

**DIRETTIVE PLURIENNALI**  
**IMPARTITE DAL DIPARTIMENTO DEL TESORO**  
**EX ART. 11 DELLO STATUTO DI CONSIP S.P.A.**

20 Febbraio 2019

## Sommario

Premesse .....	2
Contesto normativo .....	4
Ambiti di attività di Consip .....	9
1. Strategie.....	12
2. Piano delle attività .....	14
2.1 Programma di razionalizzazione degli acquisti.....	14
2.2 Consip nella digitalizzazione della PA.....	17
2.3 Centralizzazione della committenza e di committenza ausiliarie .....	17
2.4 Realizzazione attività mediante affidamenti di legge o atti amministrativi MEF.....	18
2.5 Attività connesse (partecipazione a bandi europei e, come soggetto beneficiario, a progetti POR e PON nell'ambito della programmazione comunitaria 2014-2020) .....	18
2.6 Attività <i>extra house</i> .....	18
3. Organizzazione.....	19
4. Politiche economiche, finanziarie e di sviluppo.....	21

## Premesse

Il presente documento contiene le direttive pluriennali che il Dipartimento del Tesoro (di seguito DT o Dipartimento) impartisce alla Consip S.p.A. (di seguito Consip o Società), ai sensi dell'art. 11.2 dello Statuto sociale in ordine alle strategie, al piano delle attività, all'organizzazione, alle politiche economiche, finanziarie e di sviluppo. Tali direttive sono emanate dal DT, sentite le altre amministrazioni affidanti, e preventivamente comunicate all'Azionista ai fini della verifica dei profili economici e finanziari.

In considerazione della sua natura strumentale di soggetto *in house* al Ministero dell'economia e delle finanze (di seguito MEF o Ministero), Consip è tenuta a svolgere le attività affidatele con provvedimenti amministrativi (da parte del Ministero) e normativi in conformità alla disciplina europea e nazionale di riferimento.

Secondo l'art. 4.1 dello Statuto sociale<sup>1</sup>, Consip ha per oggetto, nella misura superiore all'80 per cento del fatturato:

- a) l'esercizio, sulla base della normativa vigente, a favore delle pubbliche amministrazioni delle attività di:
  - 1) centralizzazione della committenza e di centrale di committenza ausiliarie, ivi comprese quelle in favore di Sogei S.p.A. (di seguito Sogei) per le acquisizioni di beni e servizi;
  - 2) realizzazione del Programma di razionalizzazione degli acquisti, ivi comprese lo sviluppo e la gestione del sistema informatico di *e-Procurement* del MEF, anche per l'utilizzo del predetto sistema in favore delle Amministrazioni per le quali svolge attività di centrale di committenza;
  - 3) realizzazione del programma di dismissione dei beni mobili di cui all'art. 1, commi 19 e 20, del decreto legge (D.L.) n. 95/2012 convertito dalla Legge n. 135/2012;
- b) l'esercizio di attività ad essa affidate con provvedimenti amministrativi del MEF;
- c) l'esercizio di attività di centrale di committenza, ivi comprese le attività di committenza ausiliarie, ai fini della realizzazione e gestione dei progetti in materia di amministrazione digitale, ai sensi del combinato disposto dell'art. 4, co. 3-*quater*, D.L. n. 95/2012 convertito dalla legge n. 135/2012 e dell'art. 20, co. 4, D.L. n. 83/2012 convertito dalla legge n. 134/2012.

Inoltre, ai sensi dell'art. 4.2, la Società può svolgere - in misura inferiore al 20 per cento del fatturato e a condizione di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale - attività di centrale di committenza di cui alla precedente lettera *a*), in favore di altre Amministrazioni pubbliche (di seguito PP.AA.) o soggetti pubblici, previa autorizzazione del MEF e nei limiti dallo stesso stabiliti qualora l'esercizio di tali attività non sia espressamente previsto dalla normativa vigente.

L'articolo 4.3 specifica, poi, che la Società può esplicare attività e compiere operazioni inerenti, connesse o utili al conseguimento dell'oggetto sociale, anche mediante partecipazioni in società pubbliche.

---

<sup>1</sup> Vigente dal 20 dicembre 2016.

L'art. 11 dello Statuto elenca, infine, gli atti e le modalità con cui esercitare il cd. "controllo analogo" sulla Società, in particolare: *i*) le direttive pluriennali impartite dal DT in ordine alle strategie, al piano delle attività, all'organizzazione, alle politiche economiche, finanziarie e di sviluppo (art. 11.2); *ii*) il piano generale annuale, concernente le attività, gli investimenti e l'organizzazione, adottato in attuazione delle menzionate direttive e comunicato dagli Amministratori allo stesso Dipartimento entro il 31 dicembre di ogni anno (art. 11.3); *iii*) un meccanismo di orientamento, supervisione, monitoraggio e verifica sulle singole convenzioni stipulate dalla Società con le stesse Amministrazioni, per cui, al fine di garantire l'effettività del "controllo analogo", è previsto:

- per l'affidamento diretto delle attività di cui all'art. 4.1, lett. *a*) e *b*), rispetto alle quali la Società sottoscrive con le PP.AA. affidanti appositi Disciplinari, la previa informativa al DT e all'Azionista unico ai fini della verifica del mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario (art. 11.4).

Con riguardo a tali affidamenti, l'art.11.5 prevede, altresì, che le suddette funzioni di orientamento, supervisione, monitoraggio e verifica relative alle attività operative sono rimesse alle amministrazioni affidanti e specifica che i medesimi Disciplinari devono individuare: le risorse umane, finanziarie e strumentali da impiegare; i meccanismi di copertura delle spese di funzionamento e degli oneri di gestione; la tempistica degli adempimenti e i criteri di rendicontazione dei fatti economici mediante contabilità separate;

- per le convenzioni di cui all'art. 4.1, lett. *c*) e 4.2, il vaglio preventivo del DT ai fini della verifica della permanenza dei requisiti del rapporto *in house* e della coerenza con le direttive impartite, nonché dell'Azionista per la verifica dei profili economici e finanziari (art. 11.6). Le convenzioni individuano i criteri di rendicontazione dei fatti economici mediante contabilità separata.

Inoltre, secondo quanto indicato all'art. 11.7 dello Statuto, il DT e l'Azionista sono destinatari di rapporti trimestrali sulla gestione e amministrazione, ai fini della verifica, rispettivamente, della rispondenza dell'azione sociale alle direttive impartite e al piano generale annuale approvato, e del mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario.

Infine, ai sensi dell'art. 11.8, il DT ha diritto di avere dagli Amministratori notizie e informazioni sulla gestione e amministrazione della Società.

In base alle disposizioni impartite dal Direttore Generale del Tesoro in data 11 luglio 2011 e al decreto ministeriale (DM) MEF dell'8 giugno 2017, le funzioni e le attività in capo a questo Dipartimento ex art. 11 dello Statuto sono state attribuite alla Direzione VI.

Si osserva, infine, che a completare la disciplina sugli affidamenti diretti in favore delle società *in house* è intervenuto l'art. 192, co. 1, del decreto legislativo (D. Lgs.) 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), il quale ha previsto l'iscrizione in un apposito elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che intendono operare mediante affidamenti diretti nei confronti dei propri organismi *in house*, istituito - anche al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici - presso l'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC).

In adempimento a tale prescrizione, il DT ha provveduto, in data 29 gennaio 2018, a richiedere l'iscrizione di Consip nell'elenco suddetto, al fine di riconoscerla *in house* anche alle altre Amministrazioni centrali dello Stato con cui ha o potrebbe avere rapporti contrattuali in forza del controllo analogo cd. "congiunto" (art. 15.3 dello Statuto): in data 4 settembre u.s. è stato avviato il

relativo procedimento istruttorio.

## Contesto normativo

Le direttive pluriennali in argomento tengono conto delle modifiche normative introdotte dai decreti legge nn. 52, 83 e 95 del 2012 (come risultanti dalla relativa conversione che ha assorbito anche i contenuti rilevanti del D.L. n. 87/2012), dalla legge n. 228/2012 (Legge di Stabilità 2013), dal D.L. n. 69/2013 (c.d. “Decreto del fare”), dalla legge n. 147/2013 (Legge di Stabilità 2014), dal D.L. n. 66/2014, dalla legge n. 208/2015 (Legge di stabilità 2016) e dalla legge n. 232/2016 (Legge di Bilancio 2017), che modificano sostanzialmente il ruolo di Consip, nonché dal DM MEF del 23 novembre 2012, il quale prevede la possibilità di commissioni di transazione a carico dell'aggiudicatario delle convenzioni-quadro, delle gare su delega aggiudicate da Consip e degli appalti specifici basati su Accordi Quadro stipulati da Consip.

Tra gli interventi del quadro normativo di riferimento, in ordine al ruolo e alle attività di Consip, assumono particolare rilevanza anche:

- l'art. 4, co. 3-*bis*, del D.L. n. 95/2012, come modificato dalla Legge di Stabilità 2013, che ha previsto il trasferimento da Consip a Sogei delle attività informatiche riservate allo Stato<sup>2</sup>, nonché delle attività di sviluppo e gestione dei sistemi informatici delle PP.AA. svolte da Consip. Tale modifica normativa è stata recepita nello Statuto sociale dall'Assemblea straordinaria di Consip il 12 marzo 2013 ed è divenuta esecutiva a partire dal 1° luglio 2013;
- l'art. 4, co. 3-*ter*, del D.L. n. 95/2012, che, nel sistematizzare il quadro normativo di riferimento in tema di compiti affidati a Consip, prevede che, fermo restando lo svolgimento delle attività ad essa affidate con provvedimenti normativi, la Società svolga anche le attività di realizzazione del Programma di razionalizzazione degli acquisti del MEF, di centrale di committenza e di *e-Procurement*, nonché le ulteriori attività alla stessa Società affidate con provvedimenti amministrativi del Ministero;
- l'art. 4, co. 3-*quater*, del D.L. n. 95/2012, che prevede che Consip svolga le attività di centrale di committenza per l'attuazione degli obiettivi dell'Agenda digitale (Sistema pubblico di connettività - SPC, etc.), stipulando appositi contratti-quadro per conto delle PP.AA.;
- il provvedimento dell'ISTAT pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 10 settembre 2014, ai sensi dell'art. 1, co. 3, della L. n. 196/2009 (Legge di contabilità e della finanza pubblica) e ss.mm.ii., secondo il quale, a partire dal 1° gennaio 2015, Consip rientra tra le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato;
- il D.L. n. 66/2014 convertito, con modificazioni, dalla L. n. 89/2014, che contiene misure volte a favorire la centralizzazione degli acquisti delle PP.AA.. In particolare, l'art. 9 predispone un sistema di acquisizione di beni e servizi mediante soggetti aggregatori e prevede che con DPCM siano individuate le categorie di beni e servizi e le relative soglie superate le quali le PP.AA. elencate nell'art. 9, sono tenute a rivolgersi a Consip o ad altri soggetti aggregatori per la realizzazione delle relative procedure di acquisto. A tal fine, è istituito, nell'ambito dell'Anagrafe unica delle stazioni appaltanti (AUSA), operante presso l'Autorità Nazionale Anticorruzione (di

---

<sup>2</sup> Decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 414 e successivi provvedimenti di attuazione.

seguito ANAC), un elenco dei soggetti aggregatori di cui fanno parte *ex lege* Consip ed una centrale di committenza per ciascuna regione, nonché altri soggetti che svolgono attività di centrale di committenza e che richiedono l'iscrizione al relativo elenco sulla base del possesso di specifici requisiti.

La stessa disposizione prevede, poi, l'istituzione di un Tavolo tecnico dei Soggetti Aggregatori, coordinato dal MEF, con compiti, tra l'altro, di pianificazione e armonizzazione delle iniziative di acquisto, di supporto tecnico ai programmi di razionalizzazione, secondo quanto previsto dal DPCM del 14 novembre 2014.

In tale contesto, considerata la natura di Consip quale soggetto aggregatore, la stessa potrà partecipare in misura variabile alla ripartizione del Fondo per l'aggregazione degli acquisti di beni e servizi, di cui all'art. 9, co. 9, del D.L. n. 66/2014, destinato al finanziamento delle attività svolte dai soggetti aggregatori e finalizzato a garantire la realizzazione degli interventi di razionalizzazione della spesa mediante aggregazione degli acquisti di beni e servizi per le categorie merceologiche e le soglie individuate con DPCM. Con DM MEF del 4 agosto 2017 sono stati individuati i criteri di ripartizione delle risorse del Fondo per l'aggregazione degli acquisti di beni e servizi per gli anni 2017 e 2018.

Con DPCM in data 24 dicembre 2015, in attuazione dell'art. 9, co. 3, del D.L. n. 66/2014, sono state individuate le categorie di beni e servizi nonché le soglie al superamento delle quali le amministrazioni pubbliche interessate devono ricorrere a Consip o agli altri soggetti aggregatori per lo svolgimento delle relative procedure. Con il successivo DPCM dell'11 luglio 2018, è stato poi esteso, a decorrere dal 2018, il numero delle categorie di beni e di servizi obbligatorie.

Nell'ambito delle modifiche sostanziali apportate al Programma di razionalizzazione degli acquisti dalla L. n. 208/2015 (Legge di Stabilità 2016), si richiamano di seguito i commi dell'art. 1 più significativi, come modificati dalla L. n. 232/2016 (Legge di Bilancio 2017):

- comma 495, che estende anche agli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblici e alle agenzie fiscali l'obbligo di ricorso alle convenzioni Consip e al cd. Mercato elettronico della PA (MePA);
- commi 496 e 497, che estendono la facoltà di ricorso alle convenzioni e agli Accordi Quadro Consip a tutte le stazioni appaltanti (non più, dunque, ai soli soggetti aggiudicatori);
- comma 498, che estende l'obbligo di utilizzo dei parametri di prezzo-qualità delle convenzioni stipulate da Consip (c.d. *benchmark*) alle società controllate dallo Stato e dagli enti locali che siano organismi di diritto pubblico;
- comma 504, che estende alle attività di manutenzione l'oggetto degli strumenti di acquisto e di negoziazione Consip;
- comma 507, che interviene sulla disciplina del *benchmark* disponendo che, con DM del MEF, sentita l'ANAC, siano definite le caratteristiche essenziali delle prestazioni principali che saranno oggetto delle convenzioni stipulate da Consip;
- comma 510, che stabilisce che le PP.AA. obbligate a ricorrere alle convenzioni Consip o a quelle delle centrali regionali di committenza possano procedere ad acquisti autonomi solo a seguito di apposita autorizzazione specificamente motivata dell'organo di vertice

amministrativo e trasmessa alla Corte dei conti, qualora il bene o servizio oggetto di convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione per mancanza delle caratteristiche essenziali;

- comma 512, che introduce una disciplina specifica per l'acquisizione centralizzata di beni e servizi ICT e di connettività, prevedendo l'obbligo per le PP.AA. e le società inserite nel conto consolidato ISTAT di procedere agli approvvigionamenti di beni e servizi informatici e di connettività esclusivamente tramite “*gli strumenti di acquisto e di negoziazione*”<sup>3</sup> di Consip o dei soggetti aggregatori, ivi comprese le centrali di committenza regionali, per i beni e i servizi disponibili presso gli stessi soggetti. La possibilità di procedere autonomamente è ammessa, ai sensi del comma 516, solo a seguito di apposita autorizzazione motivata dell'organo di vertice amministrativo, qualora il bene o il servizio non sia disponibile o idoneo al soddisfacimento del fabbisogno dell'amministrazione, ovvero nei casi di necessità ed urgenza comunque funzionali ad assicurare la continuità della gestione amministrativa. In tali casi, gli acquisti autonomi devono essere comunicati all'ANAC e all'AgID per l'Italia Digitale (di seguito AgID);
- comma 513, secondo il quale l'AgID deve predisporre il Piano triennale per l'informatica nella PA che, approvato dal Presidente del Consiglio dei Ministri, contiene per ciascuna PA (o categoria di amministrazioni) l'elenco di beni e servizi informatici e di connettività e dei relativi costi, individuando quelli di rilevanza strategica;
- comma 514, in base al quale, Consip o il soggetto aggregatore interessato, sentita l'AgID per l'acquisizione dei beni e servizi strategici indicati nel predetto Piano triennale, programma gli acquisti di beni e servizi informatici e di connettività, in coerenza con la domanda aggregata di tale Piano;
- comma 514-*bis*<sup>4</sup>, secondo il quale, per i beni e servizi, la cui acquisizione riveste particolare rilevanza strategica - secondo quanto indicato nel Piano triennale di cui al comma 513 -, le amministrazioni statali, centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, nonché gli enti nazionali di previdenza ed assistenza sociale pubblici e le agenzie fiscali, ricorrono a Consip nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti. A tal fine, Consip può supportare tali soggetti nell'individuazione di specifici interventi di semplificazione, innovazione e riduzione dei costi dei processi amministrativi. Per tali attività è prevista una diminuzione delle dotazioni destinate al finanziamento del Programma di razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione del MEF che, a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 1, comma 770 della legge n. 145/2018 (Legge di Bilancio 2019), sono attualmente pari a 7 milioni di euro per l'anno 2018 ed a euro 4.300.000 annui a decorrere dal 2019.
- comma 518, che abroga, a decorrere dal 1° gennaio 2016, la disposizione dell'art. 4 co. 3-*quinquies*, del D.L. n. 95/2012, in base alla quale Consip non svolge più l'istruttoria ai fini del rilascio dei pareri di congruità tecnico-economica da parte dell'AgID.

La citata Legge di Bilancio 2017 ha, altresì, introdotto novità normative di rilievo nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti. Tra le più significative si rammentano:

---

<sup>3</sup> Aggiunto dalla Legge di Bilancio 2017.

<sup>4</sup> Aggiunto dalla Legge di Bilancio 2017 e da ultimo modificato dalla Legge di Bilancio 2019.

- comma 413, che prevede l'analisi su nuovi strumenti di acquisto centralizzato, secondo cui il MEF avvia, tramite Consip, un'analisi volta ad individuare nuovi strumenti di acquisto centralizzato di beni e correlati servizi, anche mediante modelli organizzativi che prevedano l'acquisizione di beni durevoli e la concessione dell'utilizzo degli stessi da parte delle amministrazioni o dei soggetti pubblici interessati;
- commi 415-417, che prevedono che, al fine di migliorare l'efficienza, la rapidità e il monitoraggio dei processi di approvvigionamento di beni e servizi delle amministrazioni dello Stato, il MEF, avvia una sperimentazione sulla cui base procede come acquirente unico per le merceologie dell'energia elettrica e del servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto, per il medesimo Ministero e per il Ministero dell'interno e le loro rispettive articolazioni territoriali, sulla base di apposito decreto ministeriale, che definirà modalità e tempi di attuazione, nonché le strutture coinvolte dei predetti Ministeri. Con DPCM possono essere individuate ulteriori amministrazioni e ulteriori categorie merceologiche cui applicare la suddetta sperimentazione;
- comma 421, che ha introdotto all'art. 9, del D.L. n. 66/2014, il nuovo comma *3-bis*, ai sensi del quale le amministrazioni obbligate a ricorrere a Consip o ai soggetti aggregatori per le merceologie di beni e servizi e le relative soglie individuate dal DPCM di cui all'art. 9 co. 3 del citato D.L. possono procedere allo svolgimento di autonome procedure di acquisto dirette alla stipula di contratti aventi durata e misura strettamente necessaria, in caso di indisponibilità dei contratti di Consip o dei soggetti aggregatori e in caso di motivata urgenza. In tali casi l'ANAC rilascia il Codice Identificativo di Gara (CIG).

La Legge di bilancio 2018 (Legge 27 dicembre 2017, n. 205), prevede, tra le altre, disposizioni di in materia di efficientamento energetico. In particolare: l'art. 1, commi 697-700, stabilisce che le amministrazioni locali sono incoraggiate a implementare, entro il 31 dicembre 2022, misure di efficienza energetica di alta qualità e di adeguamento alle normative sui sistemi di illuminazione pubblica in modo da ridurre i consumi di energia elettrica e allo stesso tempo ridurre la spesa pubblica. Queste misure e gli obiettivi sopra menzionati possono essere raggiunti utilizzando gli strumenti di acquisto e di negoziazione di Consip e possono essere realizzati con le risorse del "Fondo rotativo per il supporto alle imprese e gli investimenti nella ricerca". Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri saranno individuate le modalità di attuazione di tali interventi.

Inoltre, il D. Lgs. n. 50/2016, modificato dal D. Lgs. n. 56/2017, recante il nuovo Codice dei contratti pubblici, prevede numerose disposizioni di interesse per Consip, fra le quali, in particolare:

- art. 21, co. 6, secondo cui le PP.AA. comunicano, entro il mese di ottobre, l'elenco delle acquisizioni di forniture e servizi di importo superiore a 1 milione di euro che prevedono di inserire nella programmazione biennale al Tavolo Tecnico dei soggetti aggregatori, che li utilizza ai fini dello svolgimento dei compiti e delle attività ad esso attribuiti;
- art. 37, in materia di aggregazioni e centralizzazione delle committenze, che prevede che le stazioni appaltanti, fermi restando gli obblighi di utilizzo di strumenti di acquisto e di negoziazione, anche telematici, previsti dalle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa, possono procedere direttamente e autonomamente all'acquisizione di forniture e servizi attraverso l'effettuazione di ordini a valere su strumenti di acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza e dai soggetti aggregatori;



- art. 38, in base al quale è istituito presso l'ANAC un elenco delle stazioni appaltanti qualificate di cui fanno parte anche le centrali di committenza e a cui sono iscritti di diritto il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Consip, Invitalia S.p.a., nonché i soggetti aggregatori regionali. La qualificazione è conseguita in rapporto agli ambiti di attività, ai bacini territoriali, alla tipologia e complessità del contratto e per fasce di prezzo;
- art. 40, comma 2, che stabilisce che, *a decorrere dal 18 ottobre 2018, le comunicazioni e gli scambi di informazioni nell'ambito delle procedure di cui al presente Codice svolte dalle stazioni appaltanti sono eseguiti utilizzando mezzi di comunicazione elettronici*;
- art. 41, che prevede l'individuazione, con DPCM, di misure di revisione ed efficientamento delle procedure di appalto, degli Accordi Quadro, delle convenzioni e in genere delle procedure utilizzabili da Consip, dai soggetti aggregatori e dalle centrali di committenza;
- art. 44, che prevede che con decreto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro dell'economia e delle finanze, siano definite le modalità di digitalizzazione delle procedure di affidamento dei contratti pubblici;
- art. 77, co. 3, ai sensi del quale, nel caso di procedure di aggiudicazione svolte da Consip e dai soggetti aggregatori regionali, di cui all'art. 9 del D.L. n. 66/2014, i commissari di gara sono scelti fra gli esperti iscritti nell'apposita sezione speciale dell'Albo istituito presso l'ANAC.

Inoltre, il Documento di Economia e Finanza (DEF 2017, aprile 2017), nel Programma Nazionale di Riforma (PNR), richiama la volontà di perseguire una strategia organica di revisione della spesa pubblica tramite una nuova fase della *spending review*, maggiormente selettiva e coerente con i principi stabiliti dalla riforma del bilancio, che passa anche per *“un più esteso utilizzo degli strumenti per la razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi da parte della PA”*.

Da ultimo, la Nota di Aggiornamento al DEF 2018, nell'ambito della riforma, anche digitale, della PA volta a migliorare e modernizzare i rapporti tra cittadino o impresa e la PA, propone l'emanazione di disposizioni atte a trasformare le esigenze del settore pubblico in un volano di politica industriale, stimolando strumenti per il *procurement* e il partenariato pubblico-privato.

La citata Legge di Bilancio 2019 ha, altresì, introdotto, le seguenti novità di rilievo con riferimento alle attività di Consip. In particolare (oltre la già sopra citata riduzione delle dotazioni del Programma di razionalizzazione per le svolgimento delle procedure relative a beni e servizi la cui acquisizione riveste particolare rilevanza strategica - secondo quanto indicato nel Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione di Agid), rilevano:

- comma 130 che (modificando il comma 450 dell'art. 1 della legge 296/2006) innalza da 1.000 a 5.000 euro la soglia di esenzione dall'obbligo di utilizzo dei mercati elettronici;
- comma 771 secondo cui Consip Spa si avvale del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, ai sensi dell'articolo 43 regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, per la rappresentanza e difesa nei giudizi in cui sia attrice e convenuta, relativi alle attività svolte nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione;
- comma 776 che, con riferimento alle attività di supporto che Consip svolge nei confronti di DT nella gestione e nella valorizzazione delle partecipazioni azionarie detenute dalla PA e nell'attuazione dei processi di privatizzazione, prevede che, a decorrere dal prossimo rinnovo

della convenzione tra DT e Consip, il relativo corrispettivo non può essere superiore a 1 milione di euro, al netto dell'imposta sul valore aggiunto, e che esso è destinato esclusivamente alla copertura degli oneri connessi alla retribuzione lorda delle risorse umane allocate da Consip sulle linee di attività disciplinate dal detto rapporto convenzionale.

## **Ambiti di attività di Consip**

### **➤ Programma per la razionalizzazione degli acquisti nella PA**

- *Art. 4.1 lett. a.2) dello Statuto sociale*

Consip svolge le attività di implementazione del Programma di razionalizzazione degli acquisti del MEF e le attività di sviluppo e gestione del sistema informatico di *e-Procurement* in base all'art. 26 della L. n. 488/1999 e s.m.i., art. 1, co. 17 e art. 4, co. 3-ter, del D.L. n. 95/2012.

Nell'ambito di tale Programma, che ha il suo strumento operativo nel portale "*Acquistinretepa*", l'impiego delle tecnologie ICT nei processi di approvvigionamento delle PP.AA. è finalizzato a:

- migliorare la qualità degli acquisti riducendo i costi unitari, con particolare riferimento a categorie di spesa standardizzabili;
- semplificare e rendere più rapide ed efficienti le procedure di approvvigionamento pubblico, attraverso la condivisione di regole e strumenti per sviluppare ed incentivare l'innovazione e la qualità;
- garantire trasparenza e tracciabilità dei processi d'acquisto.

Nell'ambito del Programma di razionalizzazione sono stati progettati ed avviati una serie di strumenti di acquisto e di negoziazione che Consip mette a disposizione delle pubbliche amministrazioni:

- Convenzioni;
- Accordi Quadro (AQ);
- Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA);
- Sistema dinamico di acquisto della Pubblica Amministrazione (SdaPA);
- Gare su delega e gare in modalità *Application Service Provider* (ASP).

Tali strumenti sono oggetto di obbligo/facoltà di utilizzo da parte delle PA con diversi profili a seconda della tipologia di amministrazione interessata (centrale, regionale, territoriale, ente del servizio sanitario nazionale, scuola/università, organismo di diritto pubblico), del valore di acquisto (sopra o sotto la soglia comunitaria) e della categoria merceologica (es. energia elettrica e gas naturale, alimenti, ristorazione e buoni pasto, etc.).

Inoltre, nel più ampio contesto di revisione della spesa, rilevano le disposizioni in tema di soggetti aggregatori, volte ad aumentare la quota di spesa pubblica per beni e servizi gestita in forma aggregata al fine di favorire una razionalizzazione della stessa, oltre che diffondere buone pratiche tra le pubbliche amministrazioni.

Infine, rientrano nell'ambito del Programma di razionalizzazione le attività disciplinate dall'art. 1, commi 512 e ss. della Legge di Stabilità 2016, come modificata dalla Legge di Bilancio 2017, relative all'acquisizione dei beni e servizi strategici indicati nel Piano triennale per l'informatica nella PA, come meglio declinate nel paragrafo che segue.

### ➤ **Consip nella digitalizzazione della PA**

- *Art. 4.1 lett. a.2) e c) dello Statuto sociale*

La normativa di riferimento (art. 4, co. 3-*quater* del richiamato D.L. n. 95/2012) specifica che, per la realizzazione di quanto previsto dall'art. 14-*bis* del D. Lgs. n. 82/2005, Consip svolge le attività di centrale di committenza relative alle Reti telematiche delle PP.AA., al Sistema pubblico di connettività (SPC) ai sensi del D. Lgs. n. 82/2005, e alla Rete internazionale delle PP.AA. (RIPA) ai sensi del medesimo decreto, nonché ai contratti-quadro per gli applicativi informatici e i servizi generali riguardanti il funzionamento degli uffici della PA individuati ai sensi dell'art. 1, co. 192, della L. n. 311/2004. Per il finanziamento delle suddette attività, la medesima normativa prevede l'applicazione, da parte di Consip, del contributo di cui all'art.18, co. 3, del D.lgs. n. 177/2009 versato dalle amministrazioni che ricorrono ai contratti stipulati da Consip in qualità di centrale di committenza, in misura percentuale all'importo del contratto.

Inoltre, secondo le previsioni di cui all'art. 1, commi 512 e ss. della Legge di Stabilità 2016 come modificata dalla Legge di Bilancio 2017, al fine di garantire l'ottimizzazione e la razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi informatici e di connettività, fermi restando gli obblighi di acquisizione centralizzata previsti per i beni e servizi dalla normativa vigente, le PP.AA. e le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT, provvedono ai propri approvvigionamenti esclusivamente tramite gli strumenti di acquisto e di negoziazione di Consip o dei soggetti aggregatori, ivi comprese le centrali di committenza regionali, per i beni e i servizi disponibili presso gli stessi soggetti.

Consip o i soggetti aggregatori, sentita l'AgID per l'acquisizione dei beni e servizi strategici indicati nel Piano triennale per l'informatica nella PA:

- effettuano un'analisi delle informazioni in loro possesso relative ai contratti di acquisto di beni e servizi in materia informatica, e propongono alle amministrazioni e alle società iniziative e misure, anche organizzative e di processo, volte al contenimento della spesa e coerenti con il predetto Piano;
- promuovono l'aggregazione della domanda funzionale all'utilizzo degli strumenti messi a disposizione delle pubbliche amministrazioni su base nazionale, regionale o comune a più amministrazioni.

Inoltre, le disposizioni sopra richiamate prevedono, per le amministrazioni statali e gli enti nazionali di previdenza ed assistenza sociale, nonché per le agenzie fiscali, l'obbligo di ricorso a Consip nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti della PA per l'acquisizione di beni e servizi di particolare rilevanza strategica, secondo quanto indicato nel Piano triennale dell'AgID, (art. 514-*bis*).

➤ **Centralizzazione della committenza e di committenza ausiliarie**

- *Art. 4.1 lett. a.1) e c) dello Statuto sociale*

La centrale di committenza, ai sensi dell'art. 3, co. 1, lett. i), del D. Lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici), è un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore che fornisce attività di centralizzazione delle committenze e, se del caso, attività di committenza ausiliarie attraverso:

- acquisto di forniture o servizi destinati a stazioni appaltanti;
- l'aggiudicazione di appalti pubblici o la conclusione di Accordi Quadro di lavori, forniture o servizi destinati a stazioni appaltanti.

Consip svolge attività di centrale di committenza anche nei confronti di singole PP.AA.. A tal fine rileva l'art. 29 del D.L. n. 201/2011 (convertito nella legge n. 214/2011), che prevede sia per le amministrazioni centrali - inserite nel conto economico consolidato della PA come individuate dall'ISTAT - che per gli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale, la possibilità di avvalersi di Consip come centrale di committenza per le acquisizioni di beni e servizi, attraverso la stipula di appositi disciplinari. In tal modo Consip può offrire alle amministrazioni un supporto di competenze integrate (merceologiche, legali, tecnologiche) su tutti gli aspetti del processo di approvvigionamento, dall'analisi dei fabbisogni fino alla definizione e aggiudicazione della gara.

Consip può agire in qualità di centrale di committenza per le acquisizioni di beni e servizi da parte di altre amministrazioni e previa stipula di apposita Convenzione anche sulla base di "norme speciali": è il caso, per esempio, dell'art. 4, co. 3-ter, del D.L. n. 95/2012 convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, co. 1, della L. n. 135/2012, che le assegna il ruolo di centrale di committenza per Sogei.

In tale ambito, rileva anche la disposizione contenuta nella Legge di stabilità 2014, che prevede che le amministrazioni statali, titolari di programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell'Unione Europea, che intendono ricorrere ad una centrale di committenza, si avvalgono di Consip per le acquisizioni finalizzate all'attuazione dei detti programmi, stipulando con la Società apposita convenzione per la disciplina dei relativi rapporti. Si prevede, altresì, la possibilità per le amministrazioni diverse da quelle statali, titolari dei suddetti programmi, di avvalersi di Consip per le finalità e con le modalità sopra descritte. Rileva, infine, la disposizione di cui all'art. 9, co. 8-bis, del D.L. n. 66/2014, secondo cui, nell'ottica della semplificazione e dell'efficientamento dell'attuazione dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell'Unione europea, il MEF si avvale di Consip, nella sua qualità di centrale di committenza per lo svolgimento di procedure di gara per l'acquisizione, da parte delle Autorità di gestione, certificazione e *audit*, istituite presso le singole amministrazioni titolari dei programmi di sviluppo cofinanziati con fondi dell'Unione europea, di beni e di servizi strumentali all'esercizio delle relative funzioni.

➤ **Altre attività mediante affidamenti di legge o atti amministrativi MEF**

- *Art. 4.1, lett. a.3) e art. 4.1, lett. b) dello Statuto sociale*

Tra i progetti affidati a Consip vi è la realizzazione, per conto del MEF, del Programma per l'efficientamento delle procedure di dismissione di beni mobili delle amministrazioni dello Stato,

anche mediante l'impiego di strumenti telematici<sup>5</sup>.

Consip ha anche il compito di supportare il DT nella gestione e nella valorizzazione delle partecipazioni azionarie detenute dalla PA e nell'attuazione dei processi di privatizzazione. Tali attività sono state acquisite da Consip in seguito alla fusione per incorporazione di SICOT (Sistemi di consulenza per il Tesoro) Srl<sup>6</sup>. Conseguentemente, la convenzione che prima regolava i rapporti tra SICOT e MEF è stata ora sostituita da un nuovo rapporto convenzionale tra Consip e MEF.

A partire dal 2011 è stato assegnato a Consip il compito di svolgere per conto del MEF - che ha la competenza in materia di revisione legale dei conti (D.Lgs. 27 gennaio 2010, n. 39) - le attività per la tenuta del Registro dei revisori legali e del Registro del tirocinio.

Infine, Consip è soggetto di riferimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS) - Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (IGRUE) - per il supporto alle amministrazioni centrali e regionali titolari di programmi di sviluppo cofinanziati con fondi UE.

#### ➤ **Attività *extra house* in favore di altre PP.AA. e soggetti pubblici**

- *Art. 4.2 dello Statuto sociale*

In misura inferiore al 20 per cento del fatturato, Consip svolge l'esercizio delle attività di centrale di committenza in favore di altre PP.AA. o soggetti pubblici, previa autorizzazione del Ministro dell'economia e delle finanze nei limiti dallo stesso stabiliti qualora l'esercizio di tali attività non sia espressamente previsto dalla normativa vigente. In particolare, l'attività riguarda un supporto di competenze integrate (merceologiche, legali, tecnologiche) su tutti gli aspetti del processo di approvvigionamento, dall'analisi dei fabbisogni fino alla definizione e aggiudicazione della gara.

## **Contenuti delle Direttive pluriennali**

### **1. Strategie**

Lo scenario di riferimento delle attività di Consip si caratterizza per una particolare attenzione ai fattori di efficacia ed efficienza determinanti per un miglioramento complessivo del settore pubblico e per azioni mirate di politica industriale, anche nell'ottica degli obiettivi di *spending review* e della riduzione tendenziale dei costi medi unitari dei prodotti/servizi offerti. Le azioni di Consip devono, pertanto, orientarsi sempre di più verso la gestione ottimizzata dei processi e delle procedure, anche attraverso il ricorso alle nuove tecnologie informatiche, garantendo per questa via il contenimento dei costi, necessario a mantenere l'equilibrio economico-finanziario della gestione.

In tale ottica, il sistema di *e-procurement* - come parte del disegno generale di digitalizzazione della PA, finalizzato all'attuazione delle previsioni normative per la realizzazione di un Piano nazionale del *Public Procurement* e del Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione -,

---

<sup>5</sup> Art. 1, commi 18, 19 e 20, del D.L. n. 95/2012 convertito dalla legge n. 135/2012.

<sup>6</sup> Art. 1, co. 330, della Legge di stabilità 2014 da ultimo modificato dalla Legge di Bilancio 2019.

dovrà garantire: *i*) un approccio cooperativo, tra i soggetti coinvolti, finalizzato alla condivisione dei dati tra sistemi telematici di negoziazione e acquisto; *ii*) l'interoperabilità tra i diversi sistemi. In tale contesto, il ruolo di Consip come *procurer* dell'Agenda Digitale e per specifiche PP.AA. si conferma di fondamentale importanza.

In generale, l'ampliamento dell'impatto dell'azione di Consip, in termini di massimizzazione dell'efficacia degli strumenti in uso (sia di acquisto, che di negoziazione) richiede:

- i*) una revisione del modello di offerta merceologica e una ridefinizione dei criteri di progettazione delle gare (es. ampia gamma, massimali adeguati, garanzia di continuità) mediante un maggiore ricorso, a seconda delle specifiche esigenze, alle Convenzioni e agli Accordi Quadro;
- ii*) un rafforzamento del supporto alle amministrazioni, mediante azioni di assistenza tecnico-operativa, atte a garantire un corretto utilizzo dei servizi del portale “*Acquistinretepa*”. Tale supporto, come parte integrante del ciclo di *business*, non può prescindere da un uso evoluto del sistema di *Customer Relationship Management* (CRM) e, in generale, dall'individuazione di nuove forme di comunicazione e modalità innovative di coinvolgimento nei confronti degli utenti finali, ivi inclusa l'esigenza di fornire alle amministrazioni centrali dello Stato consulenza in ordine ai fabbisogni acquisitivi da assicurare ricorrendo al Programma di razionalizzazione della spesa;
- iii*) un incremento dell'usabilità dei servizi, anche in considerazione dell'esperienza maturata nella gestione delle procedure di acquisto attraverso i mercati elettronici, sfruttando la loro flessibilità e adattabilità;
- iv*) un rafforzamento dei controlli, anche a campione, sull'effettivo possesso e sul mantenimento dei requisiti di ordine generale degli operatori economici iscritti o selezionati;
- v*) continuità con riferimento alle Convenzioni ed Accordi Quadro avviati e messi a disposizione alle PP.AA. nell'ambito del Programma di razionalizzazione.

In base a quanto sopra delineato, si ritiene, pertanto, che il complessivo indirizzo strategico dell'azienda debba essere fondato su alcuni principali “elementi portanti”, tra cui: (1) disponibilità di strumenti e soluzioni (focus: erogato); (2) riqualificazione spesa pubblica (focus: risparmio, con elevati standard di qualità sulla base delle condizioni contrattuali inderogabili poste a monte delle procedure di gara); (3) innovazione e servizio (focus: sviluppo industriale).

Il tutto prestando massima attenzione a iniziative e strumenti di *partnership* per sostenere amministrazioni e imprese, nonché alle necessarie azioni di trasparenza sugli acquisti pubblici.

In tema di politiche di contenimento della spesa, gli obiettivi strategici sopra delineati devono essere articolati in base alle seguenti leve:

- consolidamento finalizzato a generare risparmi ed erogato, attraverso la piena messa a regime del “Modello Consip”, ovvero attraverso un maggior ricorso alle logiche di acquisto centralizzate, ottimizzate e più trasparenti;
- sviluppo, attraverso sia il potenziamento degli strumenti offerti in un'ottica di efficienza ed efficacia nell'ambito del *procurement* pubblico, che la valorizzazione delle risorse impiegate;
- innovazione, mediante la realizzazione di “progetti-gara” di sviluppo industriale che generino

anche significativi risparmi di gestione, oltre che una maggiore *partnership* tra amministrazioni e imprese.

Inoltre, in coerenza con le nuove disposizioni in materia di gare telematiche, di cui al Codice dei contratti, la Società dovrà costantemente continuare nella gestione e sviluppo della la piattaforma di negoziazione, prevedendo soluzioni evolute in tema di servizi *online* (es. usabilità, scalabilità, semplificazione), di interoperabilità e cooperazione applicativa, nonché di valorizzazione del patrimonio dati del *procurement* pubblico.

Consip dovrà, altresì, contribuire alle strategie di razionalizzazione e modernizzazione della spesa, collaborando con i diversi soggetti coinvolti nelle attività di revisione della spesa (strutture di *spending review*, MEF, ANAC, ...),.

Il ruolo di Consip, così delineato, costituirà la base su cui costruire la strategia di crescita dei prossimi anni: da una parte, il Programma di razionalizzazione degli acquisti per la PA, dove si svilupperanno tutte le attività inerenti l'ottimizzazione degli acquisti di beni, servizi e lavori di manutenzione per la PA; dall'altra, l'ambito dei progetti ICT, con obiettivi di semplificazione, innovazione e digitalizzazione dei processi amministrativi del settore pubblico.

Ciò comporterà che il ruolo che Consip svolgerà nel contesto dei disciplinari, relativi alla centralizzazione della committenza, dovrà essere tendenzialmente ricondotto (anche per i servizi ICT) - laddove fattibile - nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti e/o delle iniziative di digitalizzazione della PA.

## **2. Piano delle attività**

### **2.1 Programma di razionalizzazione degli acquisti**

#### **Consip come Centrale Nazionale Acquisti**

I numerosi interventi normativi, e segnatamente quelli in materia di riqualificazione della spesa pubblica hanno rafforzato ed ampliato, negli anni, la razionalizzazione dei processi di approvvigionamento dei beni e servizi della PA - anche alla luce di un complesso sistema costituito da pubbliche amministrazioni, centrali di acquisto, operatori di mercato - per favorire il contenimento della spesa pubblica e contemporaneamente promuovere l'innovazione nel settore pubblico e in quello industriale.

In termini di assetto della spesa pubblica in beni e servizi, l'evoluzione dello scenario di riferimento appare caratterizzato, tra l'altro, da: 1) ampliamento dei soggetti tenuti all'utilizzo degli strumenti di acquisto (di Consip o di soggetti aggregatori); 2) spinta verso la centralizzazione, limitando di fatto la possibilità di procedere ad acquisti autonomi; 3) ricorso a sistemi di negoziazione telematici a garanzia di efficienza e trasparenza.

L'analisi degli andamenti delle grandezze del Programma di razionalizzazione degli acquisti nell'ultimo triennio evidenzia che gli strumenti di acquisto e negoziazione hanno registrato una diversa evoluzione. Con riferimento ai volumi di "intermediato", ad esempio, mentre il Sistema delle Convenzioni è risultato sostanzialmente stabile nel tempo, MePA e SdaPA hanno registrato un significativo *trend* di crescita. Considerato che nell'ambito degli strumenti del Programma, Consip

può ricoprire il ruolo di “Stazione Appaltante” (a valere sostanzialmente sugli strumenti di acquisto) o quello di “Gestore del mercato/sistema” (a valere sugli strumenti di negoziazione), dalle analisi dei dati più recenti relativi agli andamenti e alle proiezioni delle grandezze del Programma, si può evidenziare come la crescita, per la prima volta, stia scaturendo principalmente nell’ambito degli strumenti per i quali Consip riveste il ruolo di Gestore del mercato/sistema.

Tenuto conto delle evoluzioni sopra descritte, la Società dovrà proseguire nell’azione di rafforzamento del proprio ruolo di Centrale di Acquisto Nazionale per la PA, sia nel rispetto degli obiettivi indicati nella Legge di Stabilità del 2016 (LdS 2016), nella Legge di Bilancio 2017 (LdB 2017) e nel DEF 2017. Nello specifico, le disposizioni normative dovranno tradursi in:

- massimizzazione del potenziale di sviluppo degli “strumenti di negoziazione” (MePA, SdaPA, gare in ASP) e continua valorizzazione dei margini di crescita degli “strumenti di acquisto” (Convenzioni e Accordi Quadro, in particolare nel comparto dello Stato, per il quale la normativa impone precisi obblighi di ricorso alla centrale di acquisto nazionale) puntando ad iniziative ad alto potenziale in termini di erogato;
- incremento delle azioni di controllo a campione in ordine al mantenimento dei requisiti di ordine generale e speciale degli operatori economici selezionati, con particolare riferimento a MePA e Accordi Quadro;
- estensione del perimetro di azione, con riferimento allo sviluppo di iniziative merceologiche in grado di rispondere a nuovi fabbisogni di ambito oggettivo (es. merceologia manutenzioni) e/o soggettivo (es. sanità, amministrazioni dello stato);
- sviluppo di iniziative di standardizzazione della domanda, di coinvolgimento dell’offerta, di innovazione di prodotto e processo, proprio per il ruolo che Consip, quale centrale di acquisto nazionale, è chiamata a ricoprire nell’attuale contesto di *spending review*;
- sviluppo di progetti innovativi, che favoriscano la razionalizzazione della spesa e la diffusione dell’*e-Procurement* tra amministrazioni e fornitori, promuovendo l’utilizzo del sistema informatico a supporto del Programma, anche in modalità ASP. Nondimeno, sviluppare l’azione anche alle fasi “a monte” e “a valle” della procedura negoziale.

In tale ottica, e con particolare riferimento alle gare telematiche di cui al Codice dei contratti, la Società dovrà, quindi, implementare la piattaforma di negoziazione con soluzioni evolute in tema di servizi *online*, di interoperabilità e cooperazione applicativa, nonché di valorizzazione del patrimonio dati del *procurement* pubblico.

Lo sviluppo delle attività dovrà essere accompagnato dal già avviato processo di efficientamento delle risorse impiegate, al fine di perseguire un obiettivo strategico, di medio/lungo periodo, di tendenziale riduzione dei costi medi unitari dei prodotti/servizi, ferma restando la necessità prioritaria di garantire un adeguato assolvimento dei diversi compiti demandati.

Con riferimento alle attività del Programma di razionalizzazione, in coerenza con il disposto ex art. 11 dello Statuto sociale, la declinazione operativa degli obiettivi delle presenti Direttive e la concreta definizione dei conseguenti piani di attività, in linea con la normativa e le politiche economiche finanziarie e di sviluppo, sono rimesse agli strumenti di *governance* e pianificazione previsti nella Convenzione stipulata tra il MEF-DAG e Consip.



Sempre nell'ambito della *governance* del Programma, al fine di non generare criticità sul rispetto delle tempistiche pianificate e sul coinvolgimento delle strutture interne dedicate alle iniziative di gara, si esorta la Società a proseguire nelle attività intraprese per ridurre, già in fase di sviluppo, il rischio di ricorsi. Al contempo, la Società dovrà individuare efficaci modalità organizzative di raccordo con l'Avvocatura dello Stato per il patrocinio legale in giudizio da parte dell'Avvocatura dello Stato medesima ai sensi dell'articolo 1, comma 771, della Legge 31 dicembre 2018, n. 145, con riferimento alle attività del Programma, ivi incluse le attività di centrale di committenza svolte ai sensi dell'articolo 1, comma 514 bis, della Legge n. 208/2015.

Nella tabella che segue sono indicati i principali disciplinari attivi al 30/11/2018

Amministrazione	Oggetto	Stipula	Scadenza
MEF-DAG	Programma di razionalizzazione degli acquisti nella pubblica amministrazione	09/03/2017	31/12/2019

### Consip come Soggetto Aggregatore

Il progetto del Governo di trasformazione del sistema nazionale degli approvvigionamenti, disegnato dal citato D.L. n. 66/2014, ha realizzato concreti passi avanti con la formazione dell'elenco dei soggetti aggregatori presso l'ANAC, con l'istituzione del Tavolo dei soggetti aggregatori, nonché con l'individuazione con apposito DPCM, ai sensi dell'art. 9, co. 3 del D.L. n. 66/2014, delle categorie merceologiche e delle soglie per le quali gli approvvigionamenti pubblici dovranno passare obbligatoriamente attraverso i soggetti aggregatori. Per gli anni 2016 e 2017 le suddette categorie/soglie sono state individuate con DPCM del 24 dicembre 2015, a decorrere dal 2018 il DPCM di riferimento è quello dell'11 luglio 2018.

Il nuovo modello prevede tre pilastri: (1) pianificazione della spesa a livello nazionale e, dunque, più trasparenza verso mercato e cittadini; (2) coordinamento e collaborazione tra i soggetti aggregatori; (3) condivisione di regole e strumenti per sviluppare ed incentivare gli standard, l'innovazione e la qualità.

Consip, forte dell'esperienza maturata in 15 anni di lavoro come Centrale Nazionale per gli acquisti pubblici, deve agire per generare risparmi attraverso le economie di scala, ma anche intervenire su innovazione, qualità, standardizzazione, regole, realizzando gare aggregate, proponendosi sul mercato qualificando al contempo domanda e offerta, stimolando i fornitori ad investire in innovazione e indirizzando le amministrazioni verso una spesa migliore.

In altri termini, nel rispetto dei DPCM del 24 dicembre 2015 e dell'11 luglio 2018, la Società dovrà sostenere il percorso di sviluppo e messa a regime delle attività dei soggetti aggregatori, attraverso la disponibilità di iniziative e strumenti per supportare complessivamente l'intero sistema e, in particolare, mediante:

- il rafforzamento dei rapporti di collaborazione e cooperazione con i soggetti aggregatori, anche attraverso la costituzione di gruppi di confronto nel contesto del Tavolo soggetti aggregatori nell'ottica del miglioramento della qualità degli approvvigionamenti pubblici e dell'ampliamento delle potenzialità derivanti dall'accesso a una pluralità di informazioni e dalla messa a fattor comune di esperienze significative nel settore del *public procurement*;

- la messa a disposizione in modalità ASP della piattaforma di *e-Procurement*.

Ciò con l'obiettivo di ottemperare a quanto previsto dall'art. 9 del suddetto D.L. n. 66/2014, ovvero aumentare la quota di spesa pubblica per beni e servizi gestita in forma aggregata al fine di favorire una razionalizzazione della stessa oltre che diffondere buone pratiche tra le PP.AA..

In ultimo, spetterà a Consip fornire supporto alla *spending review* attraverso interventi che mirino al complessivo contenimento della spesa, oltre che alla riduzione dei prezzi unitari, con particolare riferimento a categorie di spesa altamente standardizzabili e al comparto Stato.

## 2.2 Consip nella digitalizzazione della PA

Consip dovrà contribuire alla razionalizzazione ed ottimizzazione degli acquisti in materia informatica delle PP.AA. (*procurer* dell'Agenda Digitale), agendo con iniziative di gara per iniziative ICT di grande impatto (secondo le previsioni di cui all'art. 4, co. 3-*quater*, del D.L. n. 95/2012 e all' art. 1, commi 512 e ss. della Legge di Stabilità 2016) - in raccordo con tutte le parti istituzionali coinvolte (Commissario del Governo per il digitale e l'innovazione, AgID) - rendendo disponibili procedure di gara (cfr. contratti-quadro, ad esempio "SPC", "Cloud", "SGI") che facilitino l'aggregazione degli acquisti.

Inoltre, secondo le recenti modifiche normative, l'acquisizione di beni e servizi ICT di particolare rilevanza strategica sono svolte nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti della PA.

## 2.3 Centralizzazione della committenza e di committenza ausiliarie

Consip svolge attività di centrale di committenza, ai sensi dell'art. 3, co. 1, lett. *i*), del D.lgs. n. 50/2016 e s.m.i., anche in ambiti ulteriori rispetto a quelli del menzionato Programma di razionalizzazione. In tale ambito, rileva l'art. 29 del D.L. n. 201/2011, secondo cui le PP.AA. centrali inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT, nonché gli enti di previdenza e assistenza sociale possono avvalersi di Consip, nella sua qualità di centrale di committenza, sulla base di apposite convenzioni per la disciplina dei relativi rapporti, per le acquisizioni di beni e servizi.

Nella tabella che segue sono indicati i principali disciplinari attivi al 30/11/2018.

Amministrazione	Oggetto	Stipula	Scadenza
MIBACT	Acquisizione beni e servizi	23/12/2015	22/12/2018 <sup>7</sup>
PROTEZIONE CIVILE	Acquisizione beni e servizi	13/03/2012	31/12/2019 <sup>8</sup>

Al riguardo, Consip assicurerà le attività previste dai disciplinari sottoscritti, assicurando efficienza ed efficacia nella propria azione.

Inoltre, alla luce di quanto delineato nelle altre parti del presente documento, il ruolo che Consip svolge in questo contesto dovrà essere tendenzialmente ricondotto (anche per i servizi ICT) - laddove fattibile - nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti (cfr. par. 2.1) e/o

<sup>7</sup> Alla data in corso di rinnovo/proroga

<sup>8</sup> Scadenza prorogata con atti modificativi

delle iniziative di digitalizzazione della PA (cfr. par. 2.2).

#### 2.4 Realizzazione attività mediante affidamenti di legge o atti amministrativi MEF

Per quanto riguarda le attività svolte a seguito di affidamenti di legge e atti amministrativi, Consip supporterà il MEF nella progettazione, nelle competenze specialistiche, nell'organizzazione, nei processi e nelle tecnologie emergenti. In particolare si segnalano le seguenti attività:

Amministrazione	Oggetto	Stipula	Scadenza
MEF-RGS	Supporto alla gestione e controllo degli interventi di politica comunitaria	20/01/2016	31/12/2020
MEF-DT	Analisi, gestione e valorizzazione partecipazioni detenute dal MEF	30/01/2017	31/12/2019
MEF-RGS	Supporto nella tenuta del Registro dei revisori legali e del Registro del tirocinio	06/04/2017	31/12/2021
MEF - FINANZE	Innovazione attività e processi	15/03/2018	31/12/2020
SOGEI	Acquisizione beni e servizi	n.d. <sup>9</sup>	31/12/2022

Al riguardo, Consip assicurerà le attività previste dai disciplinari sottoscritti, garantendo efficienza ed efficacia nella propria azione.

#### 2.5 Attività connesse (partecipazione a bandi europei e, come soggetto beneficiario, a progetti POR e PON nell'ambito della programmazione comunitaria 2014-2020)

Nell'ambito delle *partnership* e delle collaborazioni internazionali, l'individuazione delle relative attività dovrà basarsi sull'attivazione di possibili sinergie con gli obiettivi istituzionali del MEF e/o caratterizzarsi per la rilevanza strategica con gli obiettivi aziendali.

Per tali attività, la Società provvederà a:

- darne preventiva comunicazione al DT, anche ai fini dell'eventuale emanazione di specifici indirizzi da parte dello stesso Dipartimento, per progetti che rivestano un interesse particolare per il MEF nel suo complesso;
- dare adeguate informazioni sulle attività condotte e sui risultati conseguiti anche nell'ambito dei rapporti trimestrali resi al Dipartimento ai sensi dell'art. 11.7 dello Statuto sociale.

#### 2.6 Attività *extra house*

Con riferimento alle attività "*extra house*", ovvero quelle svolte nei confronti di altri soggetti pubblici, la Società, nel rispetto della percentuale di fatturato inferiore al 20 per cento, potrà proseguire nella sua azione di supporto alle diverse amministrazioni, a condizione che questo permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività e previa autorizzazione del MEF, qualora l'esercizio delle attività non sia previsto dalla normativa vigente.

<sup>9</sup> Alla data in corso di stipula (decorrenza 01/01/2019)

Amministrazione	Oggetto	Stipula	Scadenza
CDC	Acquisizione beni e servizi	16/01/2017	31/12/2019
INAIL	Acquisizione beni e servizi	3/12/2018	31/12/2021
ISTAT	Acquisizione beni e servizi	27/07/2018	31/12/2020
ACI Informatica	Acquisizione beni e servizi	n.d. <sup>10</sup>	31/12/2021

Al riguardo, Consip assicurerà le attività previste dai disciplinari sottoscritti, garantendo efficienza ed efficacia nella propria azione.

Inoltre, alla luce di quanto delineato nelle altre parti del presente documento, il ruolo che Consip svolge in questo contesto dovrà essere tendenzialmente ricondotto (anche per i servizi ICT) - laddove fattibile - nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti (cfr. par. 2.1) e/o delle iniziative di digitalizzazione della PA (cfr. par. 2.2).

### 3. Organizzazione

Il modello di funzionamento della Società risulta del tutto peculiare nel panorama della PA, in quanto improntato ad una forma di "rete", che prevede strette relazioni ed interazioni con tutti i soggetti coinvolti, secondo logiche di continua collaborazione. In generale, la Società dovrà porre grande attenzione al presidio delle esigenze delle amministrazioni, di relazione con il mercato degli operatori economici, nonché di dialogo con le altre controparti coinvolte, individuando per le amministrazioni centrali dello Stato uno specifico nucleo di supporto con funzioni di assistenza tecnico operativa e di consulenza in ordine ai fabbisogni acquisitivi da assicurare ricorrendo al Programma di razionalizzazione degli acquisti...

La Società è attualmente impegnata in un processo di revisione del modello gestionale con l'obiettivo, tra gli altri, di: *i)* rafforzare l'efficacia e l'efficienza nel perseguimento della *mission* aziendale; *ii)* potenziare i processi di controllo interno; *iii)* adottare una piena *compliance* alla disciplina amministrativa vigente e procedure idonee a presidiare le aree maggiormente esposte al rischio di corruzione al fine di mitigare tali rischi.

La rimodulazione di tali caratteristiche dovrà essere coerente con il processo di reingegnerizzazione della produzione in corso, con l'obiettivo di migliorare qualità e fluidità del complessivo processo di lavoro.

Parimenti, in coerenza con l'evoluzione dello scenario normativo-regolamentare di riferimento e con lo Statuto vigente, il percorso evolutivo andrà innestato nel perimetro delle attività Consip, ricercando la massimizzazione dell'efficienza e della produttività.

Al fine di ridurre i tempi di attivazione delle iniziative, dovranno essere, poi, individuate le aree di possibile miglioramento nell'organizzazione e nella distribuzione dei compiti nel processo produttivo.

Per quanto attiene l'azione sui processi e sui sistemi informativi aziendali dovrà essere mantenuta

<sup>10</sup> Alla data, in corso di stipula.

l'attenzione sui tempi di processo, sul controllo di gestione, sul sistema delle contabilità separate, sulla qualità (secondo gli standard internazionali), sul rispetto della normativa vigente in tema di trasparenza e anticorruzione e sull'individuazione e attuazione di precise misure di mitigazione del rischio di corruzione, nonché sulla totale rispondenza delle procedure aziendali ai principi di organizzazione, gestione e controllo di cui al D. Lgs n. 231/2001.

Particolare rilevanza riveste, in quest'ambito, la misurazione e il controllo delle *performance* aziendali, integrando le dimensioni fondamentali del *business* con i sistemi economico-contabili e quelli organizzativo-gestionali, che costituiscono un valido supporto alla determinazione dei costi di attività e progetti che hanno impatto economico-finanziario sulle diverse amministrazioni.

Coerentemente con il processo di efficientamento dei costi, già avviato e realizzato negli anni precedenti, si auspica il proseguo di tale percorso, comunque ottemperando alle politiche di sviluppo e crescita. Particolare rilevanza riveste in quest'ambito la misurazione e il controllo delle *performance* aziendali, integrando le dimensioni fondamentali del *business* con i sistemi economico-contabili e quelli organizzativo-gestionali.

Al fine di presidiare l'ampliamento del perimetro di attività, anche con riferimento alle iniziative e ai progetti in materia di amministrazione digitale, la Società potrà eventualmente prevedere l'ingresso di nuove risorse, purché nel rispetto dei vincoli normativi in materia di contenimento dei costi.

In tale contesto, inoltre, particolare attenzione andrà riservata alle tematiche della formazione e della motivazione del personale, per preservare e sviluppare il patrimonio di competenze accumulato nel tempo. In tale prospettiva, la Società, compatibilmente con le capacità economico-finanziarie, ed con i vincoli normativi esistenti, dovrà, altresì, porre in essere una attiva politica di valorizzazione dei dipendenti.

In un'ottica di efficienza generale nei rapporti tra le società pubbliche, si segnala poi, in considerazione dell'art. 12, par. 2, della direttiva 2014/24/UE e dell'art. 5, co. 3, del D. Lgs. n. 50/2016 (che legittima le assegnazioni tra due società pubbliche controllate da un unico ente, secondo lo schema del cd. in-house orizzontale), come Consip possa valutare l'opportunità di affidare a società in-house del Mef determinati servizi disponibili sul mercato, previa valutazione della congruità economica dell'offerta e previa autorizzazione di chi effettua il controllo analogo, oltre che dell'Azionista. Altro adempimento rilevante è la verifica dell'adeguamento, nei termini di legge, al nuovo Regolamento Europeo sulla Protezione dei Dati Personali ("*General Data Privacy Regulation*", GDPR), in vigore dal 24 maggio 2016. L'impostazione del GDPR pone l'accento sulla tutela dei diritti dell'interessato, introducendo molte novità e aggiornamenti rispetto al D. Lgs. n. 196/2003 per quanto riguarda: le responsabilità derivanti dagli obblighi da rispettare, i processi da implementare, e dal punto di vista disciplinare, attraverso un inasprimento delle sanzioni.

Si segnala, infine, la necessità di proseguire le politiche di efficientamento, già avviate da Consip con il Piano Industriale 2016-2018, in coerenza con quanto previsto dalla cd. "Riforma Madia" (D. Lgs. n. 175 del 19 agosto 2016 - Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica - come modificato dal D. Lgs. n. 100 del 16 giugno 2017) per quanto riguarda, in particolare, sia l'ottimizzazione del numero di risorse impiegate per unità di prodotto, che dei tempi di esecuzione (per quanto riguarda le procedure di gara) in un quadro complessivo di contenimento dei costi.

#### **4. Politiche economiche, finanziarie e di sviluppo**

In tale contesto, Consip dovrà procedere ad un'attenta ed oculata gestione delle risorse, e garantire l'obiettivo della sostenibilità economica delle attività svolte e da svolgere. L'osservanza di tale duplice necessità è da ritenersi quanto mai prioritaria alla luce di un complessivo contesto di imprescindibile equilibrio della gestione pubblica.

L'azione degli Amministratori dovrà, inoltre, garantire la completa copertura dei costi, tenendo conto, altresì, di ogni eventuale forma di autofinanziamento<sup>11</sup>, con la finalità di ampliare le attività, conseguendo, contemporaneamente, efficienza ed economicità. Congiuntamente, si dovranno assicurare contabilità separate per ciascuna convenzione stipulata, in quanto la copertura delle spese di funzionamento della Società per lo svolgimento delle attività sono garantite dai corrispettivi previsti dalle suddette convenzioni.

Nella definizione di ipotesi di rinnovo di attività pregresse e nell'avvio di nuove attività, si dovrà tenere conto della finanza pubblica e si dovranno, in ogni modo, ricercare soluzioni gestionali ed operative improntate a criteri di economicità ed efficienza, in grado di assicurare comunque il rispetto degli equilibri finanziari della Società.

Per quanto concerne i profili di sviluppo delle attività si rimanda a quanto evidenziato nei precedenti paragrafi.

---

<sup>11</sup> Cfr. DM MEF del 23 novembre 2012 in tema di meccanismi di remunerazione sugli acquisti.