02	0,00	0,00	0,00	118.284,84	0,00	0,00	139.621,25	0,00
Servizi di pulizie	C	0,00	0,00	0,00	0,00	277.369,78	0,00	0,00	0,00	0,00
Comunicazione	C	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	17.200,00
Totale acquisti Consip/ARIA		**16.319.759,61**	**15.752.690,78**	**15.533.724,14**	**18.269.170,09**	**7.167.838,59**	**8.775.132,61**	**981.479,69**	**4.122.215,82**	**16.506.038,29**

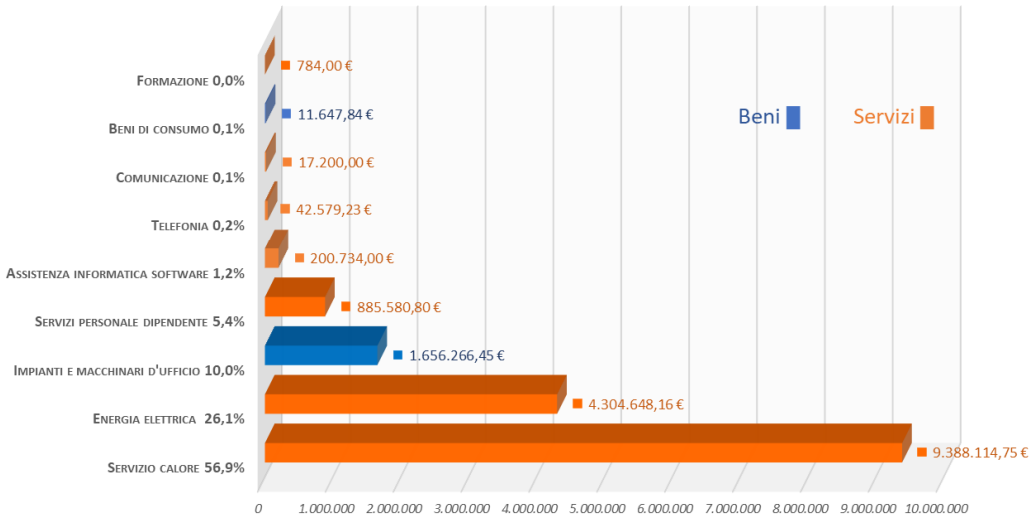
Nel 2024 gli acquisti in adesione a convenzioni Consip/ARIA hanno riguardato le tipologie di beni e servizi riportate nella *Tabella 3,* tra le quali si evidenzia la presenza delle specifiche categorie merceologiche (Servizi informatici di gestione e manutenzione sistemi IP, buoni pasto e gestione integrata sicurezza luoghi lavoro) per le quali sussiste l'obbligo di acquisizione centralizzata.

Osservando l'andamento delle spese per diverse tipologie di beni e servizi dal 2016 al 2024 emergono alcune tendenze chiare:

- Le **voci energetiche**, in particolare servizio calore ed energia elettrica, sono le più rilevanti e hanno registrato un forte aumento nel 2024, con rispettivamente 9,38 milioni e 4,3 milioni di euro, a conferma del peso crescente dei costi energetici.
- Le **spese per hardware e macchinari d'ufficio** crescono in modo significativo nell'ultimo anno.
- Altre voci, come **servizi al personale** e **assistenza informatica**, restano più contenute ma stabili nel tempo.

Gli acquisti in convenzione Consip dunque crescono nel 2024, raggiungendo 16,06 milioni di euro, tornando su livelli simili a quelli del periodo 2016–2019, dopo una flessione nei tre anni precedenti.

Grafico 6 – *Settori merceologici degli acquisti in convenzione Consip anno 2024*



Il *Grafico 6* mostra inoltre come nel 2024 la maggior parte delle spese sia concentrata nei servizi, in particolare per il calore ed energia elettrica, che insieme rappresentano l'83% del totale. Mentre i beni acquistati in convenzione Consip riguardano le categorie merceologiche di Impianti e hardware e Beni di consumo per il 10,1%. Le altre voci di spesa nei servizi, come il personale e l'assistenza informatica, sono molto più contenute.