



CORTE DEI CONTI

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

**LA GESTIONE AMMINISTRATIVA DELL'AUTORITA'
DI VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI (AVCP)
ESERCIZI 2011-2014**

Deliberazione 29 dicembre 2015, n. 16/2015/G



CORTE DEI CONTI

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

**LA GESTIONE AMMINISTRATIVA DELL'AUTORITA'
DI VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI (AVCP)
ESERCIZI 2011-2014**

Hanno collaborato: dr.ssa Rosella Femminella e sig. Giorgio Brusca

SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione	7
* * *	
Relazione	11
Sintesi	13
CAPITOLO I - Profili generali	15
1. Oggetto e ambito dell'indagine	15
2. Quadro normativo	15
3. Le funzioni istituzionali	17
3.1. Quadro generale	17
3.2. La funzione di vigilanza	18
3.3. L'attività di qualificazione	19
3.4. La regolazione e le iniziative d'intervento normativo	19
3.5. La predisposizione dei bandi-tipo	20
3.6. L'analisi di impatto tecnico-normativo	21
3.7. I tavoli tecnici	21
3.8. La rivista telematica "Linee@vcp"	21
3.9. L'informazione, rilascio pareri e precontenzioso	22
4. L'organizzazione	22
4.1. Il regolamento di organizzazione	23
4.2. La struttura organizzativa	23
4.3. Il sistema dei controlli interni	25
4.3.1. L'ufficio controllo di gestione	25
4.3.2. L'organismo indipendente di valutazione delle <i>performance</i>	26
4.3.3. Il Comitato etico	27
4.3.4. La Commissione di controllo di regolarità contabile	27
5. La "nuova" Autorità nazionale anticorruzione - Il "Piano di riordino"	28
CAPITOLO II - La gestione finanziaria	31
1. Il sistema di finanziamento	31
2. I risultati contabili della gestione	33
2.1. Il rendiconto finanziario	33
2.2. Le entrate	34
2.3. Le spese	36
2.4. Partite di giro e conti d'ordine	40
2.5. La gestione dei residui	41
2.5.1. I residui attivi	41
2.5.2. I residui passivi	41

2.6. La situazione amministrativa	43
2.7. Le spese per il funzionamento degli organi istituzionali	44
2.8. Spese per il personale	46
2.8.1. La consistenza del personale	46
2.8.2. Le spese per il personale	47
CAPITOLO III - L'attività negoziale	53
1. Introduzione	53
2. Adesione a convenzioni Consip	54
3. Mercato elettronico della pubblica amministrazione	54
4. Procedure sopra soglia comunitaria	54
5. Procedure negoziate	55
6. Procedure sotto soglia ed in economia	56
7. Procedure di affidamento diretto	58
CAPITOLO IV - Rendiconto finale 2014	59
1. Introduzione	59
2. Entrate	60
3. Spese	60
4. Spese correnti	61
5. Spese per il personale	62
6. Spese in conto capitale	63
7. Situazione amministrativa al 31 dicembre 2014	64
7.1. I residui attivi	64
7.2. I residui passivi	64
7.3. L'avanzo di amministrazione	65
8. Situazione patrimoniale	65
9. Il nuovo regime di tesoreria unica	65
CAPITOLO V - Conclusioni e raccomandazioni	67

INDICE DELLE TABELLE

	Pag.
Tabella n. 1 - Il sistema di finanziamento	31
Tabella n. 2 - Contributo a carico dei soggetti vigilati	32
Tabella n. 3 - Quadro riepilogativo esercizi 2011-2013	34
Tabella n. 4 - Entrate correnti 2011-2013	35
Tabella n. 5 - Spese di parte corrente. Esercizio 2011	37
Tabella n. 6 - Spese di parte corrente. Esercizio 2012	38
Tabella n. 7 - Spese di parte corrente. Esercizio 2013	39
Tabella n. 8 - Spese correnti del triennio 2011-2013	39
Tabella n. 9 - Spese in conto capitale. Esercizio 2011	40
Tabella n. 10 - Spese in conto capitale. Esercizio 2012	40
Tabella n. 11 - Spese in conto capitale. Esercizio 2013	40
Tabella n. 12 - Partite di giro 2011-2013	41
Tabella n. 13 - Andamento residui 2011-2013	43
Tabella n. 14 - Avanzo di amministrazione	44
Tabella n. 15 - Spese per il funzionamento degli organi istituzionali. Esercizio 2011	45
Tabella n. 16 - Spese per il funzionamento degli organi istituzionali. Esercizio 2012	45
Tabella n. 17 - Spese per il funzionamento degli organi istituzionali. Esercizio 2013	46
Tabella n. 18 - Situazione del personale. Esercizi 2010-2011	46
Tabella n. 19 - Situazione del personale. Esercizi 2011-2012	47
Tabella n. 20 - Situazione del personale. Esercizi 2012-2013	47
Tabella n. 21 - Spese per il personale in attività di servizio. Esercizio 2011	48
Tabella n. 22 - Spese per il personale in attività di servizio. Esercizio 2012	49
Tabella n. 23 - Spese per il personale in attività di servizio. Esercizio 2013	50
Tabella n. 24 - Spesa per il personale. Riepilogo 2011-2013	51
Tabella n. 25 - Gare a procedura aperta sopra soglia comunitaria	55
Tabella n. 26 - Procedure negoziate senza pubblicazione bando di gara	56
Tabella n. 27 - Gare sotto soglia e cottimi fiduciari	57
Tabella n. 28 - Entrate	60
Tabella n. 29 - Spese	61
Tabella n. 30 - Spese per il personale in attività di servizio. Esercizio 2013-2014	63
Tabella n. 31 - Spese in conto capitale. Esercizio 2013-2014	64
Tabella n. 32 - Situazione amministrativa al 31 dicembre 2014	65

DELIBERAZIONE



Deliberazione n. 16/2015/G

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

Sezione centrale di controllo
sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

Adunanza dei collegi I e II e del collegio per il controllo sulle entrate

del 21 dicembre 2015

* * *

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulle gestioni delle amministrazioni pubbliche, verificandone la legittimità e la regolarità, il funzionamento degli organi interni, nonché la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione n. 16/2013/G, con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'esercizio 2014;

vista la relazione, presentata dal consigliere Ugo Montella, che illustra gli esiti dell'indagine condotta in merito a "La gestione amministrativa dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (Avcp) - esercizi 2011-2014";

vista l'ordinanza in data 10 dicembre 2015, con la quale il presidente della Sezione ha convocato il I e il II collegio e il collegio per il controllo sulle entrate per l'adunanza del 21 dicembre 2015, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota n. 4791 del 10 dicembre 2015, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha trasmesso la relazione al seguente ufficio:

- Autorità nazionale anticorruzione (Anac) - Presidenza;

udito il relatore, cons. Ugo Montella;

uditi, in rappresentanza dell'amministrazione convocata:

- la dott.ssa Angela Lorella Di Gioia (segretario generale) e il dott. Stefano Ceccarelli (dirigente),

DELIBERA

di approvare, con le modifiche apportate dal collegio in camera di consiglio, la relazione concernente “La gestione amministrativa dell’Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (Avcp) - esercizi 2011-2014”.

La presente deliberazione e l’unita relazione sono inviate, ai sensi e per gli effetti dell’art. 3, c. 6, l. n. 20/1994, come modificato dall’art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) e dall’art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244, a cura della Segreteria della Sezione:

- alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati;
- alla Presidenza del Consiglio dei ministri;
- al Ministero dell’economia e delle finanze;
- all’Autorità nazionale anticorruzione (Anac) - Presidenza;
- alle Sezioni riunite in sede di controllo.

L’amministrazione interessata:

comunicherà alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell’art. 3, c. 6, l. n. 20/1994, come modificato dall’art. 1, c. 172, l. n. 266/2005;

adotterà, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l’eventuale provvedimento motivato previsto dall’art. 3, c. 64, l. n. 244/2007, ove ritenga di non ottemperare ai rilievi formulati.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell’art. 31 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”).

Il consigliere relatore

f.to Montella

Il presidente

f.to D’Auria

Depositata in segreteria il 29 dicembre 2015

Per la dirigente

Luciana Troccoli

f.to Strano

RELAZIONE

Sintesi

L'indagine ha avuto ad oggetto la gestione dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici con riguardo alle problematiche di ordine finanziario e, in tale ambito, agli interventi posti in essere per compensare la progressiva riduzione dei contributi pubblici e contenere le spese, ma, al contempo, per elevare la qualità delle funzioni esterne di vigilanza.

Per seguire tali processi sono state considerate, oltre all'organizzazione complessiva dell'istituto, l'evoluzione della spesa per il personale, l'attività contrattuale e l'attuazione delle politiche di "*spending review*".

L'esame dei rendiconti ha evidenziato un sostanziale squilibrio entrate-uscite a livello complessivo, pur a fronte di un progressivo contenimento delle spese correnti, soprattutto di quelle relative all'acquisizione di beni e servizi, diminuite nel triennio di circa il 22 per cento.

Talune criticità sono state registrate nel numero degli uffici di livello dirigenziale, sovradimensionato rispetto al totale dei dipendenti e nella forte gerarchizzazione della struttura organizzativa.

Pesante si è rivelato il contenzioso in materia di personale e non adeguato alle funzioni svolte con il sistema informatico (come dimostrano le difficoltà di gestione del sistema Avcpass), nonostante gli ingenti investimenti effettuati.

La soppressione dell'istituto ad opera dell'art. 19 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, fa sì che la presente relazione costituisca una ricognizione delle principali problematiche che, sul piano finanziario e contabile, hanno interessato l'istituto prima dell'attribuzione di gran parte delle sue funzioni all'Autorità nazionale anticorruzione (Anac).

CAPITOLO I

PROFILI GENERALI

Sommario: 1. Oggetto e ambito dell'indagine. - 2. Quadro normativo. - 3. Le funzioni istituzionali. - 3.1. Quadro generale. - 3.2. La funzione di vigilanza. - 3.3. L'attività di qualificazione. - 3.4. La regolazione e le iniziative d'intervento normativo. - 3.5. La predisposizione dei bandi-tipo. - 3.6. L'analisi di impatto tecnico-normativo. - 3.7. I tavoli tecnici. - 3.8. La rivista telematica "Linee@vcp" e la standardizzazione delle procedure e dei documenti di gara. - 3.9. L'informazione, rilascio pareri e precontenzioso. - 4. L'organizzazione. - 4.1. Il regolamento di organizzazione. - 4.2. La struttura organizzativa. - 4.3. Il sistema dei controlli interni. - 4.3.1. L'Ufficio controllo di gestione. - 4.3.2. L'Organismo indipendente di valutazione delle *performance*. - 4.3.3. Il Comitato etico. - 4.3.4. La Commissione di controllo di regolarità contabile. - 5. La "nuova" Autorità nazionale anticorruzione - Il "Piano di riordino".

1. Oggetto e ambito dell'indagine

L'indagine della Sezione centrale del controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato ha riguardato l'esame dei rendiconti finanziari relativi al triennio 2011-2013 e l'analisi dei principali aspetti della gestione amministrativa dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici (Avcp), ai sensi dell'art. 3, c. 4, l. 14 gennaio 1994, n. 20.

Considerato che l'Avcp ha cessato le sue funzioni a metà del 2014, per essere incorporata nella nuova Autorità nazionale anticorruzione-Anac (art. 19 d.l. n. 90/2014, convertito dalla l. n. 114/2014), la relazione ha sottoposto ad esame anche l'ultima fase della gestione Avcp, esposta nel rendiconto finale al 31 dicembre 2014.

Per le proprie valutazioni, la Sezione, in ossequio al disposto dell'art. 3, c. 65, l. 24 dicembre 2007, n. 244 (finanziaria 2008), ha tenuto, altresì, conto dei verbali della Commissione di controllo sulla regolarità amministrativa e contabile dell'autorità e, limitatamente ai profili amministrativi, dei referti che annualmente l'autorità ha indirizzato al Parlamento sullo svolgimento della propria attività istituzionale.

L'istruttoria, prendendo il 2011 come anno base per i confronti sugli andamenti della gestione, ha esaminato i rendiconti e le attività poste in essere nel triennio 2011-2013.

2. Quadro normativo

La l. 11 febbraio 1994, n. 109, istituì l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, al fine di garantire, in detto settore, procedure improntate alla tempestività, trasparenza e correttezza, nel rispetto del diritto comunitario e della libera concorrenza tra gli operatori.

Con le disposizioni contenute nel d.p.r. 25 gennaio 2000, n. 34, istitutivo delle Società organismi di attestazione (Soa), fu affidato all'autorità anche il potere di vigilanza su queste ultime.

Come noto, il panorama normativo del settore dei contratti pubblici è stato modificato con l'approvazione del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, in attuazione delle direttive n. 2004/17/Ce e n. 2004/18/Ce" (di seguito codice dei contratti), che ha raccolto in un unico testo la disciplina degli appalti nei settori ordinari e speciali, all'epoca frammentata in più disposizioni spesso non coordinate tra loro.

Ad opera di tale fonte normativa, le funzioni e i compiti dell'autorità sono state estese al settore dei servizi e delle forniture e l'autorità ha assunto la denominazione di "Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture".

Le competenze sono state, poi, ulteriormente ampliate nel corso degli anni successivi, con l'istituzione della Banca dati nazionale sui contratti pubblici (Bdncp), finalizzata all'informatizzazione del sistema di partecipazione alle gare pubbliche e poi con l'attribuzione all'autorità stessa di poteri collegati alle sempre più pressanti esigenze di contenimento della spesa pubblica. L'art. 17 del d.l. n. 98/2011 ha previsto, ad esempio, che fosse compito dell'Avcp l'elaborazione dei prezzi di riferimento nel settore sanitario ed il d.l. n. 66/2014 ha attribuito alla medesima il compito di fornire alle amministrazioni pubbliche, attraverso la banca dati, un'elaborazione dei prezzi di riferimento relativi ad una serie di categorie merceologiche; prezzi che rappresentano il valore massimo di aggiudicazione, in tutti i casi in cui non sia presente una convenzione Consip o di altra centrale di committenza.

A seguito di vicende giudiziarie che hanno evidenziato diffuse situazioni di corruzione politica ed amministrativa, il legislatore ha ritenuto di concentrare in un unico soggetto, l'Autorità nazionale anticorruzione (Anac) di cui all'art. 13 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, anche le funzioni e i compiti di vigilanza sull'attività contrattuale pubblica e, al contempo, di trasferire al Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei ministri tutti i compiti e le funzioni in materia di valutazione delle *performance* precedentemente affidati all'Anac.

Con l'art. 19 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, recante "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari", è stata quindi disposta la soppressione dell'Avcp e

la decadenza dei suoi organi a decorrere dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto (25 giugno 2014); e al contempo, sono stati trasferiti all'Anac i compiti e le funzioni di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

È stata pertanto disposta:

- la confluenza in un unico ruolo del personale in servizio presso l'Autorità nazionale anticorruzione e del personale della soppressa Autorità di vigilanza dei contratti pubblici;
- il trasferimento all'Anac delle risorse finanziarie e strumentali della soppressa autorità;
- la riduzione non inferiore al 20 per cento del trattamento economico accessorio del personale dipendente, inclusi i dirigenti;
- la riduzione delle spese di funzionamento non inferiore al 20 per cento.

Parallelamente, l'Anac è stata liberata dai compiti relativi alla valutazione delle *performance*, inizialmente appannaggio della Civit, che sono stati trasferiti al Dipartimento della funzione pubblica (comma 9), mentre, da quest'ultima, ha acquistato ulteriori competenze in materia di trasparenza e anticorruzione.

3. Le funzioni istituzionali

3.1. Quadro generale

L'art. 6 del codice dei contratti attribuiva all'autorità le seguenti funzioni e competenze:

- vigilare sui contratti pubblici, anche regionali, al fine di garantire correttezza e trasparenza nella scelta del contraente, regolarità negli affidamenti, economicità ed efficienza nell'esecuzione dei contratti nonché rispetto della concorrenza nelle procedure di gara;
- segnalare al Governo e al Parlamento le violazioni della normativa o la distorta applicazione della stessa;
- formulare al Governo proposte di modifica della disciplina primaria sui contratti pubblici e al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti proposte di revisione del regolamento applicativo del codice;
- presentare al Governo e al Parlamento una relazione annuale di analisi del settore di competenza con evidenziazione delle problematiche di maggior rilievo;
- vigilare sul sistema di qualificazione delle imprese operanti nel settore dei lavori

pubblici;

- formulare pareri non vincolanti su questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara.

Nell'ambito della propria attività, l'autorità disponeva di forti poteri sanzionatori, nell'esercizio dei quali era legittimata a irrogare sanzioni pecuniarie in caso di inottemperanza agli obblighi di collaborazione con l'autorità stessa da parte dei soggetti pubblici e privati; trasmissione di informazioni e di documentazioni false; mancata trasmissione, da parte delle imprese alle stazioni appaltanti e alle Società organismo di attestazione (Soa), dei requisiti di partecipazione alle gare.

Disponeva altresì di penetranti poteri ispettivi, in relazione ai quali era autorizzata a:

- richiedere documenti, informazioni e chiarimenti alle stazioni appaltanti e agli operatori economici;

- disporre ispezioni, con la eventuale collaborazione della Guardia di finanza e di altri organi dello Stato;

- disporre perizie, analisi economiche e statistiche nonché la consultazione di esperti in ordine a qualsiasi elemento rilevante ai fini dell'istruttoria;

- trasmettere gli atti e i propri rilievi agli organi di controllo e agli organi giurisdizionali competenti, in caso di irregolarità rilevanti.

Gli ambiti di attività attraverso i quali l'autorità esercitava le funzioni e le competenze attribuitele dal legislatore erano costituite dalla vigilanza, dalla qualificazione, dalla regolazione e dall'intervento normativo, dall'informazione, dal rilascio di pareri e dall'attività di precontenzioso¹.

3.2. La funzione di vigilanza

La vigilanza veniva esercitata attraverso l'attività ispettiva e di indagine, svolta d'ufficio o su istanza di parte.

L'attività ad iniziativa propria dell'autorità era realizzata sulla base di una pianificazione annuale, che identificava ambiti, settori o contratti che presentavano elementi di criticità gestionale o evidenziavano l'esistenza di possibili fenomeni distorsivi

¹ I dati quantitativi delle citate funzioni sono rinvenibili nelle relazioni rese annualmente al Parlamento da parte dell'Avcp.

(appalti relativi a grandi opere o relativi al ciclo di gestione dei rifiuti, alle forniture e ai servizi in ambito sanitario).

L'attività di vigilanza ad istanza di parte veniva avviata sulla base di esposti di portatori di interessi (imprese, stazioni appaltanti, ecc.), che segnalavano possibili violazioni delle norme nella fase dell'affidamento o dell'esecuzione di un contratto pubblico.

Gli stessi esposti e le segnalazioni degli operatori del settore, nonché le analisi e le elaborazioni statistiche dei dati sui contratti pubblici acquisiti dall'osservatorio, costituivano elementi di *input* alla pianificazione delle attività di vigilanza e ispezione.

3.3. L'attività di qualificazione

Il termine “qualificazione” indicava un complesso di attività, procedure e sistemi finalizzati all'accertamento del possesso, da parte degli operatori economici, dei requisiti di moralità, di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa richiesti dalla legge per la partecipazione alle procedure di affidamento dei contratti pubblici e per la loro esecuzione.

Rientravano in tali attività la vigilanza sul sistema unico di qualificazione per gli esecutori di lavori (nella forma del controllo sull'attività delle Soa e la verifica delle attestazioni rilasciate), la vigilanza sul sistema di certificazione delle imprese di servizi e forniture, nonché l'esercizio dei poteri sanzionatori previsti dalla legge.

3.4. La regolazione e le iniziative di intervento normativo

L'attività di regolazione consiste nell'elaborazione di strumenti (linee guida operative, determinazioni) di ausilio, per le amministrazioni e per le categorie professionali ed imprenditoriali interessate, all'interpretazione e all'applicazione della normativa in materia di contratti pubblici.

Essa veniva esplicitata in occasione della emanazione di nuove norme, emersione di fenomeni distorsivi identificati attraverso le attività di vigilanza e di analisi dei mercati, o segnalazioni degli stessi operatori del settore (amministrazioni, associazioni di categoria, società e imprese, liberi professionisti), spesso coinvolti, attraverso audizioni e consultazioni *on line*, nel processo di elaborazione dell'atto regolatorio.

L'autorità svolgeva, inoltre, attività di segnalazione al Governo e al Parlamento di

fenomeni di particolare interesse che rendevano opportuno un intervento normativo, nonché studi e analisi di impatto della regolazione nei settori specifici di sua competenza.

Nel corso del triennio 2011-2013, l'autorità ha rafforzato il proprio intervento regolatorio nel mercato dei contratti pubblici, avviando una serie di attività ed iniziative su varie questioni e su diversi settori economici.

Accanto alla semplificazione normativa e alla connessa riduzione degli oneri amministrativi, l'analisi di impatto della regolazione rappresenta uno dei tre pilastri su cui si fonda la *better regulation*, secondo le indicazioni della Commissione europea. Dando seguito a quanto previsto dall'art. 8, c. 1, del "codice dei contratti", l'autorità aveva quindi adottato il regolamento recante la "Disciplina dell'analisi di impatto della regolamentazione (Air) e della verifica dell'impatto della regolamentazione (Vir)". Con tale documento, che descrive in dettaglio le attività di Air e Vir, l'autorità procedimentalizzava l'iter per l'adozione dei propri atti di carattere generale.

3.5. La predisposizione dei bandi-tipo e la standardizzazione delle procedure e dei documenti di gara

I bandi-tipo sono finalizzati a guidare le scelte delle stazioni appaltanti nella complessa fase di elaborazione della documentazione di gara, facilitando la partecipazione alle gare degli operatori economici e la riduzione del contenzioso. Lo scopo dei bandi-tipo è, infatti, quello di omogenizzare i comportamenti delle stazioni appaltanti, così da ridurre le incertezze interpretative mediante una corretta lettura delle procedure e semplificare l'attività di predisposizione della documentazione di gara².

Nel rispetto dell'art. 64, c. 4-bis, in combinato disposto con l'art. 46, c. 1, del codice, l'autorità, dopo aver emanato la determinazione n. 4 del 10 ottobre 2012, denominata "Bando-tipo. Indicazioni generali per la redazione dei bandi di gara (...)", con cui ha individuato le cause tassative di esclusione dalle gare, ha svolto un'intensa attività di predisposizione di specifici bandi-tipo, distinti in base all'oggetto del contratto - lavori,

² L'art. 64, c. 4-bis, del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, stabilisce che "I bandi sono predisposti dalle stazioni appaltanti sulla base di modelli (bandi-tipo) approvati dall'autorità, previo parere del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e sentite le categorie professionali interessate, con l'indicazione delle cause tassative di esclusione di cui all'art. 46, c. 1-bis. Le stazioni appaltanti nella delibera a contrarre motivano espressamente in ordine alle deroghe al bando-tipo".

servizi e forniture - che, oltre a riprodurre le clausole relative alle cause tassative di esclusione già indicate in via generale nella stessa determinazione n. 4/2012, contenevano ulteriori puntuali indicazioni sulla gestione della procedura di gara.

Sono stati quindi adottati bandi-tipo nei seguenti settori: servizi e forniture; servizi di pulizia; servizi di manutenzione degli immobili; affidamento di lavori pubblici.

3.6. L'analisi di impatto tecnico-normativo

Gli atti normativi che incidono sul settore dei contratti pubblici sono costantemente stati oggetto di analisi da parte dell'autorità allo scopo di approfondirne il possibile impatto sul mercato.

L'attività di analisi di impatto è stata condotta anche durante la fase di elaborazione dei provvedimenti, prima cioè che essi diventassero definitivi, allo scopo di formulare, laddove necessario, eventuali emendamenti tramite appositi "atti di segnalazione" al Governo e al Parlamento. Dall'attività di analisi della normativa è derivata l'elaborazione di varie proposte di modifica, tutte ispirate a principi di semplificazione ed efficienza.

3.7. I tavoli tecnici

Con la finalità di approfondire le problematiche tecniche più ricorrenti e diffuse nei vari settori del mercato, l'autorità ha dato avvio a frequenti tavoli tecnici con i soggetti interessati al fine di emanare atti a contenuto generale. Nel triennio 2011-2013 si sono tenuti tavoli tecnici, ad esempio, sulle tematiche relative ai servizi assicurativi, ai servizi postali e ai servizi di ingegneria e architettura.

3.8. La rivista telematica "Linee@vcp"

L'autorità ha curato una rivista *on line* informativo-scientifica, denominata "Linee@vcp", volta a divulgare e a valorizzare all'esterno l'attività documentaristica dell'autorità. Il periodico ha rappresentato, per gli operatori del settore, uno strumento di informazione circa l'attività svolta dall'autorità e le novità provenienti dal mondo professionale e accademico, nell'ottica di un confronto sui temi più attuali della contrattualistica pubblica e degli appalti.

3.9. L'informazione, il rilascio di pareri e il precontenzioso

In tale ambito di attività vanno annoverati gli strumenti e i canali di dialogo messi a disposizione degli operatori del settore per prevenire il contenzioso giurisdizionale e diffondere la conoscenza delle norme in materia di affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici.

Ruolo primario in tale contesto ha ricoperto l'attività finalizzata alla soluzione delle controversie (c.d. "precontenzioso"), svolta ai sensi dell'art. 6, c. 7, lett. n), d.lgs. n. 163/2006, volta a prevenire il contenzioso nella fase di affidamento dei contratti pubblici ed esercitata attraverso la creazione di una commissione c.d. "del precontenzioso", composta da soggetti esterni all'autorità (soprattutto magistrati amministrativi e contabili o avvocati dello Stato).

Di rilievo è anche la funzione di chiarificazione e ausilio nell'interpretazione della normativa, mediante rilascio di pareri giuridici a chiunque ne avesse fatto espressa richiesta (nei termini previsti dal "Regolamento sulla istruttoria dei quesiti giuridici" pubblicato sul sito *web* Avcp), alla quale si accompagnavano le iniziative formative e informative (realizzate attraverso convegni, seminari, pubblicazioni periodiche e tematiche, i cui risultati sono stati resi disponibili sul sito *web* dell'autorità) rivolte agli operatori e finalizzate ad una corretta interpretazione ed applicazione delle norme in materia di contrattualistica pubblica.

Tali pareri sono stati ritenuti dotati di "un'attendibilità privilegiata", in quanto espressione dell'autorità preposta alla vigilanza sull'osservanza della disciplina legislativa e regolamentare nel settore dell'affidamento delle commesse pubbliche. Conseguentemente, gli orientamenti in essi contenuti hanno potuto essere posti a sostegno delle proprie linee interpretative anche da taluni organi giurisdizionali (cfr. Tar Lazio, n. 6094/2013).

4. L'organizzazione

L'autorità, ai sensi dell'art. 6 d.lgs. n. 163/2006 (come modificato dall'art. 2, c. 85, d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, convertito dalla l. 24 novembre 2006, n. 286), era costituita, quale organo collegiale, da sette membri, nominati d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, scelti tra personalità con specifica professionalità nei settori tecnici, economici e giuridici.

L'autorità era dotata di autonomia contabile, amministrativa e funzionale.

Strutturalmente, nell'anno 2012, l'apparato amministrativo interno è stato oggetto di una riforma organizzativa, volta ad adeguarne la struttura ai cambiamenti imposti dall'evoluzione delle funzioni assegnate all'istituto. Ne è conseguito un assetto maggiormente coerente con l'obiettivo di potenziamento di mezzi e risorse dedicate al perseguimento delle finalità istituzionali di vigilanza e regolazione del mercato degli appalti pubblici.

Essa era strutturata in: uffici di diretta collaborazione del presidente, uffici dipendenti funzionalmente dal presidente, il segretario generale e sei direzioni generali.

4.1. Il regolamento di organizzazione

L'autorità si è dotata di un regolamento interno di organizzazione, approvato dal Consiglio dell'autorità nell'adunanza del 30 maggio 2012, successivamente modificato nelle adunanze del 2 e 17 ottobre 2012, 28 novembre 2012, 19 e 20 dicembre 2012, 10 gennaio 2013, 6 e 7 marzo 2013, 16, 17 e 18 luglio 2013.

Il regolamento era formato da quarantuno articoli e distinto in due parti.

Nella prima parte erano individuati gli organi dell'autorità e definiti i compiti del presidente; erano, altresì, individuati gli uffici dipendenti funzionalmente dal presidente e dal segretario generale e gli uffici di carattere ausiliario; era disciplinato il funzionamento del consiglio; erano regolate le funzioni, le responsabilità e il sistema di valutazione del personale dipendente.

La parte seconda prevedeva l'articolazione delle diverse direzioni generali per lo svolgimento dei compiti loro attribuiti e conteneva le norme dedicate all'organizzazione delle risorse umane, la contabilità e la finanza.

4.2. La struttura organizzativa

In base al regolamento di organizzazione approvato il 24 giugno 2009, la struttura organizzativa dell'Avcp, al 31 dicembre 2013 constava, come già accennato, di sei direzioni generali incluso l'Ufficio del segretario generale e di 46 uffici dirigenziali di secondo livello.

L'Osservatorio dei contratti pubblici è stato strutturato in due direzioni di livello generale:

- la “Direzione generale osservatorio dei contratti pubblici, analisi e studio dei mercati” aveva il compito di formulare analisi e studi funzionali allo svolgimento delle attività di vigilanza e regolazione per la conoscenza della dinamica economica dei mercati, curando il regolare svolgimento dei flussi informativi sui contratti pubblici e sugli operatori economici, anche in relazione al sistema di qualificazione;

- la “Direzione generale osservatorio servizi informatici e di telecomunicazione”, svolgeva funzioni riguardanti la gestione del sistema di acquisizione dati e di pubblicazione delle informazioni per l'adempimento degli obblighi previsti dal codice dei contratti pubblici, di governo ed esercizio dei sistemi informatici dell'autorità e di definizione degli *standard* tecnologici e di sicurezza degli stessi.

L'osservatorio era composto da una sezione centrale, istituita presso l'autorità, che si avvaleva di sezioni regionali aventi sede presso le regioni e le province autonome.

La Direzione generale vigilanza lavori, servizi e forniture era articolata in due nuclei:

- a) il nucleo ispettivo esplicava l'attività istruttoria attraverso accertamenti ispettivi;
- b) il nucleo amministrativo esplicava l'attività istruttoria a fronte di segnalazioni o esposti che pervengono all'autorità.

La “Direzione generale vigilanza sistema di qualificazione e sanzionatorio” era articolata in tre aree di competenza, che rispettivamente curavano:

- a) l'istruttoria per la vigilanza sul sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori, con particolare riferimento alla vigilanza sulla struttura organizzativa delle Soa e sull'attività di attestazione;
- b) l'attività sanzionatoria e l'attività per le annotazioni dei dati da inserire nel casellario informatico³;
- c) l'istituzione e lo sviluppo di un sistema di certificazione delle imprese attive nei mercati dei servizi e delle forniture e la vigilanza sull'istituto dell'avvalimento.

L'elaborazione delle previsioni del fabbisogno finanziario, la predisposizione del bilancio preventivo ed il rendiconto finanziario erano affidati alla “Direzione generale amministrazione e finanza”, che gestiva la contabilità finanziaria; la medesima direzione

³ Nell'anno 2013 sono state effettuate n. 6.061 annotazioni concernenti procedure per lavori pubblici e 684 relativamente a servizi e forniture.

monitorava e gestiva le azioni connesse alla riscossione e al versamento dei contributi da parte dei soggetti vigilati; provvedeva, inoltre, all'acquisizione di beni e servizi ed alla gestione dei beni. Alla medesima direzione generale era assegnato l'Ufficio risorse umane, il quale curava le attività connesse alla gestione giuridica del personale, allo sviluppo e alla crescita professionale.

L'analisi svolta evidenzia una struttura organizzativa fortemente gerarchizzata, con un alto numero di uffici di livello dirigenziale generale (ben sei) ed un ancora più elevato numero di uffici di livello dirigenziale non generale.

La struttura organizzativa sopra esposta è stata oggetto di riordino in concomitanza con l'accorpamento di Avcp e Civit in Anac, nel cui ambito sono stati previsti soltanto due uffici di livello dirigenziale generale. Sono stati altresì soppressi gli uffici dirigenziali di diretta collaborazione con il segretario generale e con i componenti del consiglio decaduti e previsti 48 uffici dirigenziali di secondo livello assegnatari di funzioni gestionali (n. 23) ovvero di compiti ispettivi o di staff (n. 25).

4.3. Il sistema dei controlli interni

L'autorità era dotata di un articolato sistema di controlli interni costituito dall'Ufficio di controllo di gestione, l'Organismo indipendente di valutazione della *performance*, il Comitato etico, la Commissione di controllo di regolarità contabile.

4.3.1. L'Ufficio controllo di gestione

L'ufficio curava il controllo di gestione dell'autorità al fine di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa. In particolare:

- individuava e monitorava gli indicatori di *performance*;
- predisponendo la reportistica di sintesi sull'andamento economico-gestionale dell'autorità;
- svolgeva analisi volte a misurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità della gestione nei diversi livelli della struttura organizzativa;
- supportava le direzioni generali nella predisposizione annuale dei report di consuntivo di propria competenza;
- provvedeva, d'intesa con l'Ufficio politiche di bilancio, al consolidamento dei dati di natura economico-finanziaria e del conto consuntivo dell'autorità;

- esaminava i fabbisogni di lavori, servizi e forniture espressi dalle strutture competenti e ne garantiva la coerenza con le previsioni di bilancio;
- collaborava con l'organismo indipendente di valutazione per l'esercizio delle funzioni di valutazione e controllo della pianificazione strategica - e per ogni altro adempimento necessario - adottando i parametri prefissati dal consiglio.

4.3.2. Organismo indipendente di valutazione della *performance*

L'attività di controllo interno era svolta da un organismo interno di valutazione (Oiv) che operava in posizione di autonomia e riferiva esclusivamente al consiglio. L'Oiv, interagendo con l'Ufficio controllo di gestione dell'autorità, per l'esercizio delle sue funzioni di valutazione e controllo strategico, ai sensi del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, applicava i parametri di controllo fissati dal consiglio. In particolare, l'Oiv verificava e valutava:

- la realizzazione da parte degli uffici delle finalità e degli obiettivi previsti dagli atti regolamentari e dalle direttive del consiglio, nonché la corretta ed economica gestione delle risorse, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa;
- la congruenza tra gli obiettivi programmati ed effettivamente raggiunti dagli uffici dell'autorità, anche al fine di fornire al consiglio le indicazioni e gli elementi necessari al miglioramento dei livelli di efficacia, efficienza e della qualità della gestione amministrativa;
- su specifico mandato del presidente o del consiglio, l'attuazione delle decisioni del consiglio o la corretta applicazione delle procedure;
- ogni altro aspetto del funzionamento dell'autorità necessario all'espletamento dei compiti istituzionali.

L'Oiv si componeva di un presidente e di due componenti esterni all'autorità, nominati dal consiglio sulla base di criteri di professionalità e competenza; la loro remunerazione era deliberata dal consiglio. L'Oiv restava in carica per la durata di un triennio e i suoi componenti potevano essere riconfermati. Per lo svolgimento della propria attività l'Oiv poteva accedere alla documentazione necessaria all'espletamento delle proprie funzioni nonché richiedere informazioni supplementari a tutti gli uffici, che erano tenuti a comunicarle con le modalità e nei tempi indicati nella richiesta.

L'Oiv ha predisposto, annualmente, una relazione nella quale sono indicati, distintamente per ciascun ufficio e con riferimento alle linee di attività, i risultati della valutazione, contenute osservazioni e proposte. La relazione annuale è stata presentata, di

regola, entro il mese di gennaio dell'anno successivo a quello cui si riferisce la valutazione, al segretario generale ed al consiglio che ne hanno assicurato la pubblicità interna.

4.3.3. Il Comitato etico

Il Comitato etico era preposto a valutare la corretta applicazione del codice di comportamento del personale in servizio presso l'autorità e a formulare proposte in relazione alla soluzione di casi concreti. Per lo svolgimento delle sue funzioni, esso si avvaleva della collaborazione degli uffici dell'autorità.

Il comitato poteva procedere d'ufficio, informandone il consiglio, oppure su mandato del consiglio, previa proposta del presidente. Il Comitato etico riferiva al consiglio, che era chiamato a valutare la situazione rappresentata, eventualmente rimettendo la questione agli uffici preposti.

Il Comitato etico era composto da tre persone, nominate dal consiglio per la durata di tre anni, di notorio prestigio, indipendenza ed autorevolezza morale, che, preferibilmente, esercitavano o avevano esercitato le funzioni di magistrato delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa, contabile od onoraria, di avvocato iscritto all'albo da almeno cinque anni, di avvocato dello Stato o di professore universitario di materie giuridiche.

4.3.4. La Commissione di controllo di regolarità contabile

Al controllo di regolarità contabile provvedeva, ai sensi e per gli effetti dell'art. 2 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, un'apposita commissione, composta da tre componenti esterni all'autorità, di cui uno con funzioni di presidente.

I componenti di detta commissione erano nominati dal consiglio e restavano in carica tre anni con mandato rinnovabile anche più di una volta.

La commissione, oltre agli altri adempimenti previsti dalle leggi e dalla normativa di contabilità pubblica, ha espresso il parere preventivo sul bilancio di previsione e sul conto consuntivo, ha effettuato verifiche periodiche e reso pareri nelle materie di contabilità su richiesta del consiglio, operando in posizione di autonomia.

5. La “nuova” Autorità nazionale anticorruzione - Il “Piano di riordino”

Una attenta lettura dell’art. 19 del d.l. n. 90/2014 fa emergere come obiettivo del legislatore fosse non tanto quello di un “riordino” dell’Anac, quanto piuttosto quello di consentire la nascita di una nuova autorità derivante dalla fusione per incorporazione delle due precedenti (e cioè l’Anac e l’Avcp) e dotata di poteri e compiti diversi ed ulteriori che non fossero affatto la mera somma di quelli del passato e da intendere, comunque, letti nella logica del contrasto alla corruzione.

In tale direzione si è mosso il presidente dell’Anac nell’adozione del “Piano di riordino” previsto dal comma 3 del medesimo art. 19. Con tale strumento organizzativo si sono poste le basi per il superamento delle criticità che avevano caratterizzato la gestione dell’Avcp ed emerse in sede di passaggio di funzioni.

Nonostante all’Avcp fossero stati riconosciuti importanti poteri di vigilanza e di regolazione e una cospicua dotazione di personale, i risultati ottenuti in tema di controllo del sistema degli appalti pubblici sono stati ritenuti, dal legislatore, non sufficienti, determinando la scelta di intervenire con la soppressione dell’autorità e la confluenza della stessa nell’Anac.

L’attività dell’Avcp, pur ponderosa, secondo quanto rilevabile dalla relazione di accompagnamento al d.l. n. 90/2014, si sarebbe sempre più andata sostanziando in quella “regolatoria” che, se pur di alto valore giuridico, sarebbe stata poco incisiva a prevenire fenomeni diffusi di illegalità nel settore. Alcune rilevanti funzioni (quali, ad esempio, quelle di vigilanza) erano esercitate con tempi spesso lunghissimi, con l’emissione, quindi, di provvedimenti sforniti di effettiva incidenza.

Rilevante si è rivelato il contenzioso in materia di personale, mentre il sistema informatico è apparso non adeguato alle funzioni svolte (come dimostrano le difficoltà di gestione del sistema Avcpass), nonostante gli ingenti investimenti effettuati. Le modalità di sviluppo del sistema sono risultate, infatti, prive di un vero e proprio progetto unitario, conseguenza di stratificazioni normative non coerenti tra loro.

Proprio con riferimento ai servizi informatici, al fine di valutare la possibilità di conseguire ulteriori risparmi nell’ambito delle spese in conto capitale, l’Anac ha affidato a Sogei e alla Guardia di finanza una *due diligence* sui contratti informatici stipulati dall’Avcp, con l’obiettivo di misurarne l’economicità e l’efficienza, anche in vista dell’integrazione con altre banche dati pubbliche di interesse per il contrasto dei fenomeni corruttivi. Con

relazione resa in data 11 giugno 2015, la Sogei ha rappresentato le proprie conclusioni sulle procedure contrattuali esaminate senza evidenziare profili di rilievo, fornendo al contempo indicazioni di natura tecnica al fine di una migliore predisposizione dei capitolati di gara.

Analogamente, dalla relazione resa dalla Guardia di finanza e fatta pervenire dall'Anac in data 9 novembre 2015, non emergono criticità con riferimento alla procedura amministrativa utilizzata per l'affidamento dei contratti.

CAPITOLO II

LA GESTIONE FINANZIARIA

Sommario: 1. Il sistema di finanziamento. - 2. I risultati contabili della gestione. - 2.1. Il rendiconto finanziario. - 2.2. Le entrate. - 2.3. Le spese. - 2.4. Partite di giro e conti d'ordine. - 2.5. La gestione dei residui. - 2.5.1. I residui attivi. - 2.5.2. I residui passivi. - 2.6. La situazione amministrativa. - 2.7. La spesa per il funzionamento degli organi istituzionali. - 2.8. Spese per il personale. - 2.8.1. La consistenza del personale. - 2.8.2. Le spese per il personale.

I. Il sistema di finanziamento

Come accennato, in base al combinato disposto degli artt. 6 e 8 del codice dei contratti, l'autorità era connotata da indipendenza funzionale, di giudizio e di valutazione e da autonomia organizzativa.

Nell'ambito di tali principi essa ha provveduto a regolamentare la propria organizzazione, il proprio funzionamento, i bilanci, i rendiconti e la gestione delle spese nei limiti delle risorse disponibili, anche nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 1, cc. 65 e 67, della l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006)⁴.

Il contributo a carico del bilancio dello Stato è stato progressivamente ridotto negli anni, a partire dal 2006, anno di entrata in vigore del sistema di autofinanziamento, come schematizzato nella tabella seguente:

Tabella 1 - Il sistema finanziario

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Contributo ordinario a carico dello Stato	19.897.003	3.850.000	3.288.554	3.158.029	2.446.855	616.489	157.668	69.596	0

Fonte: bilancio dello Stato.

⁴ In particolare, il c. 65 della predetta legge prevedeva che le spese di funzionamento fossero “finanziate dal mercato di competenza, per la parte non coperta da finanziamento a carico del bilancio dello Stato, secondo modalità previste dalla normativa vigente ed entità di contribuzione determinate con propria deliberazione”. Ai sensi del c. 67, l'autorità “ai fini della copertura dei costi relativi al proprio funzionamento di cui al c. 65 determina annualmente l'ammontare delle contribuzioni ad essa dovute dai soggetti, pubblici e privati, sottoposti alla sua vigilanza, nonché le relative modalità di riscossione, ivi compreso l'obbligo di versamento del contributo da parte degli operatori economici quale condizione di ammissibilità dell'offerta nell'ambito delle procedure finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche”.

Per il triennio 2013-2015 non è stato previsto alcun contributo secondo quanto riportato nella tabella “C” della l. 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013).

Le spese di funzionamento non coperte dal bilancio dello Stato erano finanziate, ai sensi del citato c. 67, attraverso un sistema contributivo che gravava sul mercato vigilato e cioè:

- a) sulle stazioni appaltanti ed enti aggiudicatori di cui agli artt. 32 e 207 del codice dei contratti, anche nel caso in cui la procedura di affidamento fosse espletata all'estero;
- b) sugli operatori economici, nazionali e esteri, che intendevano partecipare a procedure di scelta del contraente attivate dai soggetti di cui alla lettera a);
- c) sugli organismi di attestazione (Soa) di cui all'art. 40, c. 3, codice dei contratti.

Sulla base della delibera di autofinanziamento vigente alla data della soppressione dell'autorità, i soggetti di cui alle lett. a) e b) (stazioni appaltanti ed operatori economici), erano tenuti a versare un contributo in relazione all'importo posto a base di gara, nelle misure riportate nella tabella che segue:

Tabella 2 - Contributo a carico dei soggetti vigilati

Importo posto a base di gara	Quota stazioni appaltanti	Quota operatori economici
Inferiore a € 40.000	Esente	Esente
Uguale o maggiore a € 40.000 e inferiore a € 150.000	€ 30,00	Esente
Uguale o maggiore a € 150.000 e inferiore a € 300.000	€ 225,00	€ 20,00
Uguale o maggiore a € 300.000 e inferiore a € 500.000		€ 35,00
Uguale o maggiore a € 500.000 e inferiore a € 800.000	€ 375,00	€ 70,00
Uguale o maggiore a € 800.000 e inferiore a € 1.000.000		€ 80,00
Uguale o maggiore a € 1.000.000,00 e inferiore a € 5.000.000	€ 600,00	€ 140,00
Uguale o maggiore a € 5.000.000 e inferiore a € 20.000.000	€ 800,00	€ 200,00
Uguale o maggiore a € 20.000.000		€ 500,00

Fonte: Avcp.

Gli organismi di attestazione (Soa), di cui alla lett. c), invece, erano tenuti a versare a favore dell'autorità un contributo pari al 2 per cento dei ricavi risultanti dal bilancio approvato relativo all'ultimo esercizio finanziario. In totale, l'ammontare dei contributi riscossi nel triennio in esame è stato pari all'87,55 per cento sulla somma accertata di 50.346.353 euro nel 2011, all'86,71 per cento sulla somma accertata di 51.456.750 euro nel 2012 e all'82,78 per cento sulla somma accertata di 44.133.505 euro nel 2013.

2. I risultati contabili della gestione

Il conto consuntivo annuale è costituito dal rendiconto finanziario.

2.1. Il rendiconto finanziario

I rendiconti finanziari⁵ del triennio 2011-2013 sono stati redatti in conformità al Regolamento per l'amministrazione e la contabilità dell'istituto, adottato con delibera n. 20 del 22 luglio 2010.

Il rendiconto finanziario evidenzia i risultati della gestione delle entrate e delle spese per titoli, categorie e capitoli, distinte tra competenza e residui. Esso è redatto in termini di competenza finanziaria, con entrate accertate ed incassate e spese impegnate e pagate nell'esercizio.

Nella tabella che segue si riportano i dati estratti dai consuntivi 2011, 2012 e 2013, dai quali si ricava che le entrate complessivamente accertate, negli esercizi di riferimento, ammontano rispettivamente a 61.225.186 euro per il 2011, a 66.509.608 euro nel 2012 e a 54.851.016 euro per il 2013 (al netto delle partite di giro dell'importo di 13.191.489 euro nel 2011, di 12.602.601 euro nel 2012 e di 13.554.088 euro nel 2013).

Le uscite impegnate negli esercizi 2011, 2012 e 2013, sia di natura corrente che in conto capitale, ammontano rispettivamente a 72.666.412 euro per il 2011, a 67.593.955 euro per il 2012 e a 58.346.203 euro per il 2013 (al netto delle partite di giro dell'importo di 13.191.489 euro nel 2011, di 12.602.610 euro nel 2012, di 13.554.088 euro nel 2013).

Il disavanzo finanziario è risultato, rispettivamente, di 11.441.226 euro nel 2011, finanziato ricorrendo all'avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2010 (pari a 33.341.851 euro), di 1.084.356 euro nel 2012, finanziato ricorrendo all'avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2011 (pari a 33.192.263 euro) e di 3.495.187 euro nel 2013, finanziato ricorrendo all'avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2012 (pari a 34.006.985 euro).

L'esame dei rendiconti ha evidenziato un sostanziale squilibrio entrate-uscite a livello complessivo, pur a fronte di un progressivo contenimento delle spese correnti, soprattutto di quelle relative all'acquisizione di beni e servizi, diminuite nel triennio di circa il 22 per cento. Tale sbilanciamento è da ricondurre alle sempre nuove e maggiori competenze

⁵ I conti consuntivi 2011-2012-2013 sono stati approvati dall'Avcp rispettivamente, con delibera n. 13 del 18 aprile 2012, con delibera n. 15 del 23 aprile 2013 e con delibera n. 18 del 23 aprile 2014.

affidate all'autorità e dall'onere annuo sostenuto per trasferimenti ad altre autorità non controbilanciate da corrispondenti maggiori risorse.

Tabella 3 - Quadro riepilogativo 2011-2013

ENTRATE	ANNO 2011	ANNO 2012	ANNO 2013	VARIAZIONI 2011/2012	VARIAZIONI 2012/2013
Entrate correnti per trasferimenti dallo Stato	157.668,00	69.595,65	-----	-88.072,35	-69.595,65
Entrate contributive	57.500.000,00	58.000.000,00	52.310.000,00	500.000,00	-5.690.000,00
Altre entrate	3.567.518,00	8.440.012,21	2.541.015,81	5.128.808,09	-5.898.996,40
TOT. ENT. CORRENTI	61.225.186,00	66.509.607,86	54.851.015,81	5.285.321,86	-11.658.492,05
ENTRATE C/CAPITALE	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Partite di giro	13.191.489,00	12.602.601,26	13.554.088,26	-588.887,74	951.487,00
TOT. ENTRATE	74.416.675,00	79.112.209,12	68.405.104,07	4.695.534,12	-10.707.105,05
USCITE	ANNO 2011	Anno 2012	ANNO 2013	VARIAZIONI 2011/2012	VARIAZIONI 2012/2013
Spese correnti	67.035.144,00	62.773.525,45	56.116.312,16	-4.261.618,55	-6.657.212,85
Spese in c/capitale	5.631.268,00	4.820.429,98	2.229.891,02	-810.838,02	-2.590.538,96
Partite di giro	13.191.489,00	12.602.610,26	13.554.088,26	-588.878,74	951.478,00
TOT. SPESE	85.857.901,00	80.196.565,59	71.900.291,44	-5.661.335,41	-8.296.274,15
DISAVANZO DI COMPETENZA	-11.441.226,00	-1.084.356,47	-3.495.187,37	-10.356.869,53	2.410.830,90
AVANZO DI AMMINISTRAZIONE	33.192.263,00	34.006.984,88	30.377.493,84		

Fonte: elaborazione Cdc su relazioni su rendiconti 2011-2013.

2.2. Le entrate

Le entrate correnti relative all'esercizio 2011 sono costituite da trasferimenti dallo Stato per 157.668 euro, entrate contributive per 57.500.000 euro, altre entrate per 3.567.518 euro.

Complessivamente, le entrate accertate nel 2011 (al netto delle partite di giro pari a 13.191.489 euro) sono state pari a 61.225.186 euro, di cui riscosse 53.522.455, con mancate riscossioni pari al 20,53 per cento. Nel 2011, le entrate correnti dell'esercizio 2012 sono costituite da trasferimenti dallo Stato per 69.596 euro, entrate contributive per 58.000.000 euro, altre entrate per 8.440.012 euro.

Le entrate complessivamente accertate nell'esercizio 2012 (al netto delle partite di giro pari a 12.602.601 euro) ammontano a 66.509.608 euro, di cui riscosse 59.797.220 euro, con mancate riscossioni pari all'8,48 per cento.

Le entrate correnti risultano incrementate rispetto a quelle del 2011 malgrado la riduzione del trasferimento dallo Stato per effetto dell'aumento delle fonti di altra natura (soprattutto proventi da terzi per controversie arbitrali).

Le entrate correnti relative all'esercizio 2013 sono costituite da: entrate contributive per 52.310.000 euro e altre entrate per complessivi 2.541.016 euro, composte da proventi per controversie arbitrali (per complessivi 2.277.749 euro).

Le entrate complessivamente accertate nel 2013 (al netto delle partite di giro pari a -588.890 euro) ammontano a 54.851.016 euro di cui riscosse 46.409.520 euro, con mancate riscossioni pari al 13,55 per cento, e risultano in diminuzione rispetto alle analoghe voci dell'esercizio 2012 nella misura del 13,53 per cento; ciò è dovuto alla riduzione dei trasferimenti dallo Stato, che si sono azzerati, a cui si aggiunge una considerevole riduzione delle entrate contributive (-5.690.000 euro) e delle altre entrate (-5.898.996 euro).

Non si rilevano entrate in conto capitale.

Tabella 4 - Entrate correnti 2011-2013

Entrate correnti	2011			2012			2013		
	Somme accertate	Somme riscosse	%	Somme accertate	Somme riscosse	%	Somme accertate	Somme riscosse	%
Titolo I Trasferimenti da parte dello Stato	157.668,00	157.668,00	100,00%	69.595,65	----	0%	---	---	
Titolo II Entrate contributive: contributi di vigilanza	57.500.000,00	50.346.353,00	87,55%	58.000.000,00	51.456.750,28	86,71%	52.310.000,00	44.133.505,58	82,78%
Titolo III Altre entrate	3.567.518,00	3.018.434,00	84,60%	8.440.012,21	8.340.470,12	98,82%	2.541.015,81	2.276.014,27	89,57%
TOTALE ENTRATE CORRENTI	61.225.186,00	53.552.455,00	87,46%	66.509.607,86	59.797.220,40	86,90%	54.851.015,81	46.409.519,96	84,61%

Fonte: elaborazione Cdc su dati di consuntivo trasmessi dalla Avep.

L'analisi delle entrate nel triennio evidenzia un incremento di entrate per gli anni 2011 e 2012, legato ad un aumento del contributo disposto dall'autorità con delibera del 22 dicembre 2011; tale iniziativa si era resa necessaria anche per far fronte ai trasferimenti dovuti alle altre autorità, in base a quanto disposto dall'art. 2, c. 241, della l. 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010); il decremento delle entrate nell'anno 2013 discende sia dalla crisi economica in atto, sia dalla normativa vigente in materia di *spending review*, fattori, entrambi, che hanno inciso sulla attività di committenza delle stazioni appaltanti.

2.3. Le spese

a) Le somme impegnate per spese correnti nel corso del 2011 sono pari a 67.035.144 euro.

Di queste, le “spese per il funzionamento degli organi” (cat. 1^a) pari a 1.494.812 euro, rappresentano il 2,22 per cento del totale. Le “spese per il personale” (cat. 2^a), pari a 33.487.062 euro, costituiscono il 49,95 per cento del totale degli impegni. Gli “acquisti per beni di consumo” (cat. 3^a), pari a 17.949.013 euro, rappresentano il 26,77 per cento del totale⁶. Le “spese per il funzionamento della camera arbitrale” (cat. 4^a) per 196.436 euro, costituiscono lo 0,29 per cento del totale. Le “spese per trasferimenti”⁷ (cat. 5^a), pari a 13.407.826 euro costituiscono il 20 per cento del totale, ed infine le “somme non attribuibili”⁸ (cat. 6^a) ammontano a 499.994 euro e rappresentano lo 0,74 per cento del totale.

⁶ L'ammontare complessivo degli impegni relativi all'acquisizione di beni e di prestazione di servizi, in linea con le previsioni, presenta un incremento del 57 per cento rispetto all'anno precedente legato essenzialmente a un aumento generalizzato dei costi relativi alle utenze e di quelli per l'acquisto di beni e servizi anche a seguito dell'aumento dell'aliquota Iva e all'incremento delle spese sostenute per il servizio di *contact center* a causa dei maggiori volumi di traffico in entrata derivanti da un più elevato volume di richieste di chiarimento provenienti dalle stazioni appaltanti connesse all'entrata in vigore della legge sulla tracciabilità dei flussi finanziari.

⁷ La l. 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), ha introdotto l'obbligo per l'autorità di trasferire, negli anni 2010-2012, parte delle proprie entrate a favore di altre autorità.

In particolare, è stato previsto, per gli esercizi finanziari 2011 e 2012, il trasferimento di 11,6 milioni di euro annui così ripartiti:

- 7,7 milioni di euro, a favore dell'autorità Garante della concorrenza e del mercato;
- 3,6 milioni di euro, a favore del Garante per la protezione dei dati personali;
- 0,3 milioni di euro, a favore della Commissione per il diritto allo sciopero.

Nell'anno 2011 le spese per trasferimenti presentano un incremento del 52 per cento rispetto all'esercizio precedente per effetto dell'obbligo di trasferimento in misura maggiore rispetto all'anno precedente, nonché dell'ulteriore disposizione prevista dal d.l. n. 78/2010, convertito nella l. n. 122/2010, che ha previsto il trasferimento a favore del bilancio dello Stato delle somme provenienti dai “risparmi” imposti su alcuni capitoli di spesa in applicazione della normativa in materia di “*spending review*”.

⁸ La categoria comprende:

- “fondo di riserva”;
- “rimborsi a terzi per somme non dovute”: trattasi dei rimborsi a favore degli operatori economici e delle stazioni appaltanti per contributi versati ma non dovuti. Tra i principali motivi di rimborso si segnalano: doppi pagamenti con riferimento alla stessa procedura, errori nella compilazione dei Mav e codici gara richiesti ai soli fini del rispetto della disciplina sulla tracciabilità dei flussi finanziari (l. 13 agosto 2010, n. 136);
- “fondo rinnovi contrattuali”.

Tabella 5 - Spese correnti. Esercizio 2011

DENOMINAZIONE	SOMME IMPEGNATE	SOMME PAGATE C/COMPETENZA	SOMME PAGATE C/ RESIDUI	TOTALE SOMME PAGATE 2011
TITOLO I: SPESE CORRENTI				
Categoria 1^ - Spese per il funzionamento degli organi	1.494.812,00	1.465.881,00	29.217,00	1.495.098,00
Categoria 2^ - Spese per il personale	33.487.062,00	31.842.898,00	2.676.062,00	34.518.960,00
Categoria 3^ - Spese per acquisizione beni di consumo e servizi	17.949.013,00	12.048.726,00	3.854.251,00	23.250.204,00
Categoria 4^ - Spese per il funzionamento della camera arbitrale	196.436,00	155.251,00	34.759,00	190.010,00
Categoria 5^ - Trasferimenti	13.407.826,00	11.901.579,00	1.420.303	13.321.882
Categoria 6^ - Somme non attribuibili	499.994,00	464.222,00	-----	464.222,00
TOTALE SPESE CORRENTI	67.035.144,00	57.878.557,00	8.014.592,00	65.893.149,00

Fonte: elaborazione Cdc su dati di consuntivo trasmessi da Avcp.

b) Le somme impegnate per spese correnti nel corso del 2012 sono pari a 62.773.525 euro. Di queste, le “spese per il funzionamento degli organi” (cat. 1^a) pari a 1.577.799 euro, rappresentano il 2,89 per cento del totale. Le “spese per il personale” (cat. 2^a), pari a 34.110.700 euro, costituiscono il 64,63 per cento del totale degli impegni. Gli “acquisti per beni di consumo” (cat. 3^a), pari a 14.439.061 euro, rappresentano il 27,36 per cento del totale⁹. Le “spese per il funzionamento della camera arbitrale” (cat. 4^a), per 191.398 euro, costituiscono lo 0,36 per cento del totale. Le “spese per trasferimenti”¹⁰ (cat. 5^a), pari a 11.904.579 euro, costituiscono il 22,55 per cento del totale. Infine, le “somme non attribuibili” (cat. 6^a) ammontano a 549.988 euro e costituiscono lo 0,10 per cento del totale.

⁹ L’ammontare complessivo degli impegni relativi all’acquisizione di beni e di prestazione di servizi presenta, nel 2012, un decremento del 20 per cento rispetto all’anno precedente dovuto sia a una razionalizzazione degli acquisti, sia al posticipo al 2013 dell’avvio di alcune procedure di gara connesse ai nuovi compiti assegnati all’autorità e agli interventi per la riduzione delle spese legate all’utilizzo delle autovetture di servizio in linea con il d.p.c.m. 3 agosto 2011 (delibera del consiglio n. 29 del 9 e 10 novembre 2011).

¹⁰ In particolare, è stata trasferita al bilancio dell’Autorità garante per la concorrenza ed il mercato la somma di 7,7 milioni di euro, al bilancio del Garante per la protezione dei dati personali la somma di 3,6 milioni di euro e al bilancio della Commissione di garanzia per lo sciopero nei servizi pubblici essenziali la somma di 0,3 milioni di euro.

Tabella 6 - Spese correnti. Esercizio 2012

DENOMINAZIONE	SOMME IMPEGNATE	SOMME PAGATE C/COMPETENZA	SOMME PAGATE C/ RESIDUI	TOTALE SOMME PAGATE 2012
TITOLO I: SPESE CORRENTI				
Categoria 1^ - Spese per il funzionamento degli organi	1.577.799,17	1.552.802,76	28.931,23	1.581.733,99
Categoria 2^ - Spese per il personale	34.110.700,25	32.643.746,79	1.575.414,23	34.219.161,02
Categoria 3^ - Spese per acquisizione beni di consumo e servizi	14.439.061,28	10.790.429,22	5.836.202,79	16.626.631,95
Categoria 4^ - Spese per il funzionamento della camera arbitrale	191.397,84	152.953,91	32.397,40	185.351,31
Categoria 5^ - Trasferimenti	11.904.578,97	11.904.578,97	705.526,39	12.511.105,36
Categoria 6^ - Somme non attribuibili	549.987,94	533.967,82	35.772,41	569.740,23
TOTALE SPESE CORRENTI	62.773.525,45	57.578.479,47	8.215.244,39	65.793.723,86

Fonte: elaborazione Cdc su dati di consuntivo della Avcp.

c) Le somme impegnate per spese correnti nel corso del 2013 sono pari a 56.116.313 euro.

Di queste, le “spese per il funzionamento degli organi”¹¹ (cat. 1^a), pari a 1.535.851 euro, rappresentano il 2,73 per cento del totale. Le “spese per il personale” (cat. 2^a), pari a 34.101.854 euro, costituiscono il 64,20 per cento del totale degli impegni. Gli “acquisti per beni di consumo”¹² (cat. 3^a), pari a 14.052.401 euro, costituiscono il 25,04 per cento del totale. Le “spese per il funzionamento della camera arbitrale” (cat. 4^a) per 195.506 euro, sono lo 0,34 per cento del totale. Le “spese per trasferimenti”¹³ (cat. 5^a), pari a 5.927.718 euro, costituiscono il 10,56 per cento del totale. Infine, le “somme non attribuibili” (cat. 6^a) ammontano a 299.982 euro e costituiscono lo 0,53 per cento del totale.

¹¹ Le spese per il funzionamento degli organi registrano, nel 2013, un decremento rispetto all’anno precedente del 3 per cento. Nel corso dell’esercizio l’autorità ha dato applicazione all’art. 6, c. 3, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla l. n. 122 del 30 luglio 2010, riducendo del 10 per cento i compensi spettanti ai componenti il Consiglio dell’autorità. Ha dato, altresì, attuazione al c. 2 dell’art. 23-ter del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, e al conseguente d.p.c.m. 23 marzo 2012, che hanno definito il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell’ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo.

¹² L’ammontare complessivo degli impegni relativi all’acquisizione di beni e prestazione di servizi, presenta un decremento del 3 per cento rispetto all’anno precedente, risultato della razionalizzazione delle spese. Nel corso del 2013 in occasione del rinnovo di un contratto di locazione, è stata, inoltre, data applicazione all’art. 3, c. 4, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, che, al fine del contenimento delle spese di locazione, prevede, in caso di rinnovi di contratti di locazione, la riduzione del 15 per cento del canone vigente.

¹³ L’ammontare complessivo degli impegni relativi alla categoria dei trasferimenti presenta un decremento del 50 per cento rispetto all’anno precedente per effetto del venir meno dell’obbligo di trasferimento di risorse in favore dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato. La l. 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013), all’art. 1, c. 523, ha però disposto che anche per gli anni 2013, 2014 e 2015 si applichino le disposizioni di cui al secondo e terzo periodo del c. 241 dell’art. 2 della l. 23 dicembre 2009, n. 191, ovvero l’obbligo di trasferimento a favore del Garante per la privacy di 3,6 milioni di euro e a favore della Commissione per il diritto allo sciopero di 0,3 milioni di euro per ogni anno.

Tabella 7 - Spese correnti. Esercizio 2013

DENOMINAZIONE	SOMME IMPEGNATE	SOMME PAGATE C/COMPETENZA	SOMME PAGATE C/ RESIDUI	TOTALE SOMME PAGATE 2013
TITOLO I: SPESE CORRENTI				
Categoria 1^ - Spese per il funzionamento degli organi	1.535.850,75	1.501.762,02	24.996,41	1.526.758,43
Categoria 2^ - Spese per il personale	34.101.853,61	32.567.039,39	1.466.939,95	34.033.979,34
Categoria 3^ - Spese per acquisizione beni di consumo e servizi	14.052.401,31	9.766.361,52	3.170.168,66	12.936.530,18
Categoria 4^ - Spese per il funzionamento della camera arbitrale	195.506,02	134.852,75	38.443,93	173.296,68
Categoria 5^ - Trasferimenti	5.927.718,08	4.337.074,00	---	4.377.074,00
Categoria 6^ - Somme non attribuibili	299.982,39	266.354,53	16.020,12	282.374,65
TOTALE SPESE CORRENTI	56.116.312,16	48.613.444,21	4.716.569,07	53.330.013,28

Fonte: elaborazione Cdc su dati di consuntivo della Avcp.

d) Le spese correnti nel triennio evidenziano una progressiva riduzione, come effetto delle politiche di contenimento adottate e, in particolare, della riorganizzazione amministrativa effettuata nell'anno 2012 nonché delle politiche di razionalizzazione dei consumi intermedi con particolare riferimento alla gestione immobiliare, alla riduzione delle autovetture di servizio e al valore dei buoni pasto. La tabella che segue riepiloga l'andamento delle spese correnti nel triennio e le relative variazioni percentuali tra il 2011 e il 2013.

Tabella 8 - Spese correnti del triennio 2011-2013

spese correnti	2011		2012		Diff. % 2012/2011 sulle somme impegnate	2013		Diff. % 2013/2012 sulle somme impegnate
	Somme impegnate	Somme pagate	Somme impegnate	Somme pagate		Somme impegnate	Somme pagate	
Categoria 1^ - Spese per il funzionamento degli organi	1.494.812,00	1.495.098,00	1.577.799,17	1.581.733,99	5,55%	1.535.850,75	1.526.758,43	- 2,66%
Categoria 2^ - Spese per il personale	33.487.062,00	34.518.960,00	34.110.700,25	34.219.161,02	1,86%	34.101.853,61	34.033.979,34	-0,03%
Categoria 3^ - Spese per acquisizione beni e servizi	17.949.013,00	23.250.204,00	14.439.061,28	16.626.631,95	-19,56%	14.052.401,31	12.936.530,18	-2,68%
Categoria 4^ - Spese per il funzionamento	196.436,00	190.010,00	191.397,84	185.351,31	-2,56%	195.506,02	173.296,68	+2,15%
Categoria 5^ - Trasferimenti	13.407.826,00	13.321.882,00	11.904.578,97	12.511.105,36	-11,21%	5.927.718,08	4.377.074,00	-50,21%
Categoria 6^ - Somme non attribuibili	499.994,00	464.222,00	549.987,94	569.740,23	10,00%	299.982,39	282.374,65	-45,46%
TOTALE SPESE CORRENTI	67.035.144,00	65.893.149,00	62.773.525,45	65.793.723,86	-6,70%	56.116.312,16	53.330.013,28	-11,86%

Fonte: elaborazione Cdc su dati di consuntivo della Avcp.

e) Le spese in conto capitale

Le spese in conto capitale rappresentate nelle tabelle che seguono sono relative a spese di manutenzione, beni immobili e, soprattutto, per apparecchiature informatiche.

Tabella 9 - Spese in conto capitale. Esercizio 2011

ESERCIZIO 2011				
SPESE IN CONTO CAPITALE	Somme impegnate	Somme pagate c/competenza	Somme pagate c/ residui	Totale pagato
Categoria 7^ - Spese per beni immobili - macchine e attrezzature tecniche	5.631.268,00	409.512,00	3.432.053,00	3.841.565,00

Fonte: elaborazione Cdc su dati trasmessi da Avcp.

Tabella 10 - Spese in conto capitale. Esercizio 2012

ESERCIZIO 2012				
SPESE IN CONTO CAPITALE	Somme impegnate	Somme pagate c/competenza	Somme pagate c/ residui	Totale pagato
Categoria 7^ - Spese per beni immobili - macchine e attrezzature tecniche	4.820.429,98	515.209,09	3.935.294,88	4.451.509,97

Fonte: elaborazione Cdc su dati trasmessi da Avcp.

Tabella 11 - Spese in conto capitale. Esercizio 2013

ESERCIZIO 2013				
SPESE IN CONTO CAPITALE	Somme impegnate	Somme pagate c/competenza	Somme pagate c/ residui	Totale pagato
Categoria 7^ - Spese per beni immobili - macchine e attrezzature tecniche	2.229.891,02	261.084,27	3.053.369,67	3.314.453,94

Fonte: elaborazione Cdc su dati trasmessi da Avcp.

2.4. Partite di giro e conti d'ordine

Le partite di giro sono pareggiate dalle corrispondenti spese in uscita.

Tabella 12 - Partite di giro 2011-2013

PARTITE DI GIRO	2011			2012			2013		
	Rendiconti	Uscite		Rendiconti	Uscite		Rendiconti	Uscite	
		Impegnato	Pagato		Impegnato	Pagato		Impegnato	Pagato
Categoria 8 [^] - Spese aventi natura di partite di giro		13.191.489,00	10.125.019,00		12.602.610,16	10.068.687,76		12.725.338,28	10.181.283,06
Categoria 9 [^] - Conti d'ordine		-	-		-	-		828.750,00	828.750,00
Totale partite di giro e conti d'ordine		13.191.489,00	10.125.019,00		12.602.610,16	10.068.687,76		13.554.088,28	11.018.033,06

Fonte: elaborazione Cdc su dati trasmessi da Avcp.

2.5. La gestione dei residui

2.5.1. I residui attivi

I residui attivi al 31 dicembre 2011 ammontavano a 7.718.986 euro, di cui 7.702.732 euro di competenza dell'esercizio 2011 e 16.255 euro provenienti da esercizi precedenti. Essi derivavano, in particolare, da contributi di soggetti vigilati (per 7.153.647 euro).

I residui attivi al 31 dicembre 2012 ammontavano a 7.116.883 euro, di cui 404.465 euro provenienti da esercizi precedenti. Anche in tal caso derivavano soprattutto da contributi di soggetti vigilati (per 6.543.249,72 euro).

I residui attivi al 31 dicembre 2013 ammontavano a 9.525.052 euro, di cui 254.807 euro provenienti da esercizi precedenti. Derivavano soprattutto da contributi di soggetti vigilati (per 8.176.494 euro), da rimborsi per personale comandato (per 201.740 euro) e da partite di giro per depositi cauzionali per locazioni d'immobili (per 828.750 euro).

2.5.2. I residui passivi

I residui passivi al 31 dicembre 2011 ammontavano a 21.496.726 euro, di cui 17.443.813 euro imputabili all'esercizio 2011 e 4.052.912 euro appartenenti a esercizi precedenti.

Sono formati da:

residui di spese correnti (titolo I) 10.098.237 euro

residui spese in c/capitale (titolo II) 17.940.334 euro

partite di giro 3.556.391 euro.

Gli importi più consistenti riguardano le spese correnti (cat. 2^a) per oneri previdenziali;

nella cat. 3^a - Spese per acquisizione di beni e servizi, da spese per il sistema di gestione dei servizi telematici, da spese per prestazioni rese da terzi; nella cat. 5^a da spese per trasferimenti agli osservatori regionali. Nelle spese in conto capitale (cat. 7^a) - immobilizzazioni tecniche, da spese per acquisizione di materiale informatico.

I residui passivi al 31 dicembre 2012 ammontano a 16.764.045 euro, di cui 12.033.189 euro di competenza dell'esercizio 2012 e 4.730.856 appartenenti a esercizi precedenti.

Sono formati da:

residui di spese correnti (titolo I)	5.387.349 euro
residui spese in c/capitale (titolo II)	13.390.170 euro
partite di giro	3.373.882 euro.

Gli importi più consistenti riguardano le spese correnti: cat. 2^a - Spese per il personale: accantonamenti per oneri previdenziali; cat. 3^a - Spese per acquisizione di beni e servizi: spese per il sistema di gestione dei servizi telematici e da spese per prestazioni rese da terzi. Nelle spese in conto capitale - cat. 7^a - immobilizzazioni tecniche: spese per acquisizione di materiale informatico.

I residui passivi al 31 dicembre 2013 ammontano a 17.945.751 euro, di cui 12.015.730 euro di competenza dell'esercizio 2013 e 5.930.021 euro appartenenti a esercizi precedenti.

Sono formati da:

residui di spese correnti (titolo I)	8.134.512 euro
residui spese in c/capitale (titolo II)	6.904.913 euro
partite di giro	2.906.325 euro.

Gli importi più consistenti sono evidenziabili nelle medesime categorie dei due esercizi precedenti.

Tabella 13 - Andamento residui 2011-2013

GESTIONE DEI RESIDUI	2011	2012	2013	%VAR. 2012 SU 2011	%VAR. 2012 SU 2013
ATTIVI					
parte corrente					
all'1.1.	5.795.526,00	7.718.986,12	7.116.852,81	+33,18%	-7,80%
residui al termine dell'esercizio	7.718.986,12	7.116.852,81	8.696.302,03	-7,80%	+22,19%
conto capitale					
all'1.1.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
partite di giro	0,00	0,00	828.750,00	0,00	----
TOTALE RESIDUI ATTIVI	7.718.986,00	7.116.852,81	9.525.052,03	-7,80%	+33,84%
PASSIVI					
parte corrente					
all'1.1.	9.114.985,00	10.098.237,17	5.387.348,95	+10,79%	-46,65%
residui al termine dell'esercizio	10.098.237,00	5.387.348,95	8.134.512,13	-46,65%	+50,99%
conto capitale					
all'1.1.	17.940.334,00	7.842.097,00	13.390.169,16	- 54,43%	+70,75%
residui al termine dell'esercizio	7.842.097,00	13.390.163,16	6.904.913	+ 70,75%	+12,32%
partite di giro					
all'1.1.	4.863.322,00	3.556.391,34	3.373.882,32	-26,87%	-5,13%
residui al termine dell'esercizio	3.556.391,00	3.373.882,32	2.906.325,02	- 5,13%	-13,86%
SALDO RESIDUI	21.496.726,00	16.764.045,48	17.945.751,46	-22,02%	+7,05%

Fonte: elaborazione Cdc su dati trasmessi da Avcp.

2.6. La situazione amministrativa

L'esercizio 2011 si è chiuso con un disavanzo di gestione di 11.441.225 euro, finanziato ricorrendo all'avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2010 pari a 33.341.851 euro.

L'avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2011 ammonta a 33.192.264 euro, in quanto relativo ad impegni per spese di natura pluriennale, di cui 16.889.109 euro vincolati e 16.303.154 euro disponibili.

L'esercizio 2012 si è chiuso con un disavanzo di gestione di 1.084.356 euro, finanziato ricorrendo all'avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2011 pari a 33.192.263 euro.

L'avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2012 ammonta a 32.066.985 euro di cui 17.702.901 euro disponibili.

L'esercizio 2013 si è chiuso con un disavanzo di gestione di 3.495.187 euro, finanziato ricorrendo all'avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2012, pari a 32.066.985 euro.

L'avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2013, come di seguito evidenziato, ammonta a 30.377.494 euro, di cui 20.575.918 euro di avanzo disponibile.

Quanto suesposto è evidenziato nella successiva tabella riepilogativa:

Tabella 14 - Avanzo di amministrazione

DESCRIZIONE	ANNO 2011 TOTALI	ANNO 2012 TOTALI	ANNO 2013 TOTALI	%VARIAZIONE 2011/2010	%VARIAZIONE 2012/2011
CONSISTENZA DI CASSA al 1.1	58.733.732,00	46.970.002,13	43.654.177,55	-20,02%	-7,05%
incassi in c/competenza dall'1.1 al 31.12	66.713.944,00	72.399.821,66	59.134.858,11		
incassi in c/residui dall'1.1 al 31.12	5.755.321,00	7.314.520,77	6.675.269,39		
TOTALE INCASSI al 31.12	72.469.375,00	79.714.342,43	65.810.127,50	+9,99%	-17,44%
pagamenti in c/competenza dall'1.1 al 31.12	68.414.087,00	68.163.376,32	59.884.561,54		
pagamenti in c/residui dall'1.1 al 31.12	15.819.046,00	14.866.970,69	10.781.550,24		
TOTALE PAGAMENTI al 31.12	84.233.133,00	83.030.347,01	70.666.111,78	-1,42%	-14,89%
CONSISTENZA DI CASSA al 31.12	46.970.002,13	43.654.177,55	38.798.193,27	-7,05%	-11,12%
AVANZO DI AMMINISTRAZIONE al 31.12 di cui:	33.192.263,53	32.066.984,88	30.377.493,84	-3,39%	- 5,26%
Accantonamento a "fondo compensazioni contributive"	2.000.000,00	2.000.000,00	2.000.000,00		
Avanzo di amministrazione vincolato	14.889.109,00	14.304.084,00	9.801.576,00		
Avanzo di amministrazione disponibile alla fine dell'esercizio	16.303.154,00	17.702.900,88	€ 20.575.917,84		

Fonte: elaborazione Cdc su dati di consuntivo della Avcp.

2.7. Le spese per il funzionamento degli organi istituzionali

Le tabelle che seguono mettono in evidenza la spesa sostenuta nel triennio per il funzionamento degli organi istituzionali.

Rispetto al 2010 si registra una diminuzione delle spese in questione pari al 7 per cento.

Le variazioni principali riguardano:

- il decremento, nella misura del 10 per cento, dei compensi corrisposti al presidente e ai componenti del consiglio in applicazione dell'art. 6, c. 3, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla l. 30 luglio 2010, n. 122;

- la diminuzione dei costi sostenuti in considerazione del ritardo nella nomina di due consiglieri in sostituzione di quelli cessati dalla carica in corso d'anno;

- l'incremento del 25 per cento delle somme corrisposte a titolo di rimborso spese.

Tabella 15 - Spese per il funzionamento degli organi istituzionali. Esercizio 2011

A	B	2010	2011					I=(E-C)/C
		C	D	E	F=E/D	G	H=G/E	
CAP.	DESCRIZIONE	CONSUNTIVO 2010	PREVISIONI DEFINITIVE BILANCIO 2011	IMPEGNI	impegni vs prev.def. (%)	PAGAMENTI	pagamenti vs impegni (%)	impegnato 2011 vs consuntivo 2010 (%)
101	Compensi al presidente ed ai membri dell'autorità	1.363.016	1.378.492	1.231.615	89%	1.231.615	100%	-10%
102	Oneri previdenziali a carico dell'autorità	78.136	89.100	89.100	100%	72.572	81%	14%
103	Oneri fiscali a carico dell'autorità	115.856	120.785	112.880	93%	102.636	91%	-3%
104	Rimborso spese al presidente ed ai membri dell'autorità	48.978	65.000	61.217	94%	59.058	96%	25%
	TOTALE	1.605.986	1.653.377	1.494.812	90%	1.465.881	98%	-7%

Fonte: Avcp.

A decorrere dal 2012, l'autorità ha dato applicazione all'art. 23-ter del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214 (concernente l'introduzione dei "tetti retributivi"), che ha definito il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo. Le risorse rinvenienti sono state trasferite al bilancio dello Stato.

Tabella 16 - Spese per il funzionamento degli organi istituzionali. Esercizio 2012

A	B	2011	2012					I=(E-C)/C
		C	D	E	F=E/D	G	H=G/E	
CAP.	DESCRIZIONE	CONSUNTIVO	PREVISIONI DEFINITIVE BILANCIO	IMPEGNI	impegni vs prev.def. (%)	PAGAMENTI	pagamenti vs impegni (%)	impegnato 2012 vs consuntivo 2011 (%)
101	Compensi al presidente ed ai membri dell'autorità	1.231.615	1.278.900	1.278.900	100%	1.278.900	100%	4%
102	Oneri previdenziali a carico dell'autorità	89.100	164.725	158.534	96%	136.365	86%	78%
103	Oneri fiscali a carico dell'autorità	112.880	91.000	90.968	100%	90.968	100%	-19%
104	Rimborso spese al presidente ed ai membri dell'autorità	61.217	65.000	49.397	76%	46.569	94%	-19%
	TOTALE	1.494.812	1599.625	1.577.799	99%	1.552.803	98%	6%

Fonte: Avcp.

Il 2013 ha registrato una diminuzione del 3 per cento delle spese in questione rispetto al 2012.

Tabella 17 - Spese per il funzionamento degli organi istituzionali. Esercizio 2013

A	B	2012	2013					I=(E-C)/C
		C	D	E	F=E/D	G	H=G/E	
CAP.	DESCRIZIONE	CONSUNTIVO	PREVISIONI DEFINITIVE BILANCIO	IMPEGNI	impegni vs prev.def. (%)	PAGAMENTI	pagamenti vs impegni (%)	impegnato 2013 vs consuntivo 2012 (%)
101	Compensi al presidente ed ai membri dell'autorità	1.278.900	1.278.900	1.219.982	95%	1.219.982	100%	-5%
102	Oneri previdenziali a carico dell'autorità	158.534	172.500	169.715	98%	147.545	87%	7%
103	Oneri fiscali a carico dell'autorità	90.968	95.000	90.050	95%	83.379	93%	-1%
104	Rimborso spese al presidente ed ai membri dell'autorità	49.397	60.000	56.319	94%	50.857	90%	14%
	TOTALE	1.577.799	1.606.400	1.536.067	96%	1.501.762	98%	-3%

Fonte: Avcp.

2.8. Spese per il personale

2.8.1. La consistenza del personale

Sul fronte delle risorse umane utilizzate, le tabelle che seguono evidenziano la consistenza del personale in servizio al 31 dicembre 2010, le variazioni in aumento e in diminuzione registrate nel corso del 2011, 2012 e 2013 e la consistenza finale al 31 dicembre 2013.

Tabella 18 - Situazione del personale. Esercizi 2010-2011

Personale	2010	2011		
	Personale in servizio al 31 dicembre 2010	Variazione in diminuzione 2011	Variazione in aumento 2011 personale in servizio	Personale in servizio al 31 dicembre 2011
Segretario generale	1			1
Direttori generali	3		2	5
Dirigenti	46	2		44
Categoria A	154	1	10	163
Categoria B	79	4	10	84
Comandati categoria A	12	6	2	8
Comandati categoria B	14	10	6	10
Contratto a tempo determinato	3	1	3	5
Totale	311	24	33	320

Fonte Avcp.

Tabella 19 - Situazione del personale. Esercizi 2011-2012

Personale	2011	2012		
	Personale in servizio al 31 dicembre 2011	Variazioni in diminuzione 2012	Variazioni in aumento 2012	Personale in servizio al 31 dicembre 2012
Segretario generale	1	1	1	1
Direttori generali	5	1	2	6
Dirigenti II fascia	44	2	0	42
Categoria A	163	4	8	167
Categoria B	84	1	4	87
Comandati categoria A	8	6	1	3
Comandati categoria B	10	4	3	9
Contratti a tempo determinato	5	1	1	5
Totale	320	20	20	320

Fonte: Avcp.

Tabella 20 - Situazione del personale. Esercizi 2012-2013

Personale	2012	2013		
	Personale in servizio al 31 dicembre 2012	Variazioni in diminuzione 2013	Variazioni in aumento 2013	Personale in servizio al 31 dicembre 2012
Segretario generale	1			1
Direttori generali	6	1		5
Dirigenti II fascia	42	2	6	46
Categoria A	167	16		151
Categoria B	87	1	2	88
Comandati categoria A	3		2	5
Comandati categoria B	9			9
Contratti a tempo determinato	5			5
Totale	320	20	10	310

Fonte: Avcp.

Il triennio 2011-2013 ha visto, quindi, una leggera diminuzione della consistenza di personale, soprattutto nella fascia di categoria A.

2.8.2. Le spese per il personale

La spesa sostenuta per il personale nel triennio è rappresentata nelle tabelle che seguono.

Tabella 21 - Spese per personale in attività di servizio. Esercizio 2011

A	B	2010	2011					I=(E-C)/C
		C	D	E	F	G	H	
CAP.	DESCRIZIONE	CONSUNTIVO 2010	PREVISIONI DEFINITIVE BILANCIO 2011	IMPEGNI	impegni vs prev.def. (%)	PAGAMENTI	pagamenti vs impegni (%)	impegnato 2013 vs consuntivo 2012 (%)
201	Stipendi, retribuzioni ed altre indennità al personale	19.559.137	23.608.837	21.396.214	915	21.352.244	100%	9%
202	Rimborso competenze amministrative per personale comandato	600.000	750.000	750.000	100%	476.994	64%	25%
203	Oneri previdenziali a carico dell'autorità	6.247.010	7.387.249	6.845.687	93%	5.987.911	87%	10%
204	Oneri fiscali a carico dell'autorità	1.886.641	2.128.522	1.980.595	93%	1.759.327	89%	5%
205	Trattamento economico accessorio per gli uffici alle dirette dipendenze del presidente e dei componenti del consiglio	446.857	504.000	431.426	86%	431.426	100%	-3%
207	Compensi lavoro straordinario	363.967	300.000	298.373	99%	277.825	93%	-18%
210	Fondo di amministrazione	2.270.184	707.876	707.876	100%	704.558	100%	-69%
213	Indennità e rimborso spese di missioni al personale	63.214	100.000	62.505	63%	62.079	99%	-1%
215	Fondo di solidarietà a favore del personale in servizio	3.000	10.000	-	0%	-	0%	-100%
216	Premi di assicurazione assistenza sanitaria e diverse	299.324	315.000	315.000	100%	241.500	77%	5%
219	Buoni pasto	553.292	744.050	666.432	90%	525.907	79%	20%
221	Spese per formazione e aggiornamento professionale del personale	81.067	73.351	32.954	45%	23.125	70%	-59%
Totale		32.373.693	36.628.885	33.487.062	91%	31.842.898	95%	3%

Fonte: Avcp.

L'ammontare complessivo degli impegni relativi alle spese per il personale ha registrato, nel 2011, un incremento del 3 per cento rispetto all'anno precedente, riconducibile principalmente ai seguenti fattori:

- incremento della pianta organica per complessive nove unità;
- applicazione dei contratti c.c.n.l. e c.c.n.i. hanno attribuito alla "indennità di autorità" la caratteristica di un elemento fisso della retribuzione in quanto non più finanziato a carico del fondo unico di amministrazione;
- aumento delle spese sostenute per il rimborso delle competenze fisse corrisposte alle amministrazioni di appartenenza del personale in assegnazione temporanea;
- diminuzione del 59 per cento delle spese per la formazione del personale.

Tabella 22 - Spese per personale in attività di servizio. Esercizio 2012

A	B	2011	2012					I=(E-C)/C
		C	D	E	F	G	H	
CAP.	DESCRIZIONE	CONSUNTIVO 2010	PREVISIONI DEFINITIVE	IMPEGNI	impegni vs prev.def. (%)	PAGAMENTI	pagamenti vs impegni (%)	impegnato 2013 vs consuntivo 2012 (%)
201	Stipendi, retribuzioni ed altre indennità al personale	21.396.214	22.735.435	22.277.308	98%	22.277.308	100%	4%
202	Rimborso competenze amministrazioni per personale comandato	750.000	550.000	477.370	87%	442.211	93%	-36%
203	Oneri previdenziali a carico dell'autorità	6.845.687	7.422.077	6.541.727	88%	5.714.298	87%	-4%
204	Oneri fiscali a carico dell'autorità	1.980.595	2.048.032	2.048.032	100%	1.987.079	97%	3%
205	Trattamento economico accessorio per gli uffici alle dirette dipendenze del presidente e dei componenti del consiglio	431.426	464.140	452.917	98%	452.917	100%	5%
207	Compensi lavoro straordinario	298.373	300.000	299.938	100%	279.491	93%	1%
210	Fondo di amministrazione	707.876	984.184	984.184	100%	901.407	92%	39%
213	Indennità e rimborso spese di missioni al personale	62.505	83.150	67.587	81%	65.653	97%	8%
215	Fondo di solidarietà a favore del personale in servizio	-	3.000	3.000	100%	3.000	100%	0%
216	Premi di assicurazione assistenza sanitaria e diverse	315.000	367.000	311.414	85%	7.303	2%	-1%
219	Buoni pasto	666.432	629.500	629.432	100%	507.636	81%	-6%
221	Spese per formazione e aggiornamento professionale del personale	32.954	73.351	17.791	24%	5.445	31%	-46%
Totale		33.487.062	35.659.869	34.110.700	96%	32.643.747	96%	2%

Fonte: Avcp.

L'ammontare complessivo degli impegni relativi alle spese per il personale ha registrato, nel 2012, un incremento del 2 per cento rispetto all'anno precedente. I principali scostamenti sono riconducibili a:

- diversa composizione del personale in rapporto alla pianta organica;
- reintegro del fondo per voci retributive del personale cessato, così come previsto dal c.c.n.l., del maggior numero di unità in servizio, nonché degli importi necessari per la valutazione dei dipendenti per l'anno 2011 definiti nell'ambito degli incontri tra l'amministrazione e i rappresentanti sindacali.

Si evidenzia inoltre che nell'anno 2012 è stata data applicazione all'art. 5, c. 7, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, che ha disposto la riduzione, a partire dal 1° ottobre 2012, del valore

nominale del singolo buono pasto da 13 euro a 7 euro.

Tabella 23 - Spese per personale in attività di servizio. Esercizio 2013

A	B	2012	2013					I=(E-C)/C
		C	D	E	F	G	H	
CAP.	DESCRIZIONE	CONSUNTIVO	PREVISIONI DEFINITIVE	IMPEGNI	impegni vs prev.def. (%)	PAGAMENTI	pagamenti vs impegni (%)	impegnato 2013 vs consuntivo 2012 (%)
201	Stipendi, retribuzioni ed altre indennità al personale	22.277.308	23.700.000	11.136.502	93%	22.136.502	100%	-1%
202	Rimborso competenze amministrative per personale comandato	477.370	332.000	332.000	100%	134.799	41%	-30%
203	Oneri previdenziali a carico dell'autorità	6.541.727	7.465.802	6.952.913	93%	6.130.710	88%	6%
204	Oneri fiscali a carico dell'autorità	2.048.032	2.211.000	2.060.612	93%	1.827.020	89%	1%
205	Trattamento economico accessorio per gli uffici alle dirette dipendenze del presidente e dei componenti del consiglio	452.917	473.000	435.341	92%	435.341	100%	-4%
207	Compensi lavoro straordinario	299.938	300.000	299.535	100%	287.225	96%	0%
210	Fondo di amministrazione	984.184	1.194.455	1.194.455	100%	999.274	84%	21%
213	Indennità e rimborso spese di missioni al personale	67.587	100.000	65.526	66%	63.699	97%	-3%
215	Fondo di solidarietà a favore del personale in servizio	3.000	5.000	-	0%	-	0%	0%
216	Premi di assicurazione assistenza sanitaria e diverse	311.414	313.000	299.418	96%	299.418	100%	-4%
219	Buoni pasto	629.432	370.000	310.038	84%	245.038	79%	-51%
221	Spese per formazione e aggiornamento professionale del personale	17.791	73.351	15.514	21%	8.014	52%	-13%
Totale		34.110.700	34.36.537.608	34.101.854	93%	32.567.039	92%	0%

Fonte: Avcp.

L'ammontare complessivo degli impegni relativi alle spese sostenute nel 2013 per il personale non presenta margini significativi di differenza rispetto al 2012.

Riepilogo spese per il personale nel triennio.

Nella tabella che segue è evidenziato il riepilogo delle spese di personale nel triennio 2011-2013.

Tabella 24 - Spesa per il personale. Riepilogo 2011-2013

ANNO	DENOMIN.	SOMME IMPEGNATE	SOMME PAGATE C/COMPETENZA	SOMME RIMASTE DA PAGARE COMPETENZA	SOMME PAGATE C/ RESIDUI	RIMASTE DA PAGARE RESIDUI	TOTALE RESIDUI
2011	Categoria 2^ - Spese per il personale	33.487.062	31.842.898	1.644.164	2.675.062	14.831	2.690.893
2012	Categoria 2^ - Spese per il personale	34.110.700,25	32.643.746,79	1.466.953,46	1.575.414,23	----	1.575.414,23
2013	Categoria 2^ - Spese per il personale	34.101.853,51	32.567.039,39	1.534.814,22	1.486.939,95	----	1.486.939,95

Fonte: elaborazione Cdc su dati trasmessi da Avcp.

CAPITOLO III

L'ATTIVITA' NEGOZIALE

Sommario: 1. Introduzione. - 2. Adesione a convenzioni Consip. - 3. Mercato elettronico della pubblica amministrazione. - 4. Procedure sopra soglia comunitaria. - 5. Procedure negoziate. - 6. Procedure sotto soglia ed in economia. - 7. Procedure di affidamento diretto.

1. Introduzione

L'autorità rientra tra i soggetti ricompresi nell'elenco Istat (Sec95) ai sensi dell'art. 1, c. 3 della l. 31 dicembre 2009, n. 196. Il suo inserimento in detto elenco è stato oggetto di un lungo e alterno contenzioso innanzi al giudice amministrativo. L'esclusione dall'elenco avrebbe impedito di dover rispettare talune regole di contenimento della spesa pubblica (c.d. *spending review*), soprattutto in materia contrattuale.

Il Consiglio di Stato (sentenza n. 6014 del 30 ottobre 2012), riformando le statuizioni del Tar Lazio (sentenze nn. 1938/2008, 4826/2007, 233/2012, 225/2012, 226/2012 e 224/2014) che, in primo grado, aveva accolto le ragioni degli organismi pubblici fra i quali l'Avcp, ha ritenuto, invece, che, correttamente, le autorità indipendenti sono state inserite nell'elenco Istat ai fini del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche.

A parere del Consiglio di Stato, la condizione di autonomia e indipendenza finanziaria che caratterizza le autorità indipendenti non esclude che queste siano da qualificare a pieno titolo come amministrazioni pubbliche, in relazione alle funzioni di regolazione, ispettive e sanzionatorie che ne caratterizzano l'attività.

L'inserimento nell'elenco Istat ha, quindi, imposto il rispetto di una serie di obblighi sul fronte della spesa. In particolare, quanto meno con riferimento a determinate categorie merceologiche (energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e mobile), l'art. 1, c. 7, del d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, ha imposto l'approvvigionamento attraverso le convenzioni o gli accordi quadro Consip. In proposito, va riconosciuto all'autorità il ricorso a tali convenzioni, ogniqualvolta la fornitura o il servizio di suo interesse era rinvenibile in una convenzione attiva.

In termini più generali l'attività negoziale dell'autorità nel triennio 2011-2013 evidenzia

un adeguato utilizzo dei sistemi di razionalizzazione delle spese ed in particolare di quelli di centralizzazione degli acquisti. Oltre alla già evidenziata adesione alle convenzioni stipulate dalla Consip, frequente è risultato il ricorso al Mercato elettronico della pubblica amministrazione (Mepa). Rilevante è poi il numero delle procedure sopra soglia comunitaria, evidente indice del rispetto delle disposizioni del codice dei contratti in merito al valore degli stessi. Al contempo, contenuto entro limiti fisiologici appare il ricorso a procedure negoziate ed in economia.

2. Adesione a convenzioni Consip

Nel periodo in esame, le adesioni alle convenzioni Consip sono state complessivamente venti, di cui sette nel 2011, tre nel 2012 e dieci nel 2013 ed hanno riguardato principalmente servizi telefonici, energetici, informatici e la fornitura di buoni pasto, nonché i servizi rientranti nel Servizio pubblico di connettività (Spc); l'importo totale è stato pari a 5.334.591 euro.

3. Mercato elettronico della pubblica amministrazione

Gli acquisti sul Mepa hanno avuto per oggetto per lo più materiale di cancelleria e *toner* per stampanti per un valore medio per ciascun ordinativo di circa 35.000 euro. Nel triennio sono stati effettuati diciannove ordini diretti sul mercato elettronico per l'importo totale di 641.639 euro.

4. Procedure sopra soglia comunitaria

Nel triennio sono state espletate e concluse con la stipulazione dei relativi contratti ventitrè procedure per un importo complessivo pari a 60.319.963 euro. Nella tabella che segue vengono elencate le sette procedure aperte di importo più elevato espletate, per un importo complessivo di 48.943.605 euro.

Tabella 25 - Gare a procedura aperta sopra soglia comunitaria

Anno	Numero	Data	Valore	Modalità di affidamento	Titolare del contratto	Oggetto
2013	0	18/12/2013	2.634.148,73	Gara europea a procedura aperta	rti fastweb s.p.a.-sogeit s.r.l.	fornitura di infrastrutture informatiche per il programma Avcpass
2013	0	21/11/2013	17.769.218,75	Gara europea a procedura aperta	rti integra document management s.r.l.-hp enterprise services s.r.l.-visiant contact s.r.l.	fornitura di un centro multiservizi integrato per l'erogazione di servizi di continuità operativa e <i>disaster recovery</i> , gestione documentale e conservazione sostitutiva a norma, supporto agli utenti, gestione rendicontazione e fornitura sistema conoscitivo
2013	13	1/1/2013	5.772.244,50	Gara europea a procedura aperta	rti mediatica-hp enterprise services italia	lotto 2 - servizi di implementazione e evoluzione sistema informativo Avcp: 1. <i>service desk</i> 2. supporto conduzione operativa e <i>help desk</i> 3. gestione applicativi e basi dati
2013	12	1/2/2013	6.891.300,90	Gara europea a procedura aperta	rti kpmg-engineering-inomatica	lotto 1 - servizi di implementazione ed evoluzione sistema informativo Avcp: 1. sviluppo e manutenzione <i>software</i> 2. consulenza specialistica 3. <i>data entry</i>
2012	94	1/10/2012	1.248.516,90	Gara europea a procedura aperta	rbm salute s.p.a.	affidamento del piano di assistenza sanitaria integrativa per i dipendenti dell'autorità con erogazione di contributi economici a fronte di spese sanitarie
2011	40	4/4/2011	6.863.451,00	Gara europea a procedura aperta	rti kpmg - almaviva - inomatica	contratto di appalto relativo allo sviluppo di soluzioni applicative, di analisi e di governo a supporto del sistema informativo dell'autorità. con atto aggiuntivo n. 115020/2013 l'importo contrattuale è stato diminuito di euro 20.044,20. con atto aggiuntivo 20162/2014 il termine del contratto è stato fissato al 31/3/2015
2011	39	1/6/2011	7.764.723,84	Gara europea a procedura aperta	rti gepin - sogeic - elea	fornitura di soluzioni e servizi di centralino e <i>contact center</i> per l'autorità compresa estensione del sesto quinto (n. urbi 71/2011)
TOTALE			48.943.604,62			

Fonte: Avcp.

5. Procedure negoziate

Nel periodo di riferimento sono state espletate procedure negoziate per 12.023.806 euro. La tabella che segue riporta soltanto le procedure negoziate di importo più elevato per un totale di 8.738.342,72 euro.

Tabella 26 - Procedure negoziate senza pubblicazione bando di gara

Anno	Numero	Data	Valore	Modalità di affidamento	Titolare del contratto	Oggetto
2012	87	2/7/2012	2.170.448,39	Procedura negoziata senza bando di gara	rti telecom italia s.p.a. - engineering ingegneria informatica s.p.a.	implementazione delle soluzioni applicative per la realizzazione del programma Avcpass e per la corretta conduzione dell'infrastruttura <i>hardware/software</i> dell'autorità
2012	86	5/7/2012	1.334.275,22	Procedura negoziata senza bando di gara	rti hp enterprise services italia s.r.l. - almaviva the italian innovation company s.p.a.	implementazione delle soluzioni applicative per la realizzazione del programma Avcpass e per la corretta conduzione dell'infrastruttura <i>hardware/software</i> dell'autorità
2012	73	6/6/2012	324.280,00	Procedura negoziata senza bando di gara	red hat ltd	reingegnerizzazione del sistema di <i>identity and access management</i> ed integrazione con il nuovo portale e per la fornitura di un canone annuo di garanzia
2011	74	1/4/2011	398.689,20	Procedura negoziata senza bando di gara	rti telecom italia s.p.a. - almaviva contact s.p.a.	proroga contratto n. 47708 del 20.7.2010 di affidamento, ai sensi dell'art. 57, comma 2 lett. c), dei servizi di <i>contact center</i> e di centralino con operatore di cui all'ordinativo di fornitura n. 44437/08/cfin del 25.7.2008 nell'ambito conv. Consip 2006
2011	73	1/1/2011	903.767,85	Procedura negoziata senza bando di gara	rti telecom italia s.p.a. - almaviva contact s.p.a.	atto aggiuntivo al contratto n. 47708 del 20.7.2010 di affidamento, ai sensi dell'art. 57, comma 2 lett. c), dei servizi di <i>contact center</i> e di centralino con operatore di cui all'ordinativo di fornitura n. 44437/08/cfin del 25.7.2008
2011	72	10/6/2011	1.376.662,80	Procedura negoziata senza bando di gara	rti kpmg almaviva	quinto d'obbligo per la realizzazione del progetto "fascicolo virtuale"
2011	71	1/6/2011	1.286.863,20	Procedura negoziata senza bando di gara	rti gepin - sogeic - elea	quinto d'obbligo per il potenziamento del servizio di <i>contact center</i> e di centralino
2011	12	26/1/2011	943.356,06	Procedura negoziata senza bando di gara	rti rl s.p.a. - tecom italia s.p.a.	fornitura di risorse <i>hardware, software</i> e di connettività per il potenziamento dei <i>data center</i> dell'autorità
TOTALE			8.738.342,72			

Fonte: Avcp.

6. Procedure sotto soglia ed in economia

Nel triennio sono state espletate e concluse con i relativi contratti quattordici procedure, per un importo complessivo di 416.350 euro delle quali:

- n. 3 procedure aperte per un importo complessivo di 81.739 euro;
- n. 11 cottimi fiduciari per un importo complessivo di 334.611 euro.

Tabella 27 - Gare sotto soglia comunitaria e cottimi fiduciari

Anno	Numero	Data	Valore	Modalità di affidamento	Titolare del contratto	Oggetto
2013	69	1/10/2013	24.153,59	Gara europea a procedura aperta sotto soglia comunitaria	l'eco della stampa s.p.a.	rinnovo ai sensi dell'art. 57, comma 5 lett. b), del servizio telematico di rassegna stampa
2012	57	24/4/2012	16.354,36	Cottimo fiduciario	acquaviva italia s.p.a.	affidamento della fornitura programmata di acqua e bicchieri di carta con fornitura, in comodato d'uso, di distributori a colonna per erogazione di acqua fredda/calda e griglie porta boccioni da installare presso le sedi dell'autorità
2012	41	15/3/2012	95.902,18	Cottimo fiduciario	business-e s.p.a.	affidamento di servizi di manutenzione, assistenza e di servizi professionali di supporto ed addestramento su prodotti e piattaforme tecnologiche <i>red hat</i>
2012	36	13/3/2012	41.966,07	Cottimo fiduciario	quasartek s.r.l.	fornitura di materiale informatico (<i>desktop, monitor, pc portatili, netbook, stampanti, scanner, harddisk</i>) per gli uffici dell'autorità
2012	16	1/1/2012	13.000,00	Cottimo fiduciario	europcar italia s.p.a.	affidamento del servizio di autonoleggio senza conducente a mezzo <i>voucher</i>
2011	108	14/9/2011	9.638,95	Gara a procedura aperta sotto soglia comunitaria	igeam s.r.l.	proroga del contratto di appalto relativo all'affidamento del servizio di prevenzione e protezione dai rischi nei luoghi di lavoro, sorveglianza sanitaria del personale
2011	102	1/10/2011	47.911,20	Gara a procedura aperta sotto soglia comunitaria	l'eco della stampa s.p.a.	fornitura del servizio telematico di rassegna stampa per l'autorità
2011	91	25/7/2011	28.012,32	Cottimo fiduciario	david s.r.l.	tinteggiatura di alcuni locali della sede di via di ripetta e via p.s. mancini
2011	61	20/5/2011	87.583,20	Cottimo fiduciario	converge s.p.a.	fornitura materiale informatico
2011	53	5/5/2011	1.817,19	Cottimo fiduciario	edindustria - centro per le comunicazioni d'impresa - s.r.l.	servizi di pubblicazione bando ed avviso di aggiudicazione gara a procedura aperta sottosoglia comunitaria per l'affidamento del servizio telematico di rassegna stampa
2011	38	16/3/2011	1.649,50	Cottimo fiduciario	sonepar italia centro s.p.a.	fornitura di materiale elettrico di consumo
2011	20	17/2/2011	7.225,48	Cottimo fiduciario	r1 s.p.a.	acquisto licenze <i>software</i> , n. 4 licenze <i>enterprise architect ultimate floating</i> , e n. 2 licenze <i>altova missionkit 2011</i>
2011	18	21/2/2011	20.412,00	Cottimo fiduciario	salza florido &sebastiano s.n.c.	lavori di tinteggiatura di alcuni locali della sede di via di ripetta
2011	17	16/2/2011	20.724,00	Cottimo fiduciario	swan italia s.r.l.	fornitura materiale igienico di consumo e servizio manutenzione impianti igienizzanti e diffusori profumo
TOTALE			416.350,04			

Fonte: Avcp.

7. Procedure di affidamento diretto

Gli affidamenti diretti, tutti per importi ricompresi nei limiti di legge, hanno avuto ad oggetto in particolare servizi assicurativi, piccoli lavori di manutenzione e abbonamenti a riviste specializzate.

Infine, sono state espletate, ai sensi dell'art. 125, c. 11, ultimo periodo, d.lgs. n. 163/2006 e nei limiti di cui al Regolamento di amministrazione e contabilità dell'autorità, procedure di affidamento diretto, soprattutto nel settore dei servizi per la comunicazione, della documentazione per la biblioteca e dei *software* di gestione delle attività di competenza dei diversi uffici per l'importo complessivo di 2.402.612 euro.

CAPITOLO IV

RENDICONTO FINALE 2014

Sommario: 1. Introduzione. - 2. Entrate. - 3. Spese. - 4. Spese correnti. - 5. Spese per il personale. - 6. Spese in conto capitale. - 7. Situazione amministrativa al 31 dicembre 2014. - 7.1. I residui attivi. - 7.2. I residui passivi. - 7.3. L'avanzo di amministrazione. - 8. Situazione patrimoniale. - 9. Il nuovo regime di tesoreria unica.

1. Introduzione

Pur essendo la presente relazione incentrata sull'analisi della situazione amministrativa e finanziaria dell'Avcp negli anni 2011-2013, appare opportuno richiamare gli elementi più significativi della gestione 2014, onde consentire una valutazione complessiva delle risultanze contabili della gestione della soppressa Avcp.

Va innanzitutto sottolineato che, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 19 del d.l. n. 90/2014, con cui è stata disposta la soppressione dell'Avcp e il trasferimento dei compiti e delle funzioni all'Autorità nazionale anticorruzione (Anac), quest'ultima, con delibera n. 102/2014, ha disposto che le attività connesse ai compiti e alle funzioni dell'ex Avcp venissero svolte, separatamente da quelle dell'ex Anac nonché, per quel che concerne la gestione contabile, l'utilizzo distinto, per l'anno 2014, di due documenti di bilancio, e di due distinti conti correnti bancari, entrambi però intestati all'Anac.

Sotto il profilo organizzativo ed in attuazione di quanto previsto dall'art. 22 del d.l. n. 90/2014, "Razionalizzazione delle autorità indipendenti", già nel corso del 2014 sono state intraprese diverse iniziative organizzative, tra le quali si segnalano in particolare le seguenti:

- ricollocazione del personale addetto agli "uffici di diretta collaborazione" alle funzioni istituzionali e risoluzione di cinque contratti di lavoro a tempo determinato con personale "di fiducia" dei singoli consiglieri;
- risoluzione, con effetto dal 31 dicembre 2014, del rapporto di lavoro con tre dirigenti a contratto ex art. 19, c. 6, del d.lgs. n. 165/2001;
- abrogazione della figura del "portavoce", con conseguente revoca dell'incarico;
- riduzione da tre a uno del numero dei componenti dell'Organismo indipendente di valutazione;
- abrogazione del Comitato etico e del Comitato per il precontenzioso;
- riduzione del 40 per cento del compenso riconosciuto ai componenti la Camera arbitrale.

Il 30 aprile 2015 l’Autorità nazionale anticorruzione, con delibera n. 38, ha approvato il rendiconto finanziario dell’esercizio 2014, gestione Avcp.

2. Entrate

Nel 2014 le entrate correnti sono state pari a complessivi 66.272.800 euro e sono state costituite da “contributi da soggetti vigilati” per 56.800.000 euro, da “entrate diverse” per 9.472.800 euro.

Il maggior importo delle “entrate diverse” rispetto all’anno precedente è rappresentato, in particolare, dalla restituzione di quanto versato dall’ex Avcp all’autorità Garante della concorrenza e del mercato nell’anno 2012, ai sensi dell’art. 1, c. 416, della l. 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014).

Le altre “entrate diverse” sono costituite essenzialmente da interessi attivi, rimborsi degli oneri del personale dell’autorità comandato presso altre amministrazioni, proventi da terzi per controversie arbitrali.

Il contributo da parte dello Stato è stato progressivamente ridotto nel corso degli anni, fino ad essere totalmente azzerato nel 2013, quale conseguenza del sistema di autofinanziamento dell’autorità introdotto dalla l. n. 266/2005.

Non vi sono state entrate in conto capitale.

Tabella 28 - Entrate

TIPOLOGIA ENTRATE	ANNO				
	2010	2011	2012	2013	2014
Contributi dallo Stato	616.489	157.688	69.596	---	---
Contributi da soggetti vigilati	40.741.166	57.500.000	58.000.000	52.310.000	56.800.000
Entrate diverse	3.074.926	3.567.518	8.440.012	2.541.016	9.472.800
TOTALE	44.432.581	61.225.186	66.509.608	54.851.016	66.272.800

Fonte: elaborazione Cdc su relazione del rendiconto 2014.

3. Spese

L’andamento delle spese correnti nel 2014 è in linea con quello del 2013, anni in cui si registra una tendenziale flessione delle spese correnti in relazione al contenimento delle

stesse operato dall'Avcp, a fronte invece di un incremento nel 2011 in corrispondenza delle nuove e maggiori competenze attribuite all'autorità, nonché all'obbligo del trasferimento di proprie risorse ad altre autorità indipendenti.

Con riferimento alle spese in conto capitale ed al loro successivo drastico ridimensionamento a partire dal 2011, si rileva che tale sensibile scostamento è dovuto all'abbandono del progetto iniziale dell'autorità di acquisire un immobile da destinare a propria sede, per un importo di circa 11 milioni di euro.

Tabella 29 - Spese

TIPOLOGIA SPESE	ANNO				
	2010	2011	2012	2013	2014
Spese correnti	54.535.917	67.035.144	62.773.525	56.116.312	56.890.291
Spese in conto capitale	15.072.672	5.631.268	4.820.430	2.229.891	3.020.784
TOTALE	69.608.589	72.666.412	67.593.955	58.346.203	59.911.074

Fonte: elaborazione Cdc su relazione del rendiconto 2014.

4. Spese correnti

Relativamente all'esercizio finanziario 2014, le spese correnti impegnate al 31 dicembre sono ammontate complessivamente a 56.890.291 euro. Di queste, le "spese per il funzionamento degli organi" (cat. 1^a), pari a 470.474 euro, rappresentano lo 0,83 per cento del totale e hanno subito un'evidente riduzione rispetto al 2013, a seguito della soppressione dell'ex Avcp e quindi del relativo consiglio.

Le "spese per il personale" (cat. 2^a), pari a 35.496.865 euro, erano costituite dal 62,40 per cento del totale degli impegni.

Gli "acquisti per beni di consumo" (cat. 3^a), pari a 16.920.472 euro, hanno rappresentato il 29,74 per cento del totale.

Le "spese diverse" (cat. 4^a) per 165.179 euro, hanno costituito lo 0,29 per cento del totale e sono caratterizzate dalla riduzione dei compensi annui spettanti ai componenti del consiglio della Camera arbitrale nella misura del 40 per cento con evidente risparmio rispetto alle previsioni (pari a 69.821 euro).

Le "spese per trasferimenti" (cat. 5^a), pari a 3.576.246 euro, hanno costituito il 6,29 per cento del totale. Infine, le "somme non attribuibili" (cat. 6^a), ammontate a 261.095 euro,

hanno rappresentato lo 0,49 per cento del totale e sono costituite nella totalità da rimborsi a terzi per somme non dovute.

5. Spese per il personale

L'ammontare complessivo degli impegni assunti nel 2014 per il personale è stato pari a 35.496.865 euro e ha registrato un incremento del 4 per cento rispetto al precedente esercizio. Nel corso del 2014 sono stati risolti (a decorrere dal 2015) tre contratti dirigenziali ex art. 19, c. 6, d.lgs. n. 165/2001, i cinque contratti relativi a unità di personale a tempo determinato in servizio presso le segreterie del presidente e dei componenti dell'ex Avcp, nonché il contratto con il "portavoce" dell'ex Avcp (quest'ultimo a far data dal 1° ottobre 2014). Cinque unità di categoria B sono state restituite alle proprie amministrazioni.

E' stato, altresì, sottoscritto, in data 20 novembre 2014, il nuovo contratto integrativo concernente il trattamento economico del personale dirigente di I e di II fascia, con il quale sono stati ridefiniti i valori della retribuzione di posizione di parte variabile. Il nuovo trattamento economico, che decorre dal 1° gennaio 2015, garantirà una riduzione dei costi di oltre il 30 per cento delle competenze accessorie.

I benefici economici dei descritti interventi si potranno apprezzare in pieno solo negli esercizi successivi.

Tabella 30 - Spese per il personale in attività di servizio. Esercizio 2013-2014

		2013	2014				Consuntivo 2013 (Δ %)	
		CONSUNTIVO	PREVISIONI DEFINITIVE	IMPEGNI	Impegni vs Prev. Def. (%)	PAGAMENTI		Pagamenti vs Impegni (%)
201	Stipendi, retribuzioni ed altre indennità al personale	22.136.502	23.589.754	23.589.754	100%	21.725.382	92%	7%
202	Rimborso competenze amministrazioni per personale	332.000	304.000	304.000	100%	187.826	62%	-8%
203	Oneri previdenziali a carico dell'autorità	6.952.913	7.492.927	7.307.614	98%	5.989.331	82%	5%
204	Oneri fiscali a carico dell'autorità	2.060.612	2.168.843	2.168.843	100%	1.770.994	82%	5%
205	Trattamento economico accessorio per gli uffici alle dirette dipendenze del presidente e dei componenti del consiglio	435.341	473.000	234.970	50%	234.970	100%	-46%
207	Compensi lavoro straordinario	299.535	300.000	300.000	100%	242.530	81%	0%
210	Fondo di amministrazione	1.194.455	924.884	924.884	100%	878.673	95%	-23%
213	Indennità e rimborso spese di missioni al personale	65.526	100.000	24.087	24%	24.075	100%	-63%
215	Fondo di solidarietà a favore del personale in servizio	-	5.000	-	0%	-	0%	-----
216	Premi di assicurazione assistenza sanitaria e diverse	299.418	310.000	287.097	93%	287.097	100%	-4%
219	Buoni pasto	310.038	355.680	349.960	98%	287.123	82%	13%
221	Spese per formazione e aggiornamento professionale del personale	15.514	73.351	5.656	8%	5.180	92%	-64%
TOTALE		34.101.854	36.097.439	35.496.865	98%	31.633.181	89%	4%

Fonte: elaborazione Cdc su relazione del rendiconto 2014.

Il numero complessivo del personale in servizio è diminuito da n. 310 unità al 31 dicembre 2013 a n. 292 unità al 31 dicembre 2014.

6. Spese in conto capitale

Le spese in conto capitale evidenziano risparmi di spesa per 2.104.692 euro, dovuti in parte al contenimento degli oneri relativi ai contratti informatici a consumo, in parte alla riprogrammazione dei servizi informatici.

Tabella 31 - Spese in conto capitale. Esercizio 2013-2014

CAP. DESCRIZIONE		2013	2014					Impegnato 2014 vs Consuntivo 2013 (Δ%)
		CONSUNTIVO	PREVISIONI DEFINITIVE	IMPEGNI	Impegni vs Prev. Def. (%)	PAGAMENTI	Pagamenti vs Impegni (%)	
601	Spese per l'acquisto di beni mobili ed immobili	17.440	16.620	1.611	10%	1.611	100%	-91%
604	Spese per l'acquisto di materiale informatico (<i>software e hardware</i>) e per le telecomunicazioni. Macchinari.	2.210.762	5.029.256	3.019.172	60%	1.776.796	59%	37%
607	Spese per l'acquisto e l'installazione di impianti, attrezzature e spese per l'adattamento dei locali	1.689	80.000	-	0%	-	-	-100%
TOTALE		2.229.891	5.125.476	3.020.784	59%	1.778.407	59%	35%

Fonte elaborazione Cdc su relazione del rendiconto 2014.

7. Situazione amministrativa al 31 dicembre 2014

7.1. I residui attivi

Gli accertamenti dell'anno 2014 sono stati pari a 77.940.862 euro, di cui 70.326.750 euro riscossi nell'anno e 7.614.113 euro non incassati alla data del 31 dicembre 2014.

I residui attivi al 1° gennaio 2014 erano pari a 9.525.052 euro, di cui 8.470.842 euro sono stati riscossi nel corso del 2014 e 1.054.209 euro rinviati all'esercizio successivo.

Tra i residui attivi non riscossi, risulta il credito relativo al deposito cauzionale per l'affitto dello stabile di palazzo Sciarra.

I residui attivi al 31 dicembre 2014 ammontavano complessivamente a 8.668.323 euro.

7.2. I residui passivi

Gli impegni assunti nell'esercizio 2014 sono stati pari a 71.579.137 euro, di cui 55.528.704 euro pagati nell'anno. Gli impegni dell'anno 2014 non pagati alla data del 31 dicembre 2014 sono pari a 16.050.433 euro.

I residui passivi al 1° gennaio 2014 erano pari a 17.945.751 euro, di cui 9.053.629 euro pagati nell'anno 2014, 3.111.457 euro trasformati in economie in quanto non più dovuti e

5.780.665 euro rinviati alla gestione 2015 per le successive operazioni di liquidazione e pagamento.

I residui passivi al 31 dicembre 2014 ammontano complessivamente a 21.831.098 euro, di cui 5.780.665 euro provenienti dal precedente esercizio e 16.050.433 euro di competenza dell'esercizio 2014.

7.3. L'avanzo di amministrazione

La chiusura dell'esercizio 2014 evidenzia, quindi, un avanzo di gestione di 6.361.725 euro e un avanzo di amministrazione, al 31 dicembre 2014, di 39.850.676 euro, di cui 2 milioni di euro destinati al "Fondo compensazione entrate contributive".

Tabella 32 - Situazione amministrativa al 31 dicembre 2014

+ Fondo cassa iniziale 1/1/2014	38.798.193,27
+ Residui attivi iniziali	9.525.052,03
- Residui passivi iniziali	-17.945.751,46
= Avanzo di amministrazione iniziale	30.377.493,84
+ Avanzo di gestione al 31/12/2014	6.361.725,08
- Variazioni residui attivi iniziali	-
+ Variazione residui passivi iniziali	3.111.457,49
= Avanzo di amministrazione al 31/12/2014	39.850.676,41
- Fondo compensazione entrate contributive	- 2.000.000,00
= Avanzo di amministrazione disponibile al 31/12/2014	37.850.676,41

Fonte: elaborazione Cdc su relazione del rendiconto 2014.

8. Situazione patrimoniale

I beni proprietà dell'ex Avcp ammontavano, al 31 dicembre 2014, a 1.704.420 euro mentre il fondo cassa, alla medesima data, ammontava a 53.013.452 euro.

9. Il nuovo regime di tesoreria unica

A decorrere dal 1° gennaio 2014, l'autorità ha trasferito il saldo del conto di tesoreria aperto presso la banca Monte dei Paschi di Siena s.p.a. al conto di tesoreria unica aperto presso la sezione di tesoreria provinciale della Banca d'Italia.

CAPITOLO V

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

La relazione espone gli esiti del controllo eseguito sulla gestione dell'ex Avcp relativamente al triennio 2011-2013, anche con riguardo agli interventi per il contenimento della spesa e per la maggiore efficienza degli assetti organizzativi.

L'analisi e il confronto delle informazioni e dei dati acquisiti hanno tenuto conto dei peculiari contenuti dei parametri-obiettivi di controllo relativi alla particolare posizione istituzionale dell'Avcp, quale autorità amministrativa indipendente.

Al riguardo, si evidenzia il passaggio da un sistema di finanziamento basato su un regime di "finanza derivata", in cui la copertura delle spese di funzionamento dell'istituto gravava interamente sul bilancio dello Stato, ad un sistema "misto", nell'ambito del quale ai trasferimenti statali si è affiancato un regime contributivo a carico dei soggetti vigilati, annualmente determinato in via autonoma dall'autorità, in funzione delle previsioni di spesa dell'anno successivo.

In attuazione di questo percorso finanziario, la quota parte a carico dell'erario si è progressivamente erosa negli anni, fino ad azzerarsi a partire dal 2013.

L'esame dei rendiconti ha evidenziato un sostanziale squilibrio entrate-uscite a livello complessivo, pur a fronte di un progressivo contenimento delle spese correnti, soprattutto di quelle relative all'acquisizione di beni e servizi, diminuite nel triennio di circa il 22 per cento. Tale sbilanciamento è da ricondurre alle sempre nuove e maggiori competenze affidate all'istituto, non controbilanciate da corrispondenti maggiori risorse e dall'onere annuo sostenuto per trasferimenti ad altre autorità. Tale onere, introdotto dall'art. 2, c. 241, della legge finanziaria per l'anno 2010 (n. 191/2009) per gli anni 2010, 2011 e 2012, è stato prorogato per i successivi tre anni dall'art. 1, c. 523, della legge di stabilità per l'anno 2012 (n. 228/2011).

A fronte di un sostanziale annullamento del contributo statale, sono state adottate politiche di contenimento delle spese ed è stata data attuazione alle previsioni normative in materia, mediante iniziative di razionalizzazione concentrate prevalentemente sui consumi intermedi, gestione/manutenzione degli immobili, autovetture di servizio e valore dei buoni pasto.

Nonostante la riorganizzazione del 2012, talune criticità sono state registrate nel numero

degli uffici di livello dirigenziale, sovradimensionato rispetto al totale dei dipendenti e nella forte gerarchizzazione della struttura organizzativa.

Pesante si è rivelato il contenzioso in materia di personale e non adeguato alle funzioni svolte con il sistema informatico (come dimostrano le difficoltà di gestione del sistema Avcpass), nonostante gli ingenti investimenti effettuati.

Strutturato si presentava il sistema dei controlli interni.

Recentemente, l'accorpamento nell'Anac delle funzioni e delle risorse delle sopresse Avcp e Civit ha permesso consistenti risparmi di spesa anche in termini di locazioni passive. Va segnalato, al riguardo, che sono state dismesse, come risulta dal piano di riordino elaborato dall'Anac, le sedi Avcp in Roma.

