



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

DETERMINAZIONE E RELAZIONE SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLA CONSIP S.P.A.

2018

Determinazione del 14 maggio, n. 36



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

DETERMINAZIONE E RELAZIONE SUL RISULTATO
DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA
GESTIONE FINANZIARIA DELLA
CONSIP S.P.A.

2018

Relatore: Presidente di Sezione Antonio Galeota



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 14 maggio 2020, tenutasi in videoconferenza, ai sensi dell'art. 85, comma 3, lettera e) del decreto legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito nella legge 24 aprile 2020 n. 27;

visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

viste le leggi 21 marzo 1958, n. 259 e 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la determinazione n. 6 del 5 marzo 2002, che ha affermato per Consip s.p.a. la sussistenza dei presupposti per l'esercizio del controllo con le modalità previste dall'art. 12 della citata legge n. 259 del 1958;

visto il bilancio per l'esercizio 2018, con le annesse relazioni del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei sindaci, trasmesso alla Corte in adempimento dell'art. 4 della citata l. n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere Antonio Galeota e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti e agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per l'esercizio 2018;

ritenuto che, assolti così gli adempimenti di legge, si possano, a norma dell'art. 7 della citata l. n. 259 del 1958, comunicare alle dette Presidenze, il bilancio dell'esercizio - corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - e la relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce quale parte integrante;



CORTE DEI CONTI

P. Q. M.

comunica alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il bilancio per l'esercizio 2018 - corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Consip s.p.a. per l'esercizio 2018.

ESTENSORE

Antonio Galeota

PRESIDENTE

Angelo Buscema

DIRIGENTE

Gino Galli

depositato in segreteria



INDICE

Premessa.....	1
1. COMPITI DI CONSIP E QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO	2
1.1 Compiti di Consip.....	2
1.2 Quadro normativo di riferimento	3
1.3 Convenzione Mef - Consip	9
2. ORGANI SOCIETARI	12
3. ASSETTO ORGANIZZATIVO.....	14
3.1 Interventi sui processi aziendali	15
3.2 Rapporti con Sogei s.p.a.. Attività svolta nella qualità di stazione appaltante per acquisto di forniture informatiche	16
4. PERSONALE	18
4.1 Consulenze.....	19
4.2 Incarichi.....	21
5. ASSETTO DEI CONTROLLI INTERNI.....	24
5.1 Linee generali	24
5.2 Collegio sindacale e società di revisione.....	25
5.3 Ulteriori presidi di prevenzione e di legalità	25
6. ATTIVITÀ SVOLTA E RISULTATI CONSEGUITI	27
6.1 Linee generali	27
6.1.1 Il sistema delle convenzioni	31
6.1.2 L'accordo quadro	31
6.1.3 Il Mercato elettronico della pubblica amministrazione - Mepa	33
6.1.4 Il Sistema dinamico d'acquisto della pubblica amministrazione - Sdapa.....	35
6.1.5 Il monitoraggio degli operatori economici Mepa e Sdapa	36

6.1.6 Gare su delega e in modalità <i>Application service provider</i>	38
6.1.7 Riscontri effettuati sulla esecuzione dei contratti e sulla qualità delle forniture acquisite.....	40
6.1.8. Autorizzazioni al subappalto.....	43
7. PROBLEMATICHE connesse a gare Consip e loro ricadute gestionali.....	44
7.1 Linee generali	44
7.1.1 Convenzione buoni pasto cartacei n. 7 – Lotti 1 e 3.....	44
7.1.2 Gara comunitaria a procedura aperta per l’affidamento dei servizi di pulizia ed altri servizi tesi al mantenimento del decoro e della funzionalità degli immobili per gli istituti scolastici di ogni ordine e grado e per i centri di formazione della pubblica amministrazione; c.d. “buona scuola”	46
7.1.3 Gara <i>Facility Management</i> 4. Ripercussioni su altre gare	49
7.1.4 Escussioni per garanzie fideiussorie	53
7.1.5 Gara per la “Gestione integrata della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro presso le PA (ed. 4)”	56
7.1.6 Gara per l’affidamento dei servizi di supporto e assistenza tecnica alle pubbliche amministrazioni per l’esercizio e lo sviluppo della funzione di sorveglianza e audit dei programmi cofinanziati dall’Unione Europea (“gara Consip AdA”).....	57
8. CONTENZIOSO	58
8.1 Cause in atto al 31 dicembre 2018	58
9. RISORSE FINANZIARIE.....	61
10. BILANCIO	62
10.1 Conto economico	63
10.2 Stato patrimoniale.....	68
10.3 Variazioni intervenute nelle consistenze delle partite dell’attivo e del passivo	71
10.3.1 Variazioni dell’attivo.....	71
10.3.2 Variazioni del passivo.....	73

10.4 Rendiconto finanziario.....	76
10.5 Riclassificazione del conto economico e dello stato patrimoniale.....	79
11. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	84

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Compensi del Consiglio di amministrazione.....	12
Tabella 2 - Compensi del Collegio sindacale.....	13
Tabella 3 - Personale in servizio.....	18
Tabella 4 - Costo del personale.....	18
Tabella 5 - Costi per consulenze.....	20
Tabella 6 - Distribuzione merceologica e per strumento dell'erogato.....	28
Tabella 7 - Gare sopra-soglia.....	30
Tabella 8 - Indicatori Sdapa.....	36
Tabella 9 - Indicatori gare in Asp.....	39
Tabella 10 - Valori economici e patrimoniali per aggregato.....	63
Tabella 11 - Conto economico.....	64
Tabella 12 - Stato patrimoniale - attività.....	68
Tabella 13 - Stato patrimoniale - passività.....	69
Tabella 14 - Immobilizzazioni.....	71
Tabella 15 - Immobilizzazioni immateriali.....	71
Tabella 16 - Immobilizzazioni materiali.....	72
Tabella 17 - Movimentazioni del patrimonio netto.....	73
Tabella 18 - Debiti.....	75
Tabella 19 - Rendiconto finanziario.....	77
Tabella 20 - Determinazione capitale circolante.....	79
Tabella 21 - Riclassificazione del conto economico.....	80
Tabella 22 - Ricavi riclassificati.....	81
Tabella 23 - Riclassificazione dello stato patrimoniale.....	81
Tabella 24 - Analisi del capitale circolante.....	82

INDICE DEI GRAFICI

Grafico 1 -Organigramma della società al 31 dicembre 2018.....	14
Grafico 2 - Richieste di escussioni.....	54

PREMESSA

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce al Parlamento, ai sensi dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, sul risultato del controllo eseguito - con le modalità di cui all'art. 12 della stessa legge - sulla gestione della Consip s.p.a. relativamente all'esercizio finanziario 2018, nonché sui principali eventi di gestione verificatisi fino a data odierna.

Il precedente referto, relativo all'esercizio 2017, è stato approvato con determinazione n. 70/2019 del giugno 2019 ed è pubblicato in Atti parlamentari, Leg. 18, Doc. XV, n. 167.

1. COMPITI DI CONSIP E QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

1.1 Compiti di Consip

Consip è una società per azioni, istituita nel 1997 e partecipata al 100 per cento dal Ministero dell'economia e delle finanze, che opera – secondo gli indirizzi strategici definiti dall'azionista – al servizio esclusivo della pubblica amministrazione; la sua missione aziendale consiste nel rendere più efficiente e trasparente l'utilizzo delle risorse pubbliche, fornendo alle amministrazioni strumenti e competenze per gestire i propri acquisti e stimolando le imprese al confronto competitivo con il sistema pubblico.

A tal fine essa interviene in tre principali ambiti:

- 1) il programma di razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione, che offre alle amministrazioni strumenti di *e-procurement* per la gestione dei propri acquisti: convenzioni, accordi quadro, mercato elettronico, sistema dinamico di acquisizione, gare su delega e in Asp (*Application service provider*)¹;
- 2) il *procurement* di specifici "progetti-gara", per singole amministrazioni – sulla base di puntuali esigenze di approvvigionamento – e per tutte le amministrazioni sulle iniziative di supporto alla realizzazione dell'Agenda digitale italiana;
- 3) lo sviluppo di progetti specifici, assegnati con provvedimenti di legge o atti amministrativi, a seguito dell'esperienza maturata nella gestione di iniziative complesse, in tema di revisione della spesa, razionalizzazione dei processi e innovazione nella pubblica amministrazione.

In particolare, avuto riguardo al sistema cosiddetto di *procurement* verticale ai sensi del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (art. 29), Consip svolge attività di centrale di committenza per le amministrazioni centrali inserite nel Conto economico consolidato della pubblica amministrazione e per gli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale per le acquisizioni di beni e servizi sopra la soglia di rilievo comunitario, mediante stipula di apposite convenzioni.

Consip, inoltre, agisce in qualità di centrale di committenza per altre amministrazioni anche in base a specifiche disposizioni, come nel caso della norma che assegna il ruolo di centrale di

¹ Tale acronimo indica un fornitore di applicazioni *online* che offre ai propri clienti la possibilità di accedere via rete al proprio server per utilizzare *software* o altre applicazioni.

committenza per la società Sogei. Per queste amministrazioni Consip fornisce supporto su tutti gli aspetti del processo di approvvigionamento: dall'analisi dei fabbisogni alla definizione e aggiudicazione della gara, fino alla gestione del contratto.

Nell'ambito di tale area rientra anche l'attività svolta da Consip quale centrale di committenza per il Sistema pubblico di connettività - Spc, di concerto con l' Agenzia per l'Italia digitale (Agid) con la quale è stata firmata apposita convenzione. Tale compito deriva a Consip dal d.l. 22 giugno 2012, n. 83 (convertito con modificazioni modificazione dalla l. 7 agosto 2012, n. 134) che ne ha specificato il ruolo quale centrale di committenza relativa alle reti telematiche della pubblica amministrazione, al Sistema pubblico di connettività, alla Rete internazionale della pubblica amministrazione, nonché per la stipula di contratti quadro per l'acquisizione di applicativi informatici per l'erogazione di servizi di carattere generale riguardanti il funzionamento degli uffici della pubblica amministrazione.

Per quanto concerne l'ambito degli affidamenti di legge, nel corso dell'ultimo biennio, attraverso provvedimenti di legge o atti amministrativi, sono state affidate a Consip nuove funzioni.

Tra queste:

- il compito di svolgere l'istruttoria sui pareri di congruità tecnico-economica dei contratti relativi all'acquisizione di beni e servizi informatici e telematici delle pubbliche amministrazioni, precedentemente affidato a DigitPA (ente soppresso). Tali pareri vengono poi emessi dall'Agid (secondo quanto stabilito dal già citato d.l. n. 83 del 2012);
- l'attività di supporto alla tenuta del Registro dei revisori legali, del Registro del tirocinio e a ulteriori attività di cui all'articolo 21, del d.lgs. 27 gennaio 2010, n. 39, poi dettagliata dalla convenzione firmata tra Consip e il Dipartimento della ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale di finanza del Ministero dell'economia e delle finanze - Mef (sottoscritta il 29 dicembre 2011);
- il supporto allo stesso Ministero nella realizzazione di un Programma per la razionalizzazione del processo di dismissione beni mobili dello Stato (l. 7 agosto 2012, n. 135, conversione con modificazioni del d.l. 6 luglio 2012, n. 95).

1.2 Quadro normativo di riferimento

Per le principali disposizioni che, ad oggi, disciplinano l'attività di Consip si fa rinvio alle precedenti relazioni di questa Corte.

Si segnalano di seguito le principali innovazioni legislative intervenute nel corso dell'esercizio finanziario 2018 riguardanti Consip.

- *Soglie per il ricorso al Mepa* - Il comma 130 dell'art. 1 della l. 30 dicembre 2018, n. 145, ha disposto l'innalzamento da 1.000 a 5.000 euro del limite di importo oltre il quale le amministrazioni pubbliche sono obbligate a effettuare acquisti di beni e servizi facendo ricorso al Mercato elettronico della pubblica amministrazione (Mepa), lo strumento di *e-procurement* pubblico gestito da Consip per conto del Ministero economia e finanze.
- *Procedure di affidamento dei lavori pubblici* - Il comma 912 dell'art. 1 della l. n. 145 del 2018, ha introdotto, fino al 31 dicembre 2019 una deroga all'art. 36, comma 2 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, al fine di elevare la soglia prevista per l'affidamento di lavori con procedura diretta fino a 150.000 euro, e applicare la procedura negoziata, previa consultazione, ove esistenti, di almeno dieci operatori economici, per lavori da 150.000 euro fino a 350.000 euro.

In sintesi, il Codice dei contratti pubblici disciplina gli affidamenti di lavori:

- per importi inferiori a 40.000 euro, mediante procedura diretta, anche senza previa consultazione di due o più operatori economici (art. 36, comma 2, lettera a) del d.lgs. n. 50 del 2016;
- per importi da 40.000 euro e fino a 150.000 euro, mediante procedura negoziata, previa consultazione, ove esistenti, di almeno dieci operatori economici (art. 36, comma 2, lettera b) del d.lgs. n. 50 del 2016;
- per i lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 1.000.000 di euro, mediante procedura negoziata con consultazione di almeno quindici operatori economici, ove esistenti (art. 36, comma 2, lettera c) del d.lgs. n. 50 del 2016.

Per effetto della deroga introdotta dalla disposizione in esame, le stazioni appaltanti per il 2019 hanno potuto procedere all'affidamento di lavori:

- di importo pari o superiore a 40.000 e inferiore a 150.000 mediante affidamento diretto previa consultazione, ove esistenti, di 3 operatori economici;
- di importo pari o superiore a 150.000 e inferiore a 350.000, mediante procedura negoziata previa consultazione, ove esistenti, di almeno dieci operatori economici.

Si ribadisce che le suddette deroghe, introdotte nelle more di una complessiva revisione del Codice dei contratti pubblici, hanno riguardato un arco temporale esteso fino al 31 dicembre 2019.

Vanno ulteriormente segnalate le seguenti disposizioni legislative successivamente introdotte rispetto a quelle sopra evidenziate.

Per effetto delle modifiche e integrazioni di cui all'art. 1, comma 20, lettera h), numeri 1, 2 e 3, del d.l. 18 aprile 2019, n. 32, convertito con modificazioni dalla l. 14 giugno 2019, n. 55, il codice dei contratti prevede:

- per importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 150.000 euro per i lavori, o alle soglie di cui all'articolo 35 per le forniture e i servizi, l'affidamento diretto previa valutazione di tre preventivi, ove esistenti, per i lavori, e, per i servizi e le forniture, di almeno cinque operatori economici (art. 36, comma 2, lettera b) del d.lgs. n. 50 del 2016;
- per lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 350.000 euro, la procedura negoziata previa consultazione, ove esistenti, di almeno dieci operatori economici (art. 36, comma 2, lettera c) del d.lgs. n. 50/2016;
- per lavori di importo pari o superiore a 350.000 euro e inferiore a 1.000.000 di euro, la procedura negoziata previa consultazione, ove esistenti, di almeno quindici operatori economici (art. 36, comma 2, lettera c-bis) del d.lgs. n. 50/2016;
- per affidamenti di lavori di importo pari o superiore a 1.000.000 di euro e fino alle soglie di cui all'articolo 35, la procedura aperta (art. 36, comma 2, lettera d) del d.lgs. n. 50/2016. L'art. 1, commi 581-587 della legge di bilancio per il 2020 (l. 27 dicembre 2019, n. 160) ha stabilito di estendere l'utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni di strumenti centralizzati di acquisto e di negoziazione. Il comma 581 inserisce alcune tipologie di autoveicoli tra le categorie merceologiche per il cui approvvigionamento le amministrazioni pubbliche e le società pubbliche devono utilizzare le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip s.p.a. (e dalle centrali di committenza regionali di riferimento), oppure ad esperire proprie autonome procedure nel rispetto della normativa vigente, utilizzando i sistemi telematici di negoziazione messi a disposizione dai medesimi soggetti. Il comma 582 è volto a consentire l'utilizzo degli strumenti di acquisto e negoziazione centralizzati di Consip anche con riferimento ai lavori pubblici. Il comma 583 obbliga le amministrazioni statali centrali e periferiche - ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le istituzioni universitarie nonché gli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblici e le agenzie fiscali - ad approvvigionarsi attraverso gli accordi quadro stipulati da Consip oppure mediante il sistema dinamico di acquisizione dalla stessa realizzato e gestito. Il comma 584 reca una novella di coordinamento alla disciplina inerente le tipologie di beni

e servizi non oggetto di convenzioni Consip. Il comma 585 stabilisce che la convenzioni Consip per l'approvvigionamento di beni e servizi possono essere stipulate per specifiche categorie di amministrazioni oppure per specifici ambiti territoriali. Ai sensi del comma 586, le convenzioni e gli accordi quadro possono essere stipulati in sede di aggiudicazione di appalti specifici basati sul sistema dinamico di acquisizione. Si applica, in tali casi, la vigente disciplina sui termini dilatori riferiti alla stipula del contratto. Con il comma 587 l'utilizzo degli strumenti di acquisto e di negoziazione di Consip viene esteso alle procedure di aggiudicazione di contratti di concessione di servizi.

È stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale (Serie Generale n. 272 del 20-11-2019) il nuovo decreto Mef del 21 ottobre 2019 che individua le prestazioni principali oggetto delle convenzioni Consip e le relative caratteristiche essenziali.

Il decreto individua, per ciascuna convenzione, tali prestazioni, oggetto dell'iniziativa e le caratteristiche essenziali (fino a un massimo di quattro) che rappresentano gli elementi sostanziali dell'oggetto delle convenzioni. Le amministrazioni obbligate potranno ricorrere ad acquisti in autonomia solo in caso di esigenze specifiche di approvvigionamento non soddisfatte dalle caratteristiche elencate nel decreto.

Inoltre, le caratteristiche essenziali, insieme ai relativi prezzi – che saranno pubblicati sul sito del Mef e sul portale Acquistinretepa.it, a seguito della progressiva attivazione delle convenzioni oggetto del decreto – andranno a costituire i parametri di qualità e prezzo (c.d. *"benchmark"*) che tutte le amministrazioni pubbliche dovranno rispettare per gli acquisti autonomi di beni e servizi disponibili anche in convenzione Consip.

Tra le 19 convenzioni Consip contenute nel decreto figurano quelle per l'acquisto di autoveicoli blindati e per la tutela del territorio, autobus urbani elettrici, buoni pasto, energia elettrica, fotocopiatrici multifunzione, gas naturale, licenze software, pc desktop e portatili, servizio integrato energia, stampanti e server.

Il decreto conferma inoltre le caratteristiche essenziali definite dai precedenti decreti Mef del 28 novembre 2017 e 6 febbraio 2019, che avevano ad oggetto, complessivamente altre 37 convenzioni.

Va infine fatto notare come nel caso in cui il bene o il servizio oggetto del decreto ministeriale sia acquistato attraverso altri strumenti quali il Mercato elettronico delle pubbliche amministrazioni o attraverso il Sistema dinamico d'acquisizione delle pubbliche

amministrazioni, il *benchmark* va in ogni caso rispettato, così come previsto dalla normativa generale.

Alcune ulteriori disposizioni legislative adottate nel marzo 2020 hanno avuto riguardo ai riflessi sulla attività di Consip dell'emergenza pandemica connessa al c.d. "coronavirus".

In tale ottica, l'art. 18 del d.l. 2 marzo 2020, n. 9, recante "Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" ha previsto che, allo scopo di agevolare l'applicazione del lavoro agile di cui alla l. 22 maggio 2017, n. 81, quale ulteriore misura per contrastare e contenere l'imprevedibile emergenza epidemiologica, i quantitativi massimi delle vigenti convenzioni-quadro di Consip s.p.a. per la fornitura di *personal computer* portatili e *tablet* possano essere incrementati sino al 50 per cento del valore iniziale delle convenzioni, con deroghe procedurali volte ad incentivare, tra l'altro, lo svolgimento di procedure negoziate senza previa pubblicazione di bandi di gara finalizzate alla stipula di convenzioni-quadro, interpellando progressivamente gli operatori economici che hanno presentato un'offerta valida nella procedura indetta da Consip s.p.a. per la conclusione della vigente convenzione per la fornitura di *personal computer* portatili e *tablet*, alle stesse condizioni contrattuali offerte dal primo miglior offerente.

Ancora, il d.l. 17 marzo 2020, n. 18, recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" - pubblicato in G.U. Serie Generale n. 70 del 17 marzo 2020 ed entrato in vigore il giorno stesso della pubblicazione, all'art. 75 ha previsto (per agevolare la diffusione del lavoro agile, per favorire la diffusione di servizi in rete e per facilitarne l'accesso da parte dei cittadini e delle imprese), quali ulteriori misure di contrasto agli effetti dell'imprevedibile emergenza epidemiologica da COVID-19, che le pubbliche amministrazioni aggiudicatrici siano autorizzate, sino al 31 dicembre 2020, ad acquistare beni e servizi informatici - preferibilmente basati sul modello cloud SaaS (*software as a service*) - nonché servizi di connettività, mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara ai sensi dell'art. 63, comma 2, lett. c), del d.lgs. n. 50 del 2016.

Gli acquisti "*de quibus*" dovranno essere relativi a progetti coerenti con il Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione ed essere effettuati con le risorse disponibili in bilancio poiché dall'attuazione della normativa in parola non possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Per effettuare gli acquisti in parola il legislatore ha previsto un'esplicita deroga per le stazioni appaltanti ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (c.d. Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione).

Con decreto del Capo del Dipartimento della Protezione Civile del 2 marzo 2020 Consip, nella persona del suo amministratore delegato, è stata nominata soggetto attuatore per la gestione delle attività connesse all'emergenza relativa al rischio sanitario conseguente all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili. Consip, in quanto soggetto attuatore per le finalità di cui al suddetto decreto, è stata autorizzata ad aprire apposita contabilità speciale alla stessa intestata, restando fermi gli obblighi di rendicontazione previsti dall'articolo 27 comma 4 del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1.

Nella qualità di soggetto attuatore, Consip nell'arco di tempo intercorrente dal 6 al 19 marzo 2020, ha indetto alcune procedure negoziate per l'acquisto di forniture necessarie per fronteggiare l'emergenza di cui trattasi.²

² Si segnala in materia la *Procedura negoziata d'urgenza per l'affidamento di accordi quadro per la Fornitura di dispositivi medici per terapia intensiva e sub-intensiva, dispositivi e servizi connessi, e dispositivi opzionali*; La procedura - suddivisa in 7 lotti - per un valore complessivo pari a euro 184.875.000,00, è stata aggiudicata in data 9 marzo 2020. A seguito di quest'ultima, tuttavia, si è reso necessario procedere con l'annullamento del provvedimento di aggiudicazione nei confronti di una impresa aggiudicataria - unico concorrente del lotto 7.6 relativo agli "Umidificatori attivi". Il fornitore, infatti, a fronte di un ribasso offerto pari a circa il 97 per cento rispetto al prezzo posto a base d'asta, con separata dichiarazione, ha precisato di non avere disponibilità di umidificatori attivi ma di avere disponibili "circuiti riscaldati e cannule per alti flussi compatibili con tutti i maggiori umidificatori/circuiti presenti sul mercato" risultati, ad una successiva analisi, non rispondenti a quanto richiesto nel capitolato tecnico e non equivalenti in termini di funzionalità. Quanto emerso circa la difformità del prodotto offerto rispetto a quanto richiesto espressamente nella documentazione di gara, ha imposto, quindi, a Consip di adottare un provvedimento di annullamento in autotutela dell'aggiudicazione stessa. Oltre alla suesposta gara, annullata in autotutela, al momento della elaborazione del presente referto, sono state aggiudicate (con molteplici revoche o/e annullamenti in autotutela) o sono in corso di aggiudicazione le seguenti procedure negoziate d'urgenza: ID 2282 - *affidamento di accordi quadro per la fornitura di dispositivi di protezione individuale e apparecchiature elettromedicali, dispositivi e servizi connessi*; ID 2284 - *affidamento di tamponi rinofaringei*, la cui determina, in considerazione del valore dell'iniziativa inferiore agli 8 milioni, è stata approvata dall'Amministratore delegato di Consip; ID 2285 - *affidamento di kit diagnostici per coronavirus*, la cui determina, in considerazione del valore dell'iniziativa inferiore agli 8 milioni, è stata approvata dall'Amministratore delegato di Consip; ID 2286 - *affidamento di accordi quadro per la fornitura di umidificatori, carrelli di emergenza, caschi CPAP, caschi NIV, dispositivi e servizi connessi*, la cui determina, considerando che l'iniziativa è strutturata in 4 lotti merceologici di cui tre relativi a ripubblicazioni di una precedente iniziativa (ID2281) e un lotto con valore inferiore agli 8 milioni (carrelli per emergenza), è stata approvata dall'Amministratore delegato di Consip; ID 2288 - *affidamento di accordi quadro per la fornitura di mascherine chirurgiche, dispositivi di protezione Individuale e servizi connessi*, la cui determina, considerando che l'iniziativa è strutturata in 9 lotti merceologici tutti relativi a ripubblicazioni di una precedente iniziativa (ID2282), è stata approvata dall'Amministratore delegato di Consip.

1.3 Convenzione Mef - Consip

Anche nel 2018 i rapporti intercorrenti tra l'azionista unico di Consip e la società sono stati disciplinati dalla convenzione sottoscritta in data 9 marzo 2017, i cui contenuti essenziali si riassumono di seguito.

Il rapporto tra erogato e corrispettivi (indicatore di rendimento) è fissato per ciascun anno di vigenza della stessa, in misura progressivamente crescente, prefigurando quindi un aumento della produttività di Consip.

Per quanto attiene i corrispettivi che remunerano la realizzazione e gestione delle attività del programma (c.d. corrispettivi "lettera A"), il nuovo modello prevede che per ciascun anno Consip indichi al Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del Mef (Dag), entro il 20 marzo per l'anno 2017 ed entro il 31 dicembre per gli anni successivi, i corrispettivi previsti a *budget*.

Conseguentemente il Dipartimento, entro il 27 marzo per l'anno 2017 ed entro il 15 gennaio per gli anni successivi, individua, tenendo conto dell'indicatore di rendimento per l'anno di riferimento, l'importo dei corrispettivi "lettera A" e l'obiettivo di erogato dell'anno (soglia obiettivo di erogato).

Tali corrispettivi "lettera A" sono suddivisi in una quota base e una quota variabile pari rispettivamente all'80 per cento e al 20 per cento del totale.

La quota variabile è a sua volta composta da:

- una "quota *on-off*", pari al 10 per cento dei corrispettivi, che sarà corrisposta al raggiungimento di una soglia minima di pubblicazioni di convenzioni/accordi quadro (pari al 70 per cento della media mobile dell'ultimo triennio) e di erogato (c.d. soglia minima di erogato);
- una "quota proporzionale", pari al 10 per cento dei corrispettivi, che sarà corrisposta, a seguito del raggiungimento della quota *on-off*, proporzionalmente al raggiungimento della soglia obiettivo di erogato (a partire dalla soglia minima di erogato).

La convenzione definisce le modalità di calcolo di entrambe le soglie di erogato:

- la soglia minima di erogato è calcolata come la media mobile dell'erogato dell'ultimo triennio;
- la soglia obiettivo di erogato (SOE) è calcolata moltiplicando i corrispettivi per l'indicatore di rendimento dell'anno di riferimento riportato nell'allegato D della convenzione.

Per l'anno 2017, la convenzione ha previsto inoltre una quota di 3 milioni (ricompresa nei "corrispettivi lettera A") per le attività di acquisizione dei beni e servizi strategici indicati nel Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione, precisando che tale quota è esclusa dalla suddivisione dei corrispettivi in quota base e quota variabile, nonché dalla determinazione della soglia obiettivo di erogato. Per gli anni successivi al 2017 era prevista una quota di 7 milioni per la quale le parti si impegnavano a sottoscrivere atti aggiuntivi alla convenzione che sarebbero diventati parte integrante della stessa.

Per le attività di pubblicazione e aggiudicazioni di gare su delega, la convenzione prevedeva che fossero remunerate direttamente dall'amministrazione richiedente, secondo il criterio a tempo e spesa e sulla base dell'utilizzo di profili professionali e tariffe già adottate per gli altri disciplinari.

Con specifico riferimento alle gare su delega per il Ministero dell'economia e delle finanze e a quelle su delega per altre amministrazioni statali centrali e periferiche, di cui è prevista l'obbligatorietà nel decreto ministeriale 12 febbraio 2009, la convenzione prevedeva che fossero remunerate nell'ambito dei corrispettivi "lettera A" fino ad un massimo di cinque gare. Le ulteriori gare su delega rispetto al numero massimo indicato sarebbero state svolte sulla base di quanto sarà concordato dalle parti.

Nel corso del mese di dicembre è stata condivisa con il Mef la versione finale della convenzione per il periodo 2020-2022, successivamente approvata dal Cda del 7 gennaio 2020.

La nuova convenzione conferma l'impianto della precedente introducendo al contempo obiettivi di erogato in sensibile crescita e alcune novità nel riconoscimento dei corrispettivi.

I principali elementi innovativi della sopravvenuta convenzione riguardano i corrispettivi. Vengono infatti previsti corrispettivi di lettera A per lo svolgimento delle attività del programma definite in convenzione, suddivisi in una quota base ed in una quota variabile (art. 10 e 11):

- la quota base (80 per cento dei corrispettivi annuali) non è legata ad indicatori di risultato ma è riconosciuta quale contributo alla copertura dei costi del Programma. A differenza della precedente convenzione, all'interno della quota base, una somma pari al 5 per cento dei corrispettivi lettera A, definita quale "quota sospesa", viene corrisposta in un importo commisurato all'indicatore di continuità (IC) relativamente alle convenzioni-quadro e agli accordi quadro per le categorie merceologiche di cui all'articolo 1, commi 7 e 9 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 (esclusi gli autoveicoli). L'allegato

D della convenzione definisce i *range* dell'indicatore di continuità e le corrispondenti percentuali di quota sospesa che vengono riconosciute.

- La quota variabile (20 per cento dei corrispettivi annuali) viene corrisposta proporzionalmente al raggiungimento della soglia obiettivo di erogato. L'obiettivo di erogato annuo viene stabilito moltiplicando l'indicatore di rendimento definito nell'allegato D per il relativo corrispettivo stimato per l'anno stesso.

2. ORGANI SOCIETARI

Sono organi di Consip s.p.a.:

- il Consiglio di amministrazione, costituito da tre membri (Presidente, Amministratore delegato e Consigliere);
- il Collegio sindacale, formato da tre componenti, oltre a due sindaci supplenti.

La gestione amministrativa della Società è assegnata all'Amministratore delegato.

A seguito delle dimissioni pervenute nel giugno 2017 del Presidente e di un Consigliere, in data 27 giugno 2017 l'Assemblea ha nominato un nuovo Consiglio di amministrazione, con scadenza triennale.

Si riporta, nel seguito, una tabella riepilogativa dei compensi spettanti e degli importi effettivamente corrisposti nel corso dell'esercizio 2018.

Tabella 1 - Compensi del Consiglio di amministrazione

<i>euro</i>			
Ruolo	Compenso annuo deliberato da assemblea ex art. 2389, comma 1, c.c.	Compenso annuo ex art. 2389, comma 3, c.c. e deliberato dal Cda in data 5 luglio 2017	Importo corrisposto nel 2018
Presidente (1)	29.000	-	24.817
Presidente (2)	<i>idem</i>	-	3.847
AD (3)	16.000	192.000 (fisso) senza alcuna componente variabile della retribuzione	208.000
Consigliere (4)	16.000	-	16.000

(1) Presidente in carica dal 27.06.2017 al 9.11.2018

(2) Presidente in carica dal 13.11.2018

(3) Amministratore delegato in carica dal 27.06.2017

(4) Consigliere in carica dal 27.06.2017

L'assemblea degli azionisti ha nominato il Collegio sindacale risultante in carica durante l'esercizio in esame in data 24 giugno 2016, completamente rinnovato nella sua composizione e per la durata di tre anni. In data 3 giugno 2019 è stato nominato il Collegio relativo al triennio successivo.

Nel seguito il dettaglio dei compensi deliberati dall'assemblea e quanto effettivamente corrisposto nel corso dell'esercizio 2018.

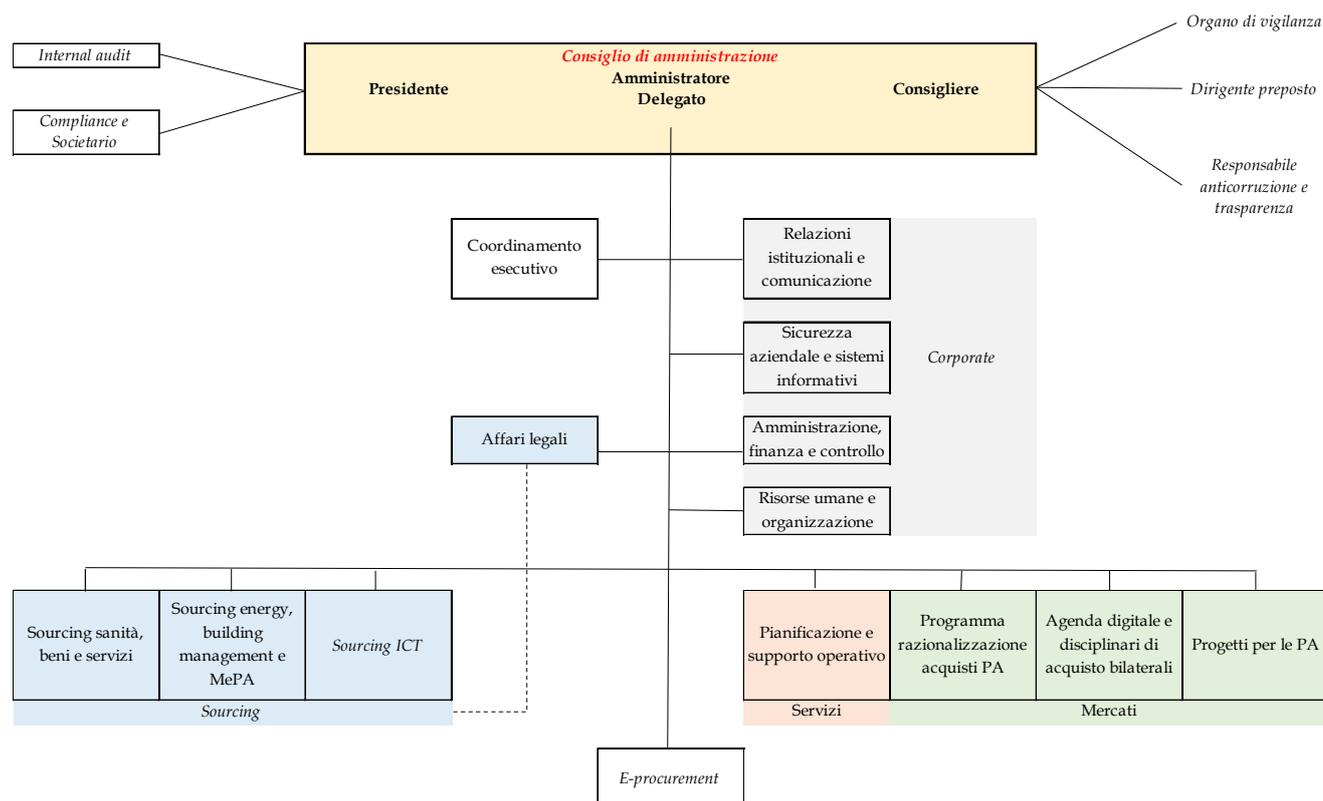
Tabella 2 - Compensi del Collegio sindacale*euro*

Ruolo	Compenso deliberato dall'assemblea in data 24 giugno 2016	Importo corrisposto nel 2018
Presidente	22.500	22.500
Sindaco effettivo	15.750	15.750
Sindaco effettivo	15.750	15.750

3. ASSETTO ORGANIZZATIVO

L'organigramma della Società nell'esercizio finanziario di riferimento è risultato così strutturato nell'esercizio finanziario di riferimento.

Grafico 1 -Organigramma della società al 31 dicembre 2018



La Società ha avviato, già dal 2017, un percorso progressivo di riorganizzazione aziendale - con orizzonte di conclusione previsto per l'anno successivo - volto alla ridefinizione del proprio modello di funzionamento in termini di (1) valorizzazione delle competenze, (2) rotazione e ricambio generazionale, (3) potenziamento della capacità produttiva e della pianificazione operativa.

In tale ottica, le principali novità per il 2018 rappresentate dalla società risultano le seguenti:

- potenziamento delle strutture "sourcing", articolandole in tre divisioni per merceologie affini e correlate in riporto funzionale alle rispettive funzioni legali;
- sviluppo delle strutture c.d. "mercato", al fine di perfezionare le sinergie tra strategia e offerta;

- coordinamento in una struttura di “servizio” di tutte le attività trasversali di sviluppo e iniziative e monitoraggio dei piani operativi.

L’azienda, a fine 2018, è articolata in 3 divisioni “sourcing” (“Sourcing sanità, beni e servizi”, “Sourcing energy, building management e Mepa”, “Sourcing ICT”), 1 divisione “servizi” (“Pianificazione e supporto operativo”), 3 divisioni “mercati” (“Programma razionalizzazione acquisti PA”, “Divisione agenda digitale e disciplinari di acquisto bilaterali”, “Divisione progetti per le PA”), 1 divisione che gestisce la piattaforma *e-procurement* (“E-procurement”), 1 divisione “legale” (“Affari legali”), 2 divisioni “corporate” (“Risorse umane e organizzazione”, “Amministrazione, finanza e controllo”).

Completano l’organizzazione 3 divisioni di supporto trasversale (“Coordinamento esecutivo”, “Sicurezza aziendale, sistemi e servizi”, “Relazioni istituzionali e comunicazione”) e le divisioni in *staff* al Consiglio di amministrazione (“Internal audit”, “Compliance e Societario”).

3.1 Interventi sui processi aziendali

Nel corso del 2018, in aderenza al menzionato percorso di revisione organizzativa, si è avviata anche una consistente attività di revisione e aggiornamento dei processi aziendali, per renderli coerenti rispetto alle intervenute modifiche organizzative, di processo e normative, proseguendo e completando l’attività di revisione e aggiornamento del corpo documentale aziendale - ovvero l’insieme di linee guida, regolamenti, procedure, modalità operative che regolano l’operatività ordinaria dell’azienda - per renderlo coerente rispetto alle intervenute modifiche normative, organizzative e di processo.

Il progetto citato ha comportato la revisione di oltre 100 documenti (senza tener conto di tutti gli standard documentali collegati) divisi tra linee guida, modalità operative e regolamenti, nonché la redazione di 16 nuove procedure per meglio dettagliare le attività ritenute a più elevato rischio e maggiormente strategiche.

Tra queste ultime, per “sensibilità” di materia, particolare menzione meritano le procedure:

- affidamento degli incarichi esterni per la gestione del contenzioso;
- affidamento degli incarichi professionali esterni in sanità;
- selezione e nomina dei membri delle commissioni di gara;
- responsabile del procedimento - ruolo e responsabilità.

3.2 Rapporti con Sogei s.p.a.. Attività svolta nella qualità di stazione appaltante per acquisto di forniture informatiche

Come riferito nelle precedenti relazioni, a seguito del passaggio a Sogei delle competenze sulle attività informatiche riservate allo Stato e sulle attività di sviluppo e gestione dei sistemi informatici delle amministrazioni pubbliche, con il contestuale affidamento a Consip, in qualità di centrale di committenza, delle attività di acquisizione di beni e servizi della stessa Sogei, è stato avviato, già dal 2013, un ampio processo di razionalizzazione ed efficientamento delle funzioni di centrale di committenza e dell'informatica del Mef, in attuazione delle disposizioni del d.l. 6 luglio 2012, n. 95. Oggetto del trasferimento sono stati, quindi, i compiti che fin dal 1997 Consip ha sviluppato e gestito per conto del Mef e che hanno costituito, accanto all'*e-procurement*, l'altra attività fondamentale della Società.

Contestualmente alla cessione delle attività informatiche, Consip ha proceduto nella definizione della Convenzione acquisti ritenuta connessa e interdipendente con il Progetto di scissione in termini di sostenibilità economica e strategica delle parti coinvolte.

La Convenzione ha avuto efficacia dal 2 aprile 2013 per le acquisizioni afferenti all'area finanze e dal 1° luglio 2013 per quelle dell'area economia. L'atto, di durata quinquennale, rinnovabile su accordo tra le parti, regola il rapporto tra le due Società relativamente alle attività riguardanti il processo di approvvigionamento per le acquisizioni di beni e servizi, comprese le attività connesse e strumentali. Le specifiche attività sono indicate nel Piano annuale degli acquisti, proposto da Sogei e condiviso da Consip, contenente l'elenco delle procedure d'acquisto da avviare nell'anno di riferimento con informazioni su: tipologia di procedura, classe merceologica di riferimento, descrizione del bene/servizio da acquisire, valore e quantitativi stimati, stima della classificazione del livello di complessità della procedura d'acquisto, tempi, ecc..

Per lo svolgimento delle suddette attività Sogei è tenuta a corrispondere:

- un corrispettivo annuo con un massimale pari a 3.000.000 euro per le acquisizioni di beni e servizi strumentali alle attività di cui al d.lgs. 19 novembre 1997, n. 414;
- un corrispettivo annuo con un massimale pari a 4.100.000 euro per le acquisizioni di beni e servizi strumentali alle attività di conduzione, gestione e sviluppo del sistema informativo della fiscalità, a valere su un piano delle attività suddiviso in procedure

assimilabili a quelle di cui al citato decreto e procedure specifiche da avviare in cooperazione.

Ciò premesso, nel corso del 2018, in continuità con quanto già avviato nel triennio precedente, Consip ha ulteriormente consolidato il ruolo di centrale di committenza di Sogei per le acquisizioni di beni e servizi. In particolare, nel corso del 2018 per le iniziative sopra-soglia sono state pubblicate 25 procedure di gara per un valore complessivo di circa 544 milioni di valore bandito ed aggiudicate 29 procedure di gare e 22 procedure negoziate per un valore di circa 230 milioni di valore aggiudicato.

Il nuovo disciplinare bilaterale sottoscritto dalle due società, rinnovato nei primi mesi del 2019, è stato oggetto di miglioramenti principalmente in termini di livelli di servizio, supporto reso da Consip e tempi per lo svolgimento delle gare.

Si segnala, in ultimo, che a ottobre 2018 è stato siglato un accordo con Sogei per l'erogazione di servizi IaaS (infrastruttura distribuita come servizio) del sistema informativo Consip, dei servizi documentali, di conservazione, di gestione operativa, e di supporto tecnologico. A dicembre si è concluso con successo il trasferimento dell'esercizio di tutti sistemi informativi Consip al nuovo *provider* Sogei.

4. PERSONALE

Al 31 dicembre 2018, come esposto nella tabella seguente, il personale di Consip è costituito da 420 unità, con una diminuzione della consistenza media calcolata su base mensile dell'1,69 per cento (da 433 risorse medie del 2017 a 425 risorse medie del 2018), in linea con la variazione in diminuzione a fine di anno di 8 dipendenti.

Tabella 3 - Personale in servizio

Categoria	Dipendenti al 31/12/2017	Consistenza media su base mensile 2017	Entrati nell'esercizio	Usciti nell'esercizio	Passaggi interni	Dipendenti al 31/12/2018	Consistenza media su base mensile 2018
Dirigenti	35	35,2		1	2	36	35,3
Quadri	174	175,3		1	11	184	175,9
Impiegati	219	221,9	2	8	-13	200	214
Totale	428	432,5	2	10	0	420	425,2

Il costo totale del personale ammonta a 31.823 migliaia di euro con un incremento di 129 migliaia di euro rispetto all'esercizio 2017 (+0,41 per cento).

L'articolazione del costo totale è rappresentata nella tabella che segue.

Tabella 4 - Costo del personale

Voci di costo	Esercizio 2017	Esercizio 2018	Variazione	Variazione %
Salari e stipendi	23.024	23.067	43	0,19
Oneri Sociali	6.813	6.155	-658	-9,66
TFR	1.750	1.763	13	0,74
Altri costi*	107	838	731	683,18
Totale	31.694	31.823	129	0,41

** Importi comprensivi dei contributi per asili nido per un ammontare pari a 34.240 euro; costo welfare aziendale per un ammontare pari a 58.200 euro; indennità chilometriche rimborsate ai dipendenti in trasferta per 31.402 euro; contributi previdenziali e assistenziali per 39.478 euro; fondi pensione (nel 2017 erano riclassificati negli oneri sociali) per 210.768 euro; fondi di assistenza sanitaria (nel 2017 erano riclassificati negli oneri sociali) per 443.267 euro; partite straordinarie riferite al costo del personale per 20.196 euro.*

La Società riferisce che l'inserimento nell'elenco Istat ha comportato l'adeguamento alle prescrizioni della norma di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, con cui si

dispone che le amministrazioni pubbliche inserite nell'elenco Istat possano avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009, ed a quanto prescritto dall'art. 5, comma 7, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, con il quale viene stabilito che il valore nominale dei buoni pasto attribuiti al personale delle amministrazioni inserite nell'elenco Istat, compresi i dipendenti con qualifica dirigenziale, non possa essere superiore a 7,00 euro: la Società, dal 1° gennaio 2015, ha ridotto da 8 a 7 euro il valore nominale dei buoni pasto attribuiti al personale di ogni livello.

Complessivamente, il *turnover* per dimissioni volontarie è stato pari al 2,12 per cento e quello complessivo è stato pari al 2,35 per cento, in diminuzione rispetto all'esercizio precedente (2,78 nel 2017) con un totale di 10 cessazioni.

In considerazione dell'entrata in vigore del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), che ha tra l'altro introdotto vincoli nelle modalità di assunzione di personale a tempo indeterminato presso le società partecipate, anche per il 2018 non è stato previsto un piano di assunzioni. Nel corso dell'anno si è, così, proceduto all'inserimento in organico di due impiegati, per adempiere agli obblighi di assunzione previsti ai sensi della l. 12 marzo 1999, n. 68 relativamente al personale appartenente alle categorie protette.

Nel dicembre del 2017 è stato firmato il primo contratto integrativo di Consip. In particolare, sono stati siglati due accordi con le Rappresentanze sindacali unitarie (Rsu) della Società, assistite dalle organizzazioni sindacali territoriali, che hanno consentito di regolamentare modalità e trattamenti relativi alla gestione del personale integrativi rispetto alla contrattazione collettiva applicata, volti a migliorare la produttività e la qualità del lavoro in azienda.

4.1 Consulenze

Le tipologie di consulenze cui la Consip fa normalmente ricorso, sulla base di quanto indicato in bilancio, sono le seguenti:

1. consulenze amministrative e fiscali: in materia di imposte dirette e indirette, nonché in materia di bilancio d'esercizio;
2. consulenze direzionali: di tipo strategico/organizzativo destinate ad esigenze specifiche dell'alta direzione;

3. consulenze legali: a supporto delle attività affidate alla società in materia di diritto amministrativo, civile e per problematiche afferenti a ipotesi di responsabilità di carattere penale, amministrativo e contabile;
4. consulenze per supporto operativo (produzione): riguardanti attività operative richieste a fronte di gestione di carichi di lavoro e/o carenze di organico;

Insieme ai suindicati costi³, sono da considerare, nella valutazione complessiva delle consulenze, anche quelli per i servizi di assistenza (gestione del contenzioso, prestazioni professionali occasionali o complementari).

Come si evince dalla seguente tabella, il costo totale per consulenze nel 2018, disaggregato per categoria e importo, posto a raffronto con quello del 2017 (4.204 migliaia di euro), è pari a 3.440 migliaia di euro.

Tabella 5 - Costi per consulenze

migliaia

Tipologia	Esercizio 2017	Incidenza %	Esercizio 2018	Variaz. %	Incidenza %
Consulenze					
Direzionali	100	2,38	53	-47,00	1,54
Legali	0	0,00	40		1,16
Produzione	0	0,00	60		1,74
Servizi di consulenza	100	2,38	153	53,00	4,45
Servizi di assistenza					
Gestione contenzioso	246	5,85	304	23,58	8,84
Personale atipico, stagisti e distaccati	331	7,87	607	83,38	17,65
Specialistica	3.214	76,45	2.052	-36,15	59,65
Co.co.co	66	1,57	49	-25,76	1,42
Commissari di gara	175	4,16	202	15,43	
Pratiche notarili	28	0,67	29	3,57	0,84
Compensi Odv	44	1,05	44	0,00	1,28
Totale Servizi di Assistenza	4.104	97,62	3.287	-19,91	95,55
Totale Complessivo	4.204	100,00	3.440	-18,17	100,00

³ La stessa classificazione è stata adottata dalla Società in adesione alla delibera delle SS.RR. della Corte dei conti n. 6 del 2005, secondo la quale sono classificabili come incarichi di consulenza le singole prestazioni di opera intellettuale rese da persone fisiche, basate cioè sull'*intuitu personae*; ne sono quindi esclusi, in base alla medesima delibera i co.co.co., gli incarichi a legali esterni per la difesa in giudizio, le prestazioni necessarie per gli adempimenti previsti per legge (es. consulenze notarili).

Rispetto al precedente esercizio, i costi complessivi per consulenze mostrano un decremento di 764 migliaia di euro (-18,17 per cento), riconducibile al minor ricorso ai “Servizi di assistenza” ed in particolare per l’assistenza specialistica (da 3.214 migliaia di euro nel 2017 a 2.052 migliaia di euro nell’anno 2018) con un’incidenza consistentemente diminuita sul totale della spesa nel 2018 (dal 76,45 per cento del 2017 al 59,65 per cento del 2018). Il minor utilizzo dei “servizi di assistenza specialistica” è da ricondurre alle nuove regole di applicazione dei contratti, che hanno limitato la necessità di supporto specialistico esterno nel processo di gara. Rispetto al precedente esercizio, inoltre, i costi di “consulenza” in senso stretto presentano un incremento complessivo di 53 migliaia di euro (pari al 53 per cento), riconducibile alla ripresa dei costi per consulenze legali e di produzione, che nel precedente esercizio risultavano sostanzialmente azzerate.

Le consulenze, secondo quanto riferito dalla Società, sono state affidate a seguito di indagine di mercato, volta ad individuare i profili più idonei in relazione alle specifiche necessità, tenuto conto delle competenze ed esperienze professionali, nonché di particolari qualificazioni in relazione alla peculiarità delle attività commissionate.

Al riguardo, la Corte raccomanda di verificare preventivamente con ogni accuratezza l’inesistenza nella Società di risorse idonee a fare fronte ai compiti istituzionali, in particolare anche valutando l’esperienza da lungo tempo acquisita dal personale interno.

4.2 Incarichi

Come già fatto presente nella scorsa relazione, poco dopo l’insediamento - avvenuto il 27 giugno 2017 - il nuovo Consiglio di amministrazione, tenuto conto dell’indagine avviata dalla Guardia di Finanza - Nucleo Polizia Tributaria di Roma su indicazione della Procura Regionale Lazio della Corte dei Conti per presunte irregolarità nel conferimento degli incarichi affidati da Consip s.p.a. a legali esterni, ha ritenuto opportuno effettuare un approfondimento sulla procedura seguita per l’individuazione dei legali, anche in considerazione del crescente numero di ricorsi allora notificati alla Società e, dunque, degli incarichi che, a breve, avrebbero dovuto essere conferiti ai legali esterni per la difesa nel giudizio.

Pertanto, nel corso della riunione del 21 luglio 2017, è stata adottata dal Consiglio medesimo la “Procedura in ordine all’affidamento degli incarichi esterni per la gestione del contenzioso”, elaborata in seguito a quanto richiesto nel Piano anticorruzione.

La predetta procedura disciplina i principi, i criteri e le modalità per l'affidamento degli incarichi professionali per il patrocinio legale di Consip ed è stata ampiamente illustrata nel precedente referto, cui si rinvia.

Si segnala, quale novità di rilievo successivamente intervenuta, che l'art. 1, comma 771, della l. 30 dicembre 2018 n. 145 (legge di bilancio per il 2019) prevede che la Consip, a partire dal 1° gennaio 2019, si avvalga del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato ai sensi dell'articolo 43 del testo unico delle leggi e delle norme giuridiche sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato e sull'ordinamento dell'Avvocatura dello Stato, di cui al 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. Resta inteso che ai sensi dell'art. 43, comma 4, del citato r.d., ove ricorrano casi speciali, previamente individuati, la Consip, con l'adozione di apposita motivata delibera, potrà non avvalersi dell'Avvocatura.

A tal proposito è in corso di perfezionamento un protocollo bilaterale per disciplinare le modalità di cooperazione tra la Consip s.p.a. e l'Avvocatura dello Stato al fine di garantire, senza soluzione di continuità, la difesa in giudizio di Consip in tutte le controversie nelle quali la stessa risulti già costituita con il patrocinio di avvocati del libero foro e nelle quali è stata chiamata a subentrare l'Avvocatura.

Nel contempo, la Consip, riferendo di non disporre di una avvocatura interna, con riferimento al contenzioso relativo al Programma incardinato anteriormente al 1 gennaio 2019 ha conferito mandato agli avvocati del libero foro inseriti nell'elenco dalla stessa costituito.

In data 28 novembre 2018 sono entrate in vigore le Linee guida Anac n. 12/2018, di natura non vincolante, in materia di affidamento dei servizi legali.

Nello specifico, l'Anac ritiene che l'affidamento di detti servizi possa avvenire attraverso l'utilizzo di due diversi "moduli" contrattuali: l'appalto di servizi, assoggettato al rispetto delle regole - sia pure alleggerite - del Codice dei contratti (servizi legali *ex* Allegato IX) e il contratto d'opera intellettuale, escluso dall'applicazione del Codice (servizi legali *ex* art.17, co.1, lett. d, assoggettati al solo rispetto dei principi di cui all'art. 4 del Codice).

A seguito dell'entrata in vigore delle predette Linee guida Consip si è mossa su due direttrici operative: da un lato, dando corso alle attività di adeguamento della predetta "Procedura in ordine all'affidamento degli incarichi esterni per la gestione del contenzioso" in base alle indicazioni di Anac, anche in considerazione dell'utilizzo dell'Avvocatura di Stato, come sopra

precisato; dall'altro lato, Consip ha intrapreso una attività volta ad addivenire a transazioni con i professionisti ai quali si era in passato maggiormente rivolta circa l'entità delle parcelle da questi originariamente richieste, oggetto di istruttoria da parte della Procura Regionale Lazio di questa Corte. In proposito, risulta, quanto agli onorari oggetto della succitata indagine, che tre professionisti hanno posto in essere una transazione con Consip, riducendo significativamente le parcelle inizialmente richieste.

5. ASSETTO DEI CONTROLLI INTERNI

5.1 Linee generali

Oltre che del Collegio sindacale e della società di revisione, la Società è dotata dell'Organismo di vigilanza (Odv) e ha elaborato il Modello di organizzazione e gestione ex d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231; dal 2011 ha istituito la funzione di *Internal audit*; ha nominato il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) ed ha adottato il Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza; si è inoltre dotata di un Codice etico; nel dicembre 2016 ha istituito anche la funzione *Ethics & corporate office* al fine di fornire il necessario supporto all'Odv e al RPCT per la gestione dei programmi associati alle politiche di anticorruzione, trasparenza e responsabilità amministrativa degli enti.

Alla luce di quanto sopra, la società dispone dei seguenti presidi:

- a) RPCT - Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza: a norma della l. 6 novembre 2012, n. 190 (anticorruzione) e del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, nel 2015 la Società ha approvato per la prima volta il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e il Piano triennale per la prevenzione della corruzione. In ultimo, il 26 gennaio 2017 la Società ha approvato il complessivo Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPC 2017);
- b) Odv - Organismo di vigilanza: l'organo, nel corso del 2016, ha effettuato l'aggiornamento del Modello di organizzazione e gestione (Mog) ed ha implementato le attività di formazione congiunta con il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, in modo da massimizzare l'effettiva attuazione del Modello e del Piano anticorruzione con l'attività di formazione e prevenzione;
- c) IA - *Internal audit*: ha svolto gli interventi previsti dal Piano annuale dei controlli ed ha aggiornato il modello interno di *risk assessment*, acquisendo anche i *risk assessment* del RPCT e dell'Odv.

Si ritiene di significativo rilievo, a fini anticorrittivi, l'evoluzione del sistema per le segnalazioni delle condotte illecite sul posto di lavoro, finalizzata al rafforzamento delle misure aziendali per la prevenzione della corruzione. Consip - in attuazione sia del proprio Piano Anticorruzione e sia della l. 30 novembre 2017, n. 179 - si è dotata di una piattaforma informatica per la gestione delle segnalazioni, il c.d. "*whistleblowing*", uno strumento che consente al personale dipendente

di segnalare *online*, in forma riservata e protetta, condotte illecite (che Consip ha deciso di estendere anche a soggetti esterni alla Società).

5.2 Collegio sindacale e società di revisione

A norma dell'art. 21 dello statuto sociale è il Collegio sindacale che vigila sull'osservanza della legge e dello statuto, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione e, in particolare, sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dalla Società e sul suo funzionamento.

Lo stesso Collegio riferisce periodicamente al Ministero dell'economia e delle finanze sul Programma di razionalizzazione di beni e servizi delle amministrazioni pubbliche, come previsto dall'art. 26 della legge finanziaria dell'anno 2000 (l. 23 dicembre 1999, n. 488).

Il Collegio sindacale non svolge funzioni di organismo di vigilanza (secondo quanto prevede la l. 12 novembre 2011, n. 183, art. 14), dal momento che Consip ha ritenuto di tenere distinte le funzioni di vigilanza e quelle del Collegio sindacale ai fini di un più efficace presidio dei rischi di rispettiva competenza, tenuto anche conto della peculiarità delle attività svolte.

Con delibera della assemblea degli azionisti del 6 ottobre 2017 è stato affidato ad una società l'incarico di revisione legale dei conti, ai sensi dell'art. 22 dello statuto, dietro compenso annuo di 36.000 euro.

5.3 Ulteriori presidi di prevenzione e di legalità

Nel 2018 sono stati ulteriormente sviluppati una serie di presidi volti ad assicurare il rispetto dei principi etici e di integrità nell'esecuzione delle attività aziendali ed a garantire adeguate misure di prevenzione, rafforzando gli strumenti di controllo ed applicando il sistema sanzionatorio, ove necessario.

La Società si è dotata di una Divisione *Compliance* e Societario (DCS), a diretto riporto del Consiglio di amministrazione, che assicura il rispetto e la corretta implementazione delle normative di interesse aziendale quali (i) il d.lgs. n. 231 del 2001 in tema di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, (ii) la l. n. 190- del 2012 in tema di anticorruzione, (iii) il d.lgs. n. 33 del 2013 in tema di trasparenza, (iv) il d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231 in tema di antiriciclaggio e (v) la normativa in materia di protezione dei dati personali (GDPR - *Privacy*). Tra i compiti della Divisione rientra anche l'attività di supporto ai diversi organi di controllo (Odv - RPCT - DPO - GSOS) ai fini della gestione delle attività e dei programmi associati alle

politiche attuate in ottemperanza alle normative sopra indicate, ivi incluse la valutazione degli impatti delle normative stesse e delle procedure interne, nonché l'individuazione, la valutazione e la gestione dei rischi.

In attuazione del Regolamento UE/2016/679 - *General Data Protection Regulation* ("Regolamento" o "GDPR"), entrato in vigore il 24 maggio 2016 e divenuto efficace per tutti gli stati membri a partire dal 25 maggio 2018, il c.d.a. di Consip ha provveduto a nominare il *Data Protection Officer* (DPO), il quale: 1) supporta il titolare in ogni attività connessa al trattamento dei dati personali; 2) vigila su osservanza del Regolamento UE e della normativa sulla protezione dei dati personali; 3) coopera con l'Autorità garante della protezione dei dati personali; 4) funge da punto di contatto per gli interessati per il trattamento dei dati o l'esercizio dei diritti; 5) definisce il piano di formazione.

In ottemperanza all'art. 10 del d.lgs. n. 231 del 2007, la cui applicazione è stata recentemente estesa anche alle pubbliche amministrazioni e alle società da queste controllate, Consip ha nominato il Gestore delle segnalazioni delle operazioni sospette (GSOS) ed ha avviato il Progetto per l'implementazione del Modello interno di rilevazione, analisi e segnalazione delle operazioni sospette.

6. ATTIVITÀ SVOLTA E RISULTATI CONSEGUITI

6.1 Linee generali

Nel corso del 2018 l'attività di Consip si è focalizzata sulla riqualificazione della spesa, attraverso il progressivo ampliamento del perimetro di spesa presidiata con i propri strumenti, sullo sviluppo di soluzioni di *e-procurement*, nell'ottica di garantire alla pubblica amministrazione un servizio affidabile, efficiente e trasparente e sulla digitalizzazione e tracciabilità dei processi d'acquisto, per contribuire al monitoraggio e al governo della spesa pubblica, in linea con quanto previsto dalla vigente convenzione Mef-Consip (stipulata in data 9 marzo 2017 e regolante la realizzazione e la gestione delle attività del programma nel triennio 2017-2019).

Tale azione è stata supportata dal potenziamento delle attività di promozione di tutti gli strumenti, con particolare riferimento all'utilizzo della piattaforma in modalità Asp (*Application service provider*), anche in un'ottica di accompagnamento verso la digitalizzazione dei processi di acquisto (entrata in vigore dell'obbligo di eseguire le comunicazioni e gli scambi di informazioni nell'ambito delle procedure di acquisto) attraverso incontri diretti con i principali enti pubblici centrali e territoriali, nonché tramite sessioni di formazione on-line e incontri di formazione in aula.

Nello sviluppo delle diverse iniziative d'acquisto, è stata dedicata la dovuta attenzione alla determinazione dei massimali messi a gara, allo studio del mercato di riferimento e delle misure a tutela della concorrenza, all'ampliamento del livello di utilizzo degli strumenti, all'erogato, alla continuità delle iniziative con riferimento particolare a convenzioni e accordi quadro e, infine, alla qualità delle forniture e al grado di soddisfazione degli utenti.

Più compiutamente, la gestione 2018 evidenzia una crescita di tutte le grandezze. A fronte di un perimetro di intervento della cosiddetta "spesa di pertinenza"⁴ o "spesa presidiata", di 48.602 milioni (+3 per cento rispetto ai 47,3 miliardi del 2017), l'erogato⁵ segna un valore di 12.543 milioni (+31 per cento rispetto ai 9,6 miliardi del 2017), il risparmio potenziale⁶ si attesta

⁴ La spesa di pertinenza corrisponde al valore della spesa annua della PA per le categorie merceologiche rispetto alle quali è attivo almeno un contratto su uno strumento di acquisto.

⁵ L'erogato misura il valore degli acquisti annui, secondo competenza economica, effettuati dalle amministrazioni attraverso strumenti Consip ed è espresso Iva esclusa.

⁶ Il risparmio è ottenuto moltiplicando la percentuale media di risparmio sui prezzi unitari (analisi Mef-Istat, laddove disponibile) per la relativa spesa di pertinenza (convenzioni e accordi quadro).

a 3.053 milioni (+18 per cento rispetto al 2017); l'indice di copertura⁷ è risultato pari al 31 per cento (+28 per cento rispetto al 2017).

Con specifico riferimento alla grandezza "erogato", quanto alla distribuzione per ambito merceologico e per strumento, si evidenzia:

- una copertura abbastanza omogenea dei diversi ambiti merceologici di intervento (tra il 13 per cento e il 33 per cento);
- una crescita dell'utilizzo degli strumenti di negoziazione (Mepa e Sdapa) a cui afferisce circa il 60 per cento dell'erogato complessivo (7.410 milioni a fronte di 12.543 milioni).

Tabella 6 - Distribuzione merceologica e per strumento dell'erogato

milioni

Area merceologica	Erogato						
	Convenzioni	Aq	Mepa	Sdapa	Gsd/Gasp	Totale	Incid. %
Beni e servizi	899	26	1.090	36	140	2.191	17
Sanità	5	209	577	3.290	3	4.084	33
Energia e utilities	1.982	0	40	0	1	2.023	16
Building management	235	0	1.285	22	49	1.591	13
IT & TLC	573	187	989	82	822	2.653	21
Totale	3.695	422	3.980	3.430	1.015	12.543	100
Incid. %	29	3	32	27	8	100	

In relazione ai dati appena menzionati, occorre peraltro rilevare che, parlando di spesa di pertinenza, ci si riferisce al totale della spesa per beni e servizi che solo potenzialmente potrebbe essere effettuata attraverso gli strumenti Consip sopra evidenziati (convenzioni, accordi quadro, Mepa e Sdapa).

Quanto alla spesa intermediata o "erogato", essa solo in parte ha riguardo a prezzi prestabiliti in via centralizzata, visto che parte significativa della spesa intermediata avviene ancora a prezzi negoziati, attraverso gli strumenti del Mepa e dello Sdapa;

Con riferimento, infine, al "risparmio" (in altre occasioni opportunamente aggettivato come "potenziale"), inteso come valore annuo del risparmio da prezzi unitari rispetto ai prezzi medi della PA sui prezzi unitari di acquisto, relativamente a "convenzioni" e "accordi quadro", che si attesta a 3.053 milioni, si osserva che tale cifra corrisponde a quanto stimato nel caso in cui,

⁷ L'indice di copertura rapporta il valore di "erogato con iva" alla "spesa di pertinenza" e misura il livello di utilizzo del Sistema-Consip rispetto al potenziale massimo di spesa delle amministrazioni (c.d. market-share).

per le categorie merceologiche presidiate, si utilizzassero a pieno (e non parzialmente, come oggi accade) le convenzioni.

Non si può fare a meno, sul punto, di ribadire le osservazioni già espresse nell'anno precedente in ordine alle stime di risparmio previste in esito a tali procedure di centralizzazione degli acquisti così come metodologicamente utilizzate, con riferimento, in particolare, al c.d. "risparmio potenziale", che, come si desume dalla terminologia utilizzata, non ha riguardo a risparmi di spesa effettivi e contabilmente accertati a consuntivo, soprattutto in materia di spese per beni e servizi. Va, anzi, ricordato che la Corte, almeno per quanto riguarda le amministrazioni centrali, negli ultimi anni non ha rilevato a consuntivo, sui capitoli di bilancio destinati all'acquisto di beni e servizi, una riduzione di spesa pari a quella preventivata. Si osserva, inoltre, che nonostante il costante rafforzamento e l'espansione degli obblighi in capo alle pubbliche amministrazioni di adesione alle convenzioni in parola, quasi il 70 per cento della spesa per beni e servizi dei Ministeri continua ad essere effettuato, per varie cause, al di fuori degli strumenti Consip.⁸

Con l'estensione del ruolo affidato a Consip, da ultimo anche a seguito della legge di bilancio per il 2020, appare opportuna una più attenta e oggettiva valutazione dei risparmi di spesa effettivamente conseguiti, atteso che l'ordinamento prevede la possibilità per le amministrazioni centrali di indire autonome procedure per l'approvvigionamento di beni e servizi di proprio interesse, anche in deroga al generale obbligo di avvalersi delle convenzioni-quadro di cui all'articolo 26, comma 3, della l. 23 dicembre 1999, n. 488, purché le amministrazioni possano dimostrare di aver ricercato e conseguito condizioni migliori rispetto a quelle contenute nelle stesse convenzioni-quadro, nell'ambito dei vincoli posti dal legislatore sia *ex ante* (insuperabilità delle condizioni trasfuse nelle convenzioni quadro) che *ex post* (nullità degli atti realizzati in violazione e responsabilità amministrativa in sede di giurisdizione contabile in capo ai funzionari che abbiano agito in violazione di legge e con ingiustificato dispendio di pubbliche risorse).

Per quanto attiene, infine, lo sviluppo delle iniziative di acquisto nell'ambito dei disciplinari attivi, alla crescita degli indicatori di *performance* corrisponde un rilevante incremento dei volumi produttivi 2018: +20 per cento di gare sopra-soglia pubblicate (che passano dalle 69 del

⁸ Corte dei conti - Sezioni Riunite in sede di controllo. Audizione sul Bilancio di Previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020 - 2022 (A.S. 1586). Novembre 2019, pag. 35 - 36..

2017 - per un valore bandito pari a 6.776 milioni di euro - alle 83 del 2018 - pari a 8.889 milioni di euro - con un incremento del 31 per cento), +28 per cento di gare sopra-soglia aggiudicate (che passano dalle 58 del 2017 alle 74 del 2018). Consip, nel documento di bilancio, non ha fornito i dati quantitativi relativi al "valore aggiudicato" negli anni di riferimento.

Tabella 7 - Gare sopra-soglia

Gare sopra-soglia	2017		2018		Variaz. % (numero)	Variaz. % (valore bandito)
	n.	Valore bandito (milioni)	n.	Valore bandito (milioni)		
Pubblicate	69	6.776	83	8.889	20	31
Aggiudicate	58		74		28	

Sempre nell'ambito di interventi utili alla definizione di prezzi *standard* e al confronto tra voci di spesa pubblica per l'acquisto di beni e servizi, Consip ha collaborato, in continuità con gli anni precedenti, alla realizzazione della rilevazione conoscitiva Mef-Istat sui prezzi di acquisto delle pubbliche amministrazioni per 23 merceologie acquistate nel 2017 (per alcune delle quali, peraltro, non è stato possibile applicare il predeterminato modello di stima). Inoltre, sono stati elaborati anche i risultati concernenti il primo trimestre del 2018, relativamente a un campione di 4 merceologie delle 23 oggetto di indagine (buoni pasto, carburanti rete-*fuel card*, gas naturale, PC *desktop*). È proseguita inoltre l'analisi anche su merceologie rese disponibili attraverso lo SDA e tramite il Mepa.

In riferimento al Sistema a rete (costituito da Consip e dalle altre 31 centrali di committenza), nel corso del 2018 è stato consolidato il supporto da parte di Consip alle attività del Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori con particolare riferimento al gruppo di lavoro "Integrazione banche dati e *standard* categorie e prodotti" anche al fine di realizzare un'analisi delle piattaforme in possesso e/o in uso da parte dei soggetti aggregatori.

Trasversalmente ai diversi strumenti del Programma, si è mantenuto il *focus* sulla diffusione presso la pubblica amministrazione del *Green public procurement*, non solo per le sue ricadute sociali ma anche per le esigenze di razionalizzazione degli acquisti (soprattutto per gli aspetti di efficientamento energetico); ciò anche in considerazione delle recenti modifiche normative che hanno portato all'emanazione del "collegato ambientale" (l. n. 221 del 2015) e del Codice

dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50 del 2016) così come integrato e modificato dal correttivo di cui al d.lgs. n. 56 del 2017 che sancisce l'obbligatorietà dei criteri ambientali minimi.

Inoltre, sono proseguite le attività di rifacimento del portale Acquistinretepa, in termini di ottimizzazione grafica dell'interfaccia e di semplificazione dei processi e intuitività dei cruscotti di lavoro, ed è stato ulteriormente implementato il portale *Open data*.

6.1.1 Il sistema delle convenzioni

Le convenzioni sono contratti quadro stipulati da Consip, per conto del Ministero dell'economia e delle finanze, in base all'art. 26 della l. 488 del 1999, con i quali il fornitore aggiudicatario della gara bandita da Consip si impegna ad accettare ordinativi di fornitura emessi dalle singole amministrazioni, alle condizioni di prezzo e qualità offerte, fino a concorrenza del quantitativo massimo di beni e servizi previsto dalla gara.

Nel 2018 il sistema delle Convenzioni ha ricompreso 143 iniziative (pubblicate, aggiudicate, attive, non attive con contratti in corso di validità), registrando una spesa di pertinenza⁹ pari a 16.003 milioni (sostanzialmente coincidente con quella del 2017, pari a 16.133 milioni), un risparmio potenziale di 2.281 milioni (+5 per cento rispetto ai 2.163 milioni del 2017) e un erogato di 3.695 milioni (+8 per cento rispetto ai 3.436 milioni del 2017), da ricondursi principalmente al maggior contributo delle merceologie autobus (acquisto), energia elettrica, reti locali e PC *desktop* (considerate assieme, circa 360 milioni di euro in più rispetto al 2017).

6.1.2 L'accordo quadro

Tale strumento, previsto dal Codice dei contratti pubblici, che Consip ha iniziato ad utilizzare nel 2009, ha lo scopo di stabilire condizioni base (prezzi, qualità, quantità) dei successivi appalti, aggiudicati dalle singole amministrazioni durante un dato periodo (massimo quattro anni). In tale periodo le amministrazioni che intendono utilizzare l'accordo quadro (AQ), al momento dell'acquisto, possono consultare le condizioni prestabilite di fornitura, definire le proprie condizioni, invitare i fornitori a presentare offerte e aggiudicare l'appalto specifico. Detto strumento lascia alle amministrazioni uno spazio maggiore di negoziazione e flessibilità soprattutto per gli acquisti ripetitivi ed omogenei nel medio-lungo periodo.

⁹ Per una definizione di tale grandezza classificatoria, oltreché delle altre qui e in altre parti considerate, si rimanda a pag. 27.

In base al nuovo Codice degli appalti (d.lgs. n. 50-del 2016), gli appalti aggiudicati in base all'accordo quadro possono essere conclusi in tre diverse modalità:

- *senza riapertura del confronto competitivo* tra gli aggiudicatari, quando l'accordo quadro contiene tutti i termini che disciplinano la prestazione, nonché le condizioni oggettive per determinare quale degli operatori economici effettuerà la prestazione;
- *con riapertura del confronto competitivo* tra gli aggiudicatari, quando l'accordo quadro non contiene tutti i termini che disciplinano la prestazione dei lavori, dei servizi e delle forniture;
- *in parte con riapertura del confronto competitivo e in parte senza*, qualora tale possibilità sia stata stabilita dall'amministrazione aggiudicatrice nei documenti di gara.

Tra le varie modalità di acquisto offerte nell'ambito del Programma di razionalizzazione della spesa, l'accordo quadro si colloca idealmente tra le convenzioni - utilizzate per merceologie con caratteristiche standardizzabili - e le gare su delega, costruite *ad hoc* sulle specifiche esigenze delle singole amministrazioni.

Nell'ambito delle categorie merceologiche considerate rilevanti ai fini dell'azione Consip, il ricorso all'accordo quadro è stato valutato nell'ottica di estendere il perimetro di spesa presidiata del programma e in coerenza con l'evoluzione del quadro normativo di riferimento.

In particolare, specifici approfondimenti condotti in ambito sanità, sia dal lato della domanda che dell'offerta, hanno portato ad individuare nell'accordo quadro con più fornitori a condizioni tutte fissate e senza riapertura del confronto competitivo lo strumento più idoneo, nell'ottica del raggiungimento di un più elevato livello di continuità dell'offerta.

Nel corso dell'anno, la spesa di pertinenza degli accordi quadro ha raggiunto il valore di 4.057 milioni, con un aumento, rispetto al 2017, del 56 per cento (2.603 milioni di euro), da ricondursi all'ampliamento delle merceologie presidiate, in particolare in ambito Sanità (defibrillatori, farmaci biologici, mammografi e suture chirurgiche).

L'erogato ha raggiunto un valore pari a 422 milioni, con un incremento del 178 per cento rispetto al 2017 (152 milioni). Tale andamento è collegato al maggior contributo - rispetto al 2017 - delle merceologie Service (dialisi, pacemaker, servizi applicativi e centrali telefoniche) e al contributo aggiuntivo fornito dalle nuove merceologie presidiate nell'anno (in particolare suture chirurgiche e defibrillatori).

Il numero di appalti specifici pubblicati è stato pari a 2.060, rispetto ai 515 del 2017 (per il 63 per cento riconducibile alle iniziative AQ *Pacemaker* 1 e AQ *Suture chirurgiche* 1), per un valore

di importo bandito complessivo di circa 363 milioni di euro (di cui il 52 per cento sulle iniziative AQ *Service dialisi 2*, AQ *Pacemaker 1* e AQ Centrali telefoniche 7).

6.1.3 Il Mercato elettronico della pubblica amministrazione - Mepa

Il Mepa (Mercato elettronico della pubblica amministrazione) è un mercato virtuale dedicato alla pubblica amministrazione, in cui il processo d'acquisto si svolge totalmente in via telematica, sviluppato da Consip per gli acquisti sotto la soglia di rilievo comunitario¹⁰. In tal senso assume una valenza complementare al sistema delle convenzioni e degli accordi quadro. Consip definisce con appositi bandi le tipologie merceologiche e le condizioni generali di fornitura, gestisce l'abilitazione dei fornitori e la pubblicazione e l'aggiornamento dei cataloghi. Accedendo al Mepa, le amministrazioni possono verificare l'offerta e, una volta abilitate, effettuare acquisti *on-line* con diverse modalità:

- *l'ordine di acquisto* (selezionando e acquistando direttamente dal catalogo);
- *la richiesta di offerta* (negoziando le condizioni di prezzo e qualità della fornitura, attraverso l'invito di imprese abilitate a una mini-gara);
- *la trattativa diretta* (negoziando le condizioni di prezzo e qualità della fornitura con un unico fornitore, quando ne ricorrono le condizioni).

Nel 2018 si è consolidato il progetto "Mepa universale", che aveva come obiettivo un aumento significativo del presidio della spesa effettuata dalla PA per acquisti sotto soglia comunitaria attraverso un ampliamento del perimetro merceologico. Il "Mepa universale" è organizzato in nove bandi complessivi (uno per i beni, uno per i servizi, e sette per i lavori di manutenzione) suddivisi in 69 categorie merceologiche. In particolare, nel 2018 è stata pubblicata la nuova categoria merceologica "Servizio sostitutivo di mensa tramite buoni pasto".

Rispetto al 2017, nel 2018 tutti i parametri di utilizzo del Mepa, sia lato pubbliche amministrazioni che fornitori, registrano degli incrementi. In particolare: il valore di erogato complessivo (considerando tutti i bandi attivi) si è attestato a 3.980 milioni (+26 per cento sul 2017) e il numero di fornitori abilitati nell'anno ha raggiunto quota 109.939 (+19 per cento rispetto ai 92.288 del 2017). Inoltre, anche per quanto concerne il numero di transazioni pari a

¹⁰ Le principali soglie risultavano essere, nell'esercizio considerato, "beni e servizi" pari a 144mila euro per le PA centrali, 221mila per tutte le altre; "servizi sociali, servizi professionali legali e normativi e gli altri servizi indicati nell'allegato IX del d.lgs. n. 50 del 2016" pari a 750mila euro; "lavori di manutenzione" pari a 1 milione di euro.

639.715 (+7,4 per cento sul 2017), i punti ordinanti attivi¹¹ pari a 42.359 (+3,8 per cento sul 2017) e gli articoli offerti pari a 8.860.983 (+3,2 per cento sul 2017) si registra un incremento dei valori, anche se più contenuto. Infine, cresce anche il numero degli articoli offerti pari a 8.860.983 rispetto ai 8.582.116 del 2017.

I risultati sopra descritti sono stati supportati dal sistema di obblighi di utilizzo dello strumento sia per le pubbliche amministrazioni per gli acquisti c.d. sotto soglia comunitaria sia dall'insieme degli interventi posti in essere in termini di copertura merceologica, quantità di articoli *on-line*, numerosità di piccole e micro imprese abilitate (il 99 per cento circa delle imprese ha meno di 50 dipendenti), promozione dello strumento presso le pubbliche amministrazioni (con particolare riferimento alle merceologie ad alto valore aggiunto e/o caratterizzate da una maggiore complessità di acquisto).

Va puntualizzato che, a differenza di quanto accade con le convenzioni quadro, in cui il prezzo di riferimento dei beni/servizi di cui le amministrazioni si approvvigionano viene definito da Consip in fase di aggiudicazione della gara, nel caso degli acquisti sul Mepa ogni contratto viene aggiudicato in piena discrezionalità dell'amministrazione che effettua l'acquisto.

Il quadro sopra descritto fa emergere la necessità di un ulteriore miglioramento nell'utilizzo del Mepa da parte dei responsabili degli acquisti pubblici, pur tenendo conto che tali acquisti non possono beneficiare di economie di scala (come accade per le convenzioni) ed hanno il vantaggio della celerità nell'evasione dell'ordine rispetto a quanto accade per le gare disciplinate da diverse tipologie di appalto.

In tale ottica, appare apprezzabile la decisione Consip di intervenire sul catalogo, riformato a far tempo dal febbraio 2018.

In sintesi, l'analisi conferma che il miglior utilizzo del Mepa, in termini di riduzione dei prezzi, si ha nei casi di ricorso da parte dei responsabili degli acquisti pubblici alle richieste di offerta, che consentono di sfruttare le potenzialità della contrattazione con i fornitori, rispetto alle altre possibili modalità d'acquisto (ordine diretto o trattativa diretta).

Resta comunque il fatto che, anche dopo la succitata riforma del catalogo, appare difficile per gli enti pubblici effettuare agevolmente confronti competitivi tra le molteplici offerte, non esistendo adeguati filtri che consentano di selezionare le caratteristiche specifiche desiderate

¹¹ Punti ordinanti attivi sono i *buyer* pubblici, registrati sulla piattaforma telematica, che alla data della rilevazione hanno sottoscritto almeno un ordine di fornitura.

per un bene o un servizio che si sta ricercando e, ancor meno, idonei controlli per possibili condotte fraudolente a danno delle pubbliche finanze, essendo ancora possibile stipulare un contratto consultando un solo fornitore senza confronto competitivo, anche per contratti non di circoscritte dimensioni .

6.1.4 Il Sistema dinamico d'acquisto della pubblica amministrazione - Sdapa

Accanto ai tradizionali strumenti del Programma di razionalizzazione si colloca il Sistema dinamico d'acquisto, sperimentato da Consip alla fine del 2011, strumento di acquisizione interamente elettronico per le gare sopra e sotto la soglia di evidenza comunitaria, il cui utilizzo è previsto per le forniture di beni e servizi tipizzati e standardizzati di uso corrente. L'impiego della piattaforma telematica consente una semplificazione delle modalità di partecipazione per le imprese, una significativa riduzione dei tempi di gestione della gara e di valutazione delle offerte per le amministrazioni.

La differenza più significativa rispetto al Mepa è data dal fatto che lo Sdapa consente di aggiudicare appalti di qualsiasi valore economico, dunque anche superiore alla soglia comunitaria. Al pari del mercato elettronico, Consip nello Sdapa non negozia le condizioni di fornitura, non esegue gare, non sceglie fornitori, non decide i requisiti degli appalti, non è parte contrattuale. Come nel mercato elettronico, le imprese che partecipano al sistema non sono scelte da Consip; di contro, sono le imprese che chiedono a Consip di partecipare. Se una impresa chiede di partecipare allo Sdapa, dichiarando di possedere i requisiti minimi richiesti, Consip ne ammette la partecipazione, senza previamente controllare il possesso dei requisiti dichiarati, atteso che i controlli vengono effettuati a campione e dagli enti pubblici stessi ogni volta che aggiudicano un appalto.

La creazione di un elenco di fornitori già ammessi e la possibilità aperta a nuovi offerenti di aderirvi in corso d'opera consentono alle amministrazioni aggiudicatrici di disporre di un ampio numero di offerte e di ottimizzare le risorse a disposizione.

Nel 2018 è proseguito il presidio delle merceologie dei 20 bandi istitutivi già attivi e, come detto, è stato pubblicato il nuovo bando istitutivo Buoni pasto (oltre alle ripubblicazioni nell'anno dei bandi istitutivi ICT, arredi e servizi postali, servizi di consegna plichi e pacchi tramite corriere e servizi connessi). Nel corso dell'anno sono stati pubblicati 346 appalti specifici per un valore bandito complessivo di oltre 3.360 milioni, prevalentemente relativo al bando Farmaci (il 72 per cento). Il valore dell'erogato si è attestato a circa 3.430 milioni, con un

incremento di oltre il 73 per cento rispetto al 2017 (1.977 milioni), riconducibile anche in tale fattispecie al maggiore contributo del bando istitutivo Farmaci.

La seguente tabella evidenzia i risultati ottenuti nel 2018 a mezzo dello Sdapa, rapportati all'anno precedente.

Tabella 8 - Indicatori Sdapa

	2017	2018	Variaz. %
Spesa di pertinenza (milioni)	18.884	18.853	0
Erogato (milioni)	1.977	3.430	73
Bandi semplificati/ Appalti specifici pubblicati (n.)	228	346	52

L'assistenza fornita alle amministrazioni riguarda tutte le tematiche legate al processo di razionalizzazione e contenimento degli acquisti: consulenza legale e tecnico-merceologica e diffusione del *know-how* maturato su aspetti normativi, sui processi di approvvigionamento, sull'organizzazione delle strutture preposte e sull'utilizzo degli strumenti di *e-procurement*.

In particolare, nel corso dell'anno è stata fornita consulenza e assistenza a diverse amministrazioni per l'espletamento sia di gare in Asp - ovvero con l'utilizzo della piattaforma telematica Mef / Consip da parte dell'amministrazione aggiudicatrice - sia per gare su delega, che vedono Consip in qualità di stazione appaltante per conto di altre pubbliche amministrazioni.

6.1.5 Il monitoraggio degli operatori economici Mepa e Sdapa

Il regime di obbligatorietà introdotto dalla normativa di riferimento in ordine all'utilizzo del Mercato elettronico della pubblica amministrazione (Mepa), unitamente al progressivo utilizzo del Sistema di acquisizione della pubblica amministrazione (Sdapa) da parte delle pubbliche amministrazioni, ha richiesto l'introduzione, nel tempo, di diversi livelli di monitoraggio.

Il monitoraggio del Mepa è inteso come verifica dei comportamenti lesivi delle regole del sistema di *e-procurement* della pubblica amministrazione, posti in essere dagli operatori economici abilitati al mercato elettronico nella fase di esecuzione del contratto; il monitoraggio Sdapa consiste invece nel controllo e nella verifica della sussistenza e permanenza, in capo ai singoli operatori economici, dei requisiti professionali/speciali di abilitazione previsti

all'interno di ogni singolo bando istitutivo, nonché dei comportamenti degli operatori rispetto alle specifiche normative di riferimento.

Per entrambi gli strumenti di acquisto messi a disposizione delle pubbliche amministrazioni, è prevista una ulteriore attività di controllo, effettuata su un campione di operatori economici abilitati o ammessi, in ordine alla verifica dell'assenza dei motivi di esclusione previsti all'art. 80 del d.lgs. n. 50 del 2016.

Con specifico riferimento al mercato elettronico, Consip ha evidenziato che il suo ruolo è solo quello di mettere a disposizione delle stazioni appaltanti una piattaforma telematica che consenta di ricorrere a strumenti di acquisizione che non richiedono l'apertura di un confronto competitivo (c.d. acquisto a catalogo) ovvero che implicano l'apertura di un confronto concorrenziale (c.d. richiesta di offerta).¹²

Il Mepa, quindi (al pari dello Sdapa) è stato strutturato in maniera tale da mettere in comunicazione le stazioni appaltanti e gli operatori economici che hanno ottenuto l'abilitazione ad operare a seguito di apposito procedimento.

Alla luce di quanto sopra, considerate la numerosità delle tipologie di prodotti negoziabili sul Mepa, l'estensione del mercato di fornitura, in termini di ampiezza e profondità della gamma di offerta (circa 8,5 milioni di articoli attualmente pubblicati) e la necessaria dinamicità che – secondo Consip – deve caratterizzare l'offerta per renderla efficace rispetto al soddisfacimento delle esigenze di acquisto delle pubbliche amministrazioni mediante la continua concorrenza sui parametri di prezzo/qualità, tra un numero sempre più ampio di operatori economici, appare evidente – per Consip – l'impossibilità di applicare sistemi di controllo o di vigilanza *ex ante* dei dati inseriti nei cataloghi, che consentano di escludere condotte fraudolente senza penalizzare i fornitori che vogliano legittimamente proporre nuovi beni.

¹² Ai sensi dell'art. 25, comma 3, delle regole del sistema di *e-procurement* della pubblica amministrazione "Consip non verifica né interviene in alcun modo nelle transazioni tra i fornitori e i soggetti aggiudicatori né è in grado di accertare o garantire che i soggetti aggiudicatori e i fornitori agiscano nell'ambito del sistema nel rispetto della normativa vigente ed, in particolare, delle disposizioni di legge e regolamentari applicabili in materia di acquisti di lavori, servizi e forniture della pubblica amministrazione. il soggetto aggiudicatore è l'unico ed esclusivo responsabile dei controlli e delle verifiche nei confronti del fornitore e dei prodotti, servizi e lavori di manutenzione da questo offerti previste dalla normativa vigente, fermo restando che potrà utilizzare, sotto la propria esclusiva responsabilità, le informazioni e i documenti relativi al fornitore eventualmente disponibili nel sistema". ai sensi, poi, del successivo art. 26 "Il Mef, Consip ed il Gestore del sistema non assumono alcuna responsabilità circa l'esattezza, la veridicità, l'aggiornamento, la conformità alla normativa vigente del contenuto del Sito". Infine, l'art. 27 stabilisce che "il soggetto aggiudicatore ed il fornitore, ciascuno in base alla propria responsabilità, si impegnano a manlevare e a tenere indenni il Mef, Consip ed il Gestore del sistema da qualsiasi responsabilità", con relativi eventuali risarcimenti.

I sistemi di verifica, infatti, riguardano esclusivamente la rispondenza formale delle descrizioni degli articoli offerti alle regole descrittive definite nei capitolati tecnici (ad esempio: corrispondenza dei valori inseriti nel campo "unità di misura" con quelli previsti nel capitolato tecnico per la specifica tipologia di prodotto). In particolare: nell'ambito delle attività di verifica di conformità dei cataloghi, prima della loro pubblicazione, viene effettuato un controllo delle offerte rispetto ai requisiti minimi indicati nel capitolato tecnico allegato al bando di riferimento. Tale controllo, realizzato attraverso procedure automatiche, si attiva in seguito alla richiesta di inserimento di nuove offerte da parte dei fornitori. In caso di esito positivo, le righe di catalogo proposte dalle imprese vengono pubblicate, mentre in presenza di un esito negativo le suddette vengono rifiutate e/o riassegnate al fornitore per la loro correzione. Inoltre, Consip verifica a campione, *ex post*, il limite di validità dell'offerta, le offerte con importo superiore alla soglia comunitaria, le offerte non conformi al capitolato tecnico, le offerte di prodotti non correttamente individuati e/o replicate o su segnalazione di operatori economici e pubbliche amministrazioni, la correttezza dei contenuti (beni/servizi offerti) riportati sui cataloghi già pubblicati. In sostanza, per quanto riguarda le verifiche circa la veridicità delle dichiarazioni rilasciate dagli operatori economici in merito ai requisiti generali di cui all'art. 80 del Codice degli appalti, queste sono effettuate da Consip solo a campione. Spetterà quindi alle singole stazioni appaltanti svolgere tutti i controlli previsti dalla normativa vigente a seguito dell'individuazione del migliore offerente.

Pur tenendo conto delle suesposte argomentazioni, di ordine tecnico e giuridico, la Corte ritiene che da quanto sopra emerga sia la necessità di un miglioramento nell'utilizzo del sistema da parte dei responsabili degli acquisti pubblici, sia la opportunità di una semplificazione e implementazione delle procedure di accesso che limitino il ricorso agli ordini diretti, che circoscrivano la possibilità di un uso illecito della piattaforma e cerchino di sfruttare al meglio le potenzialità di risparmio.

6.1.6 Gare su delega e in modalità *Application service provider*

Le gare su delega e in *Application service provider* -Asp sono procedure destinate a soddisfare fabbisogni specifici di singole amministrazioni, per le quali Consip svolge attività di supporto. Nelle gare in Asp, è l'amministrazione stessa ad utilizzare la piattaforma acquisti ip per svolgere la procedura, con il supporto e l'assistenza di Consip.

Tabella 9 - Indicatori gare in Asp

	2017	2018	Variaz. %
Spesa di pertinenza (milioni)	236	157	-33
Erogato (milioni)	189	157	-17
Bandi semplificati/ Appalti specifici pubblicati (n.)	31	124	300

Nel corso dell'anno Consip ha fornito supporto alle amministrazioni e ai soggetti aggregatori per la stipula/rinnovo di accordi di collaborazione per l'uso a titolo gratuito della piattaforma di *e-procurement* e per l'esecuzione di gare in modalità Asp. Tali protocolli di intesa hanno la finalità sia di permettere il rispetto da parte delle amministrazioni richiedenti delle prescrizioni normative dettate dal nuovo Codice degli appalti sia di supportare i soggetti aggregatori nel presidio delle merceologie previste dal d.p.c.m. del 24 dicembre 2015 e dal successivo d.p.c.m. pubblicato in data 11 luglio 2018.

Con riferimento alla pubblica amministrazione centrale, a dicembre 2018 risultano attivi accordi di collaborazione con 38 amministrazioni, tra cui Consiglio di Stato, Ministero della salute, Ministero della difesa, Ministero della giustizia, Ministero dell'interno e Inps.

Per quanto riguarda la pubblica amministrazione territoriale, a dicembre 2018 sono risultati attivi accordi con 46 amministrazioni tra cui la Città metropolitana di Palermo, con l'Istituto di previdenza e assistenza per i dipendenti di Roma Capitale - Ipa, con l'Azienda tutela salute - Sardegna, con l'Azienda sanitaria locale di Taranto, con l'Istituto nazionale di fisica nucleare (InfN).

Per quanto riguarda, infine, i soggetti aggregatori, nel corso dell'anno sono risultati attivi gli accordi con Città metropolitana di Milano, Suam Marche, Provincia di Vicenza, Città metropolitana di Roma, Umbria Salute - Centrale regionale acquisti per la sanità - C.r.a.s. e Regione Abruzzo - Agenzia regionale per l'informatica e la committenza.

Nel corso del 2018 le pubblicazioni sono state 124 rispetto alle 31 del 2017, con un incremento del 300 per cento. Il valore bandito complessivo è stato pari a 587 milioni e il valore di erogato, in leggero calo rispetto al 2017, si è attestato a 157 milioni.

6.1.7 Riscontri effettuati sulla esecuzione dei contratti e sulla qualità delle forniture acquisite

In via preliminare, va puntualizzato che le attività di monitoraggio svolte da Consip nella fase di esecuzione della fornitura, stante la loro evidente natura complementare, non si sostituiscono ai controlli effettuati dalle pubbliche amministrazioni sulla esecuzione dei singoli contratti.

Le attività di monitoraggio degli obblighi e delle prestazioni previste nei singoli contratti stipulati dalle stesse amministrazioni con i fornitori aggiudicatari delle convenzioni e degli accordi quadro conclusi da Consip, consistono nella rilevazione sistematica del rispetto degli adempimenti ivi previsti, nonché nella valutazione della qualità delle forniture effettuate, di natura complementare e, come detto, non sostitutiva ai controlli demandati alle pubbliche amministrazioni contraenti.

Il perimetro dell'indagine si sviluppa su due diversi piani di governo, con l'obiettivo di:

- verificare il rispetto dei livelli di servizio e degli adempimenti contrattuali previsti in convenzione e negli accordi quadro, sanzionando i comportamenti omissivi o inadeguati posti in essere dai fornitori aggiudicatari;
- promuovere il miglioramento dell'azione di Consip attraverso la verifica continua dell'adeguatezza dei livelli di servizio adottati nelle iniziative promosse, prevedendone l'aggiornamento in sede di estensione della documentazione relativa alle edizioni successive, ove in sede di monitoraggio emergano evidenze in tal senso.

Gli strumenti di monitoraggio impiegati dalla Società per il perseguimento degli obiettivi anzidetti sono:

- i reclami, che registrano le lamentele provenienti dalla pubblica amministrazione. L'elaborazione dei reclami si basa sulla raccolta e analisi delle singole segnalazioni e rimostranze espresse dalle pubbliche amministrazioni, che vengono analizzate al fine di mettere in atto le opportune azioni correttive. L'analisi verifica l'andamento storico dei reclami con riferimento ai contratti relativi alle convenzioni e agli accordi quadro stipulati da Consip; in presenza di incrementi notevoli delle lamentele, vengono avviati approfondimenti tramite i restanti strumenti disponibili.
- le verifiche ispettive, effettuate da un soggetto qualificato, selezionato da Consip mediante gara europea, su un campione rappresentativo di ordinativi di fornitura e finalizzate,

secondo criteri di uniformità e oggettività della valutazione, al controllo del rispetto delle obbligazioni contrattuali.

Le condizioni contrattuali contenute in ciascuna convenzione o accordo quadro, oltre a disciplinare le obbligazioni del fornitore nei confronti dell'amministrazione contraente, prevedono altresì specifiche obbligazioni alle quali lo stesso fornitore deve adempiere direttamente nei confronti di Consip.

A garanzia di tali obblighi contrattuali, l'iniziativa "tipo" prevede che Consip, nonché le amministrazioni ordinanti, possano applicare le penali previste per le diverse tipologie di inadempimento da parte del fornitore, sulla base delle rispettive competenze. A fronte delle verifiche effettuate, nelle convenzioni e negli accordi quadro è previsto che Consip applichi specifiche penali qualora, con riferimento ai contratti e agli appalti specifici verificati, si abbia il superamento di una determinata soglia percentuale di contratti "non conformi".

In particolare, per ciò che concerne i reclami, nel corso del 2018 è stato rilevato semestralmente il dato relativo al numero in valore assoluto delle lamentele pervenute dalle pubbliche amministrazioni per le singole convenzioni/accordi quadro; il valore percentuale risultante dal rapporto tra il numero di contratti attivi afferenti dette convenzioni e accordi quadro e il numero dei relativi reclami pervenuti, è stato analizzato in termini di andamento rispetto al semestre precedente. Riferisce Consip che "dalle 2.400 verifiche ispettive di Consip nel II semestre 2018, il 90 per cento di risultati si sono rivelati conformi alle attese. Risultano dimezzate le segnalazioni di disservizi da parte delle amministrazioni"¹³.

Il monitoraggio della qualità delle forniture alle pubbliche amministrazioni effettuato da Consip ha dato esito positivo, conforme al livello di servizio atteso, nel 90 per cento delle iniziative esaminate: detto monitoraggio relativo alle convenzioni e accordi quadro stipulati da Consip nel secondo semestre 2018, è stato effettuato con il supporto di un organismo di controllo terzo, ed ha riguardato 2.454 verifiche ispettive effettuate su ordini di fornitura relativi a 10 diverse convenzioni.

Nello stesso periodo sono risultati in diminuzione anche i reclami relativi a inadempimenti sui beni e servizi pervenuti direttamente o indirettamente a Consip. Ne sono stati notificati 362 (contro i 765 del primo semestre 2018), con un'incidenza pari allo 0,5 per cento rispetto ai 69.200 contratti di fornitura attivi nel semestre.

¹³ Nota del 19 aprile 2019.

Il 60 per cento di tali reclami (219 casi) si è concentrato su alcuni lotti delle convenzioni “Buoni pasto 7” e “Buoni pasto elettronici 1”. Con riferimento a tali iniziative, si ricorda che nel mese di luglio 2018 vi è stata la risoluzione del contratto con il fornitore aggiudicatario dei lotti in questione e il subentro dell’azienda seconda classificata mediante procedura di interpello.

Per ciò che concerne le attività di monitoraggio del rispetto, da parte dei fornitori aggiudicatari, dei livelli di servizio e delle obbligazioni previste nelle convenzioni e negli accordi quadro, nel corso del 2018 sono stati monitorati, attraverso lo strumento delle verifiche ispettive, oltre 5.100 Ordinativi di fornitura (Odf); all’esito negativo delle predette verifiche sono stati assunti i relativi ed eventuali provvedimenti monitori, sanzionatori o revocatori. Il monitoraggio dei reclami pervenuti attraverso Ec (eventi di corrispondenza) o Sr (*service request* dirette al *contact center*) ha riguardato oltre 1.100 eventi, con un andamento crescente rispetto al 2017. Per quanto concerne invece il monitoraggio dei fornitori abilitati al Mepa, sono proseguite le attività di verifica del possesso e della permanenza, in capo agli operatori economici abilitati al Mepa, dei requisiti soggettivi di carattere generale di cui ai motivi di esclusione elencati all’art. 80 del d.lgs. n. 50 del 2016, dichiarati in sede di domanda di abilitazione ai bandi Mepa o in sede di rinnovo dell’abilitazione stessa. Ove necessario, sono stati assunti provvedimenti per il perfezionamento, l’integrazione o la revoca/diniego dell’abilitazione. Parallelamente, sono stati avviati procedimenti di accertamento di violazione ex art. 55 “Violazione delle regole e dei documenti del mercato elettronico” delle “Regole del sistema di *e-procurement* della PA” disponibili sul portale Acquistinretepa, conclusisi per oltre il 90 per cento con l’irrogazione della relativa sanzione, e per il residuo 10 per cento con provvedimento di archiviazione o ulteriore richiesta di chiarimenti. Nel corso dell’anno è stata altresì monitorata la rispondenza di quanto dichiarato dai fornitori abilitati riguardo l’oggetto sociale dell’Impresa a quanto previsto nei capitolati tecnici dei bandi di abilitazione Mepa.

Anche per quanto concerne il Sistema Dinamico di Acquisizione sono state condotte attività di verifica del possesso e della permanenza, in capo agli operatori economici ammessi al SDAPA, dei requisiti soggettivi di carattere generale di cui ai motivi di esclusione elencati all’art. 80 del d.lgs. n. 50 del 2016 e s.m.i., dichiarati in sede di domanda di ammissione ai bandi istitutivi Sdapa o in sede di rinnovo di ammissione stessa.

6.1.8. Autorizzazioni al subappalto

La Consip svolge il servizio di autorizzazione al subappalto per conto delle amministrazioni che aderiscono alle convenzioni e accordi quadro del Programma di razionalizzazione degli acquisti e ai contratti dell'Agenda digitale. Autorizza, inoltre, i subappalti per i contratti per la gestione delle proprie attività interne.

In particolare, nel 2018, sono state rilasciate 2.559 autorizzazioni per oltre 440 milioni (1.619 sotto 100 mila euro, 870 tra 100 mila euro ed 1 milione, 70 oltre 1 milione), 96 dinieghi e 197 provvedimenti di altra natura (annullamenti, proroghe, ecc.).

Rispetto al precedente anno, le autorizzazioni al subappalto rilasciate hanno registrato un incremento di oltre il 65 per cento, insistendo principalmente su iniziative afferenti le attività ex legge n. 135 del 2012 (*Spc Cloud*, *Spc connettività e sistemi gestionali integrati*), nonché relative al Programma di razionalizzazione degli acquisti (*Servizio luce ed. 3*, *Servizio integrato energia ed. 3*, *Multiservizio integrato energia sanità ed. 2*, etc.).

7. PROBLEMATICHE CONNESSE A GARE CONSIP E LORO RICADUTE GESTIONALI

7.1 Linee generali

Anche nel corso dell'anno 2018 il dipanarsi di molteplici vicende, giudiziarie e non, connesse a gare bandite, deliberate o/e assegnate da Consip, ha avuto significative ripercussioni e ricadute sulla stessa gestione operativa della Società.

Infatti, la emersione di ipotizzate condotte antiggiuridiche, anche di rilevanza penale, relative a gare diverse, ha imposto a Consip la necessità di adottare provvedimenti sanzionatori o inibitori a loro volta oggetto di specifico ed ulteriore contenzioso in sede di giurisdizione amministrativa. Di esse si darà conto successivamente.

7.1.1 Convenzione buoni pasto cartacei n. 7 - Lotti 1 e 3

Secondo le informazioni fornite da Consip, dal gennaio 2018 sono insorte problematiche afferenti difficoltà di utilizzo dei buoni pasto, con particolare riferimento alla convenzione "Buoni pasto" n. 7 (Bp7), relativamente ai lotti 1 e 3. Nello specifico, le problematiche sollevate riguardavano il numeroso incremento, relativamente alle zone geografiche di riferimento dei lotti menzionati degli esercizi commerciali convenzionati che si rifiutavano di accettare la modalità di pagamento di buoni pasto riferibili all'impresa aggiudicataria dei succitati lotti; pervenivano, altresì, a Consip gravami relativi anche alle modalità di accettazione "saltuaria" da parte degli esercenti che, senza particolari forme di informazione alla clientela, avrebbero interrotto, in svariate situazioni, la disponibilità ad accettare i buoni pasto per lunghi periodi di tempo.

Le motivazioni addotte da parte degli esercenti, riguardavano, da una parte, le consistenti commissioni imposte dalla società emittente e, dall'altra, i pesanti ritardi nei pagamenti da parte del fornitore.

Consip instaurava una fitta interlocuzione con l'impresa aggiudicataria dei lotti in questione, e - a seguito di aggiornamenti sull'evoluzione delle azioni intraprese in relazione alle inadempienze poste in essere dal fornitore anche nell'ambito della convenzione Bp7 ed a fronte delle verifiche ispettive conclusesi con esiti fortemente negativi - comunicava l'applicazione

al fornitore di penali contrattualmente previste in via specifica per gli esiti delle attività ispettive (di cui alle lett. p) e q) del par. 11.5 del capitolato tecnico) per un importo complessivo di 160.000 euro.

Inoltre, in data 13 luglio 2018, la Società, nel prendere atto che il termine assegnato con la diffida ad adempiere era decorso inutilmente, essendosi lo stato di inadempienza mai risolto, bensì successivamente aggravato, provvedeva a disporre la risoluzione per grave inadempimento della convenzione Bp7, lotti 1 e 3, stipulata con l'impresa aggiudicataria, contestualmente ritenendo le cauzioni definitive ai fini della loro escussione.

Al fine di fornire una rapida soluzione che consentisse alle amministrazioni di far fronte alle esigenze di approvvigionamento a tutela dei diritti del personale dipendente delle medesime, Consip avviava in data 20 luglio 2018 la procedura di interpello ex art. 140 d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 finalizzata ad individuare un operatore economico disposto a subentrare negli ordinativi di fornitura a favore delle amministrazioni che avevano originariamente aderito alla convenzione. Conclusa la procedura straordinaria di interpello mediante lo scorrimento della graduatoria di aggiudicazione per l'individuazione del nuovo fornitore sui lotti 1 e 3 della convenzione Bp7, veniva individuato un nuovo aggiudicatario per la prosecuzione del servizio, alle stesse condizioni già vigenti.

Con particolare riferimento al primo semestre del 2018, Anac ha sostenuto "che le attività svolte da Consip non siano state caratterizzate dalla necessaria efficacia e tempestività, sia con riferimento all'avvio delle procedure ispettive, sia avuto riguardo alla formulazione della diffida ad adempiere nei confronti del fornitore, trasmessa in data 3 maggio 2018, alla contestazione delle penali (26 giugno 2018) ed all'applicazione delle stesse in data 6 luglio 2018, con la conseguente risoluzione della convenzione in data 18 luglio 2018 stipulata con il fornitore relativamente ai lotti 1 e 3". Ciò, per l' inadeguata impostazione di un sistema di indici volto a valutare, nel tempo, l'affidabilità e la solvibilità del fornitore, venute meno successivamente ma (alla luce delle notizie di stampa), non inaspettatamente¹⁴.

Sul punto, è il caso di rilevare che con il d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56, il legislatore ha voluto definire i criteri economici di aggiudicazione (art. 144, comma 6, lett. a), imponendo alle società emittitrici di buoni pasto una relazione tra il ribasso offerto alle amministrazioni e la commissione applicata agli esercenti (non inferiore al ribasso offerto). Rispetto a tale regola di

¹⁴ Anac - determina n. 717 del 23 luglio 2019, pag. 14

legge, per mitigare l'effetto negativo sugli esercenti, Consip ha previsto un punteggio premiante nel caso di equivalenza tra ribasso offerto e commissione applicata.

Tale innovazione legislativa, peraltro, non sembra aver ovviato in maniera definitiva alle difficoltà di gestione che si sono presentate anche delle gare successive alla convenzione n. 7. Stante quanto sopra, dalla valutazione complessiva del "sistema buoni pasto" emerge l'opportunità di avviare una revisione del quadro di riferimento, da attuare coinvolgendo tutti i principali attori di filiera: istituzioni, operatori economici ed amministrazioni.

7.1.2 Gara comunitaria a procedura aperta per l'affidamento dei servizi di pulizia ed altri servizi tesi al mantenimento del decoro e della funzionalità degli immobili per gli istituti scolastici di ogni ordine e grado e per i centri di formazione della pubblica amministrazione; c.d. "buona scuola"

A seguito del provvedimento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm) adottato nell'adunanza del 21 dicembre 2015 (con cui sono state irrogate sanzioni ad alcune società aggiudicatarie del suddetto appalto per complessivi 115 milioni di euro per aver posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza contraria all'articolo 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - TFUE - consistente in una pratica concordata avente la finalità di condizionare gli esiti della gara Consip, attraverso l'eliminazione del reciproco confronto concorrenziale e la spartizione dei lotti da aggiudicarsi nel limite massimo fissato dalla *lex specialis*), Consip ha avviato nei confronti delle società aggiudicatarie distinti procedimenti di risoluzione delle convenzioni stipulate rispettivamente per i lotti 2, 8, 9 e per i lotti 1, 4, 10.

Il provvedimento dell'Agcm è stato oggetto d'impugnazione innanzi al Tar Lazio da parte degli operatori economici sanzionati.

Successivamente sono state emesse dal Consiglio di Stato le sentenze nn. 740/2017, 927/2017 e 928/2017, sostanzialmente confermatrice delle statuizioni adottate dall'Agcm, salvo che per la quantificazione delle sanzioni (ivi ridotta).

Consip ha ricevuto notifica di due ricorsi per Cassazione proposti da soggetti economici soccombenti relativamente alle menzionate sentenze nn. 740/2017 e 928/2017 del Consiglio di Stato. Tali ricorsi sono stati dichiarati inammissibili dalla Corte di Cassazione rispettivamente con sentenza n. 18080/2019 e con ordinanza n. 1412/2019.

Gli operatori colpiti dai provvedimenti di risoluzione delle rispettive convenzioni hanno impugnato le determinazioni della Consip che le hanno riguardate.

Consip ha conseguentemente adottato provvedimenti di esclusione o/e interdittivi che hanno dato luogo ad ulteriore contenzioso.

Due imprese operatrici nel settore c.d. “*Facility management*” hanno impugnato le risoluzioni delle convenzioni Pulizie scuole disposte dalla Consip a seguito dell’accertato illecito anticoncorrenziale di cui sopra.

A seguito delle risoluzioni ed in considerazione delle clausole contrattuali che consentivano di valutare l’intesa anticoncorrenziale accertata in una gara Consip anche nelle successive gare aventi il medesimo oggetto, il 16 giugno 2017 la Consip si è determinata, inoltre, ad escludere i due operatori dalle gare “Pulizie caserme” e “Pulizie Ssn” per violazione del disposto dell’art. 38, comma 1 lettera f) del d.lgs. n. 163 del 2006.

Il relativo contenzioso ha avuto ricadute innanzi al giudice amministrativo; in particolare, il Tar Lazio, con sentenza n. 2394/2018 ha rigettato i ricorsi interposti dalle due società. Queste ultime hanno impugnato la sentenza innanzi al Consiglio di Stato, formulando istanza di sospensione. Il Consiglio di Stato, con ordinanza n. 1532/2018, ha accolto le istanze cautelari e sospeso l’esecutività della sentenza. Pertanto, Consip ha riammesso alla gara le suddette società, chiedendo chiarimenti al Consiglio di Stato in ordine alla corretta interpretazione degli effetti della citata ordinanza cautelare. Tale istanza è stata dichiarata inammissibile dal Consiglio di Stato con ordinanza 1858/2019.

Giova puntualizzare sul punto che il Consiglio di Stato, con ordinanza n. 4397/2018 del 19 luglio 2018, ha disposto la sospensione dei relativi giudizi di appello fino alla pronuncia della Corte di Giustizia dell’Unione Europea sulla questione pregiudiziale rimessa dal Tar Piemonte (che riguarda la riconducibilità nella definizione di errore professionale *ex art. 38, comma 1, lett. f) del d.lgs. n. 163 del 2006 dell’illecito anticoncorrenziale, tema principale dei giudizi in questione*).

Peraltro, la Corte di Giustizia, con ordinanza del 4 giugno 2019, si è espressamente pronunciata, ribadendo in maniera chiara e sintetica la rilevanza escludente delle infrazioni commesse in materia di concorrenza, fermo restando l’autonomo potere di valutazione delle stazioni appaltanti.

Infine, in data 20 gennaio 2020, il Consiglio di Stato, pronunciandosi sugli appelli dei due soggetti economici già evidenziati, avverso la sentenza del Tar che aveva ritenuto legittime le

esclusioni dalle gare Pulizie Ssn e Pulizie caserme ai sensi dell'art. 38, comma 1, lett. f), d.lgs. n. 163 del 2006 e sussistente anche il mendacio, con dispositivo di sentenza n. 430/2020 ha respinto gli appelli, accogliendo unicamente la censura inerente il mendacio.

Con riferimento al lotto 5 della medesima gara, che riguarda il Lazio (province di Latina e Frosinone,) già assegnato ad un Raggruppamento temporaneo di imprese (RTI), Consip ha risolto la suddetta convenzione per gravi inadempimenti nella condotta e gestione del contratto da parte dell'aggiudicatario. Successivamente, con il decreto del direttore generale del Miur n. 90 del 1 marzo 2019, erano stati aggiudicati in via definitiva alla società controinteressata i servizi di pulizia e gli altri servizi ausiliari per le istituzioni scolastiche ed educative situate nella provincia di Frosinone e Latina, per la durata di otto mesi ed un importo complessivo pari a 13.114.754,10 euro, autorizzando altresì l'esecuzione anticipata urgente del servizio, ai sensi dell'art. 32, commi 8, ultima parte e 13, del d.lgs. n. 50 del 2016. Il Tar per il Lazio, con sentenza n. 248 del 2019, ha respinto il ricorso della società originariamente aggiudicataria del lotto. Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 8531 del 17 dicembre 2019 ha respinto anche l'appello della società originariamente affidataria avverso la sentenza del Tar Lazio.

In linea generale, la prosecuzione degli atti contrattuali e degli ordinativi di fornitura per la pulizia delle scuole è stata ulteriormente stabilita, fino al 30 giugno 2019, dall'art. 1, comma 687, della l. 27 dicembre 2017, n. 205.

Peraltro, l'art. 64 del d.l. 50 del 2016 (commi 1-4 come sul punto sostituiti dall'art. 1 della l. n. 205 del 2017, comma 687, e poi modificati dall'art. 1 della l. 30 dicembre 2018, n. 145, comma 761) ha consentito la prosecuzione dell'acquisto - da parte di istituzioni scolastiche ed educative - di servizi di pulizia e altri servizi ausiliari, nonché di interventi di mantenimento del decoro e della funzionalità degli immobili, dai soggetti già destinatari di contratti e ordinativi di fornitura e degli stessi ordinativi di fornitura, non solo (come previsto in precedenza dall'art. 64, commi 1-4 del d.l. n. 50 del 2016) nelle Regioni ove la convenzione-quadro Consip attivata a seguito della gara indetta nel 2012 sia stata risolta, ma anche nelle Regioni dove la stessa convenzione Consip non sia stata mai attivata, nonché in quelle dove scadano o siano scaduti i relativi contratti attuativi. Il termine ultimo per la prosecuzione dell'acquisto è stato fissato al 31 dicembre 2019.

7.1.3 Gara *Facility Management* 4. Ripercussioni su altre gare

Con bando pubblicato sulla G.U.U.E. n. S-58 del 22 marzo 2014 e sulla G.U.R.I. n. 33 del 21 marzo 2014, così come modificato da Avvisi di rettifica pubblicati sulla G.U.U.E. n. S-85 del 02 maggio 2014 e sulla G.U.R.I. n. 49 del 02 maggio 2014 e n. 68 del 18 giugno 2014, la Consip s.p.a. ha indetto una procedura aperta, ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. n. 163 del 2006, per conto del Ministero dell'economia e delle finanze, come previsto dall'art. 26 della l. n. 488 del 1999 e s.m.i., per "l'affidamento di servizi integrati, gestionale ed operativi, da eseguirsi negli immobili, adibiti prevalentemente ad uso ufficio, in uso a qualsiasi titolo alle pubbliche amministrazioni, nonché negli immobili in uso a qualsiasi titolo alle istituzioni universitarie pubbliche ed agli enti ed istituti di ricerca" (di seguito FM4).

La gara è stata suddivisa in 18 lotti (per un importo complessivo della base d'asta pari a circa 2,7 miliardi), dei quali sono risultate vincitrici imprese destinatarie:

- a) (gran parte di loro) di una attività istruttoria da parte dell'Agcm per violazione della normativa a tutela della concorrenza;
- b) (alcune di loro) di provvedimenti di esclusione da parte di Consip, sia per la gara in questione, sia per altre gare;
- c) (alcune di loro) di sentenze da parte dei giudici amministrativi, innanzi ai quali erano stati impugnati i provvedimenti adottati da Consip;
- d) (alcune di loro) di indagini penali ancora in corso.
- e) sono stati attivati, altresì, ulteriori procedimenti penali nei confronti di soggetti che avrebbero posto in essere condotte antigiuridiche configuranti vari reati.

Con riferimento al punto a) sopra enunciato, la Agcm, nella seduta del 17 aprile 2019, ha accertato la sussistenza di un'intesa anticoncorrenziale tra cinque compagini, in violazione dell'articolo 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), avente ad oggetto il condizionamento dell'esito della gara pubblica qui esaminata, e consistente in un accordo unico, complesso e articolato avente ad oggetto la ripartizione dei lotti posti a gara in relazione alla procedura ad evidenza pubblica per la fornitura su tutto il territorio nazionale dei servizi di *facility management*. Sono state irrogate sanzioni alle imprese per circa 235 milioni. In esito ad una istanza di clemenza, è stato riconosciuto ad una società partecipante all'accordo anticoncorrenziale il beneficio della riduzione della sanzione nella misura del 50 per cento, di cui al paragrafo 2 della Comunicazione sulla non imposizione e sulla riduzione delle sanzioni, ai sensi dell'articolo 15 della l. 10 ottobre 1990, n. 287.

Tutte le imprese destinatarie delle sanzioni hanno impugnato innanzi al Tar Lazio la delibera con la quale venivano irrogate le predette sanzioni, chiedendone, nel contempo, in via cautelare, la sospensione degli effetti. Il Tar Lazio, con ordinanza del 18 luglio 2019, ha concesso la sospensione delle menzionate sanzioni (come ripartite nella delibera segnalata), dietro deposito di una cauzione di pari importo.

Con riferimento ai restanti punti, la Consip ha adottato misure interdittive nei confronti di un RTI avente riguardo sia alla gara FM4, sia ad altre gare che hanno dato luogo a numerosi contenziosi innanzi al giudice amministrativo, alcuni dei quali tuttora pendenti.

In relazione a tali contenziosi, la Consip ha effettuato una stima del numero e del valore residuo dei contratti attivi su lotti aventi scadenza successiva a giugno 2018. I dati elaborati evidenziano un impatto potenzialmente rilevante, che si protrarrà sulle pubbliche amministrazioni interessate fino al 2022: trattasi di 63 contratti con un valore residuo complessivamente stimato dopo il 30 giugno p.v. pari circa a 100 milioni.

Va segnalato che sul punto è intervenuto il Consiglio di Stato che, con sentenza n. 5424/2018 ha statuito la legittimità e liceità della esclusione di uno degli RTI interessati (per aver posto in essere un "grave errore professionale" ricomprendendo nel suo alveo anche l'illecito anticoncorrenziale) il quale si collocava al primo posto nella graduatoria dei lotti nn. 3, 13 e 18 e al secondo posto nella graduatoria relativa al lotto n. 10. Il ricorso per revocazione avverso la menzionata sentenza del Consiglio di Stato è stato dichiarato inammissibile con sentenza n. 7747/2019.

Quanto alle ripercussioni della suesposta, intricata vicenda attinente alla gara FM4, si rileva che il Tar Lazio, con una molteplicità di sentenze, si è pronunciato sulla determinazione di Consip relativa alla consequenziale ed ulteriore misura interdittiva della esclusione delle suddette società anche da altre gare delle quali le società medesime erano risultate già aggiudicatarie (in particolare la gara per l'affidamento del servizio Luce e servizi connessi e opzionali per le pubbliche amministrazioni, lotti 7, 9, 10), rigettando il relativo ricorso interposto dalle società medesime. Il 9 e il 21 gennaio 2020 sono state pubblicate le sentenze del Consiglio di Stato che hanno respinto gli appelli proposti dagli operatori economici relativamente alle esclusioni dalle gare FM Musei, SL4, SIE4, Pulizie caserme, MIES2 (nn. 73/2020, 178/2020, 182/2020, 186/2020, 158/2020 e nn. 474/2020, 475/2020, 477/2020, 478/2020, 479/2020, 481/2020).

Oltre ai contenziosi amministrativi che hanno interessato le predette gare e operatori, si forniscono aggiornamenti su altri procedimenti che hanno riguardato la gara FM4:

- a. in particolare, un primo procedimento penale è stato avviato presso la Procura della Repubblica di Roma, per reati corruttivi addebitati (tra l'altro) ad un imprenditore identificato quale *dominus* del RTI sopra citato ed un dirigente di Consip, poi licenziato. Il procedimento penale a carico del dirigente Consip si è concluso con la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti ai sensi dell'art. 444 c.p.p. nei confronti del medesimo. Risulta tutt'ora in corso il giudizio a carico dell'imprenditore e dell'impresa allo stesso riconducibile (quest'ultima sottoposta a procedimento penale *ex d.lgs. 9 ottobre 2002, n. 231*) per i fatti di corruzione, giudizio ove Consip si è costituita parte civile. Nell'ambito di tale procedimento è stata adottata misura interdittiva a carico dell'impresa, dapprima sospesa e poi revocata a seguito della adozione da parte dell'ente di misure riparatorie;
- b. nel dicembre 2017, la Procura della Repubblica di Roma ha concluso l'ulteriore indagine, nei confronti di 21 persone, per il reato di turbativa d'asta a conclusione degli accertamenti sulla gara FM4. Il 19 dicembre 2018 si è tenuta l'udienza preliminare a carico degli imputati, nella quale tredici indagati sono stati rinviati a giudizio. In tale procedimento Consip è riconosciuta quale parte offesa. Sul punto si rileva che, con recente provvedimento del GIP del Tribunale di Roma, adottato nel febbraio 2020, si è disposto che altri soggetti (oltre quelli già indagati) dovessero essere iscritti nel registro degli indagati per concorso in turbativa d'asta in relazione alla gara Consip denominata FM4 e in concussione ai danni dell'ex a.d. della Consip in relazione ad una parallela ma connessa vicenda giudiziaria di rilevanza penale.

Negli ultimi mesi, a seguito della risoluzione di parte delle vicende giudiziarie (penali e amministrative) che hanno finora bloccato la gara, Consip ha messo in moto, seppure a distanza di cinque anni dalla pubblicazione del bando di gara, le procedure di aggiudicazione dell'iniziativa "Facility management 4".

Al momento risultano aggiudicati 5 dei 18 lotti previsti, per un valore complessivo di 780 milioni di euro; 3 di questi sono attivi e, quindi, disponibili per gli acquisti delle PA, di tal che la situazione appare essere la seguente:

- Lotto 3 (Lombardia ed Emilia Romagna - in data 26 luglio 2019) - attivo;
- Lotto 8 (Marche, Abruzzo e Molise - in data 9 ottobre 2019) - attivo;

- Lotto 11 (Comune di Roma escluso 1° municipio - in data 11 ottobre 2019);
- Lotto 12 (Puglia e Basilicata - in data 9 ottobre 2019) - attivo;
- Lotto 16 (accessorio dei lotti 6, 7, 8, 9 - in data 9 ottobre 2019).

Alla luce delle complesse e variegata vicende processuali, come sopra sommariamente esposte, risulta avvalorato l'assunto, già formulato da questa Corte negli scorsi anni, secondo cui il gigantismo procedimentale connesso all'eccessivo dimensionamento delle gare (in quanto particolarmente articolate - fino a 18 lotti - e con base d'asta sempre maggiore della omologa gara precedente, fino a 2 miliardi e 700 milioni), si sia ripercosso negativamente sia sui tempi di aggiudicazione, avendo la copiosità delle offerte determinato il protrarsi dei lavori delle relative commissioni per periodi eccessivamente lunghi, sia dando luogo all'emergere di intese anticoncorrenziali tra le imprese dominanti nel settore merceologico proprio della gara, sia, infine, espandendo ed allargando il contenzioso, secondo dinamiche solo apparentemente contraddittorie tra loro.

Quanto appena esposto non vuole mettere in dubbio la scelta, già operata dal legislatore, di elaborare, a mezzo soprattutto di Consip, in sistema di acquisti accentrati da parte delle amministrazioni pubbliche, ma si pone nell'ottica costruttiva di rendere tale sistema ancora più efficiente.

Il modello accentrato di acquisto presenta, infatti, due principali criticità.

La prima consiste nella circoscritta libertà di scelta del contraente da parte delle singole amministrazioni, le cui specifiche ed eventualmente differenziate esigenze potrebbero non essere adeguatamente soddisfatte dall'acquisto centralizzato (e tendenzialmente standardizzato) di beni e servizi.

La seconda criticità consiste nel rischio di restringere l'accesso al mercato alle sole imprese di grandi dimensioni, essendo queste le uniche in possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria occorrenti per partecipare a gare dagli importi sempre più elevati. Il pericolo, che la Corte ha già espresso in altre occasioni, è quello di pregiudicare il principio concorrenziale in punto di massima partecipazione alle procedure di affidamento e, in particolare, di limitare la partecipazione alle gare di imprese piccole e medie.

Un accentramento delle procedure di appalto in materia di spesa pubblica permette, comunque, almeno in astratto, sia la creazione di economie di scala, in relazione ai rilevanti volumi di spesa in grado di incidere fortemente sull'offerta del mercato, sia un innalzamento

del livello di qualità delle procedure, dipendente dalla maggiore professionalizzazione dei *buyer*.

In sostanza, la centralizzazione degli acquisti è in linea generale un valido strumento di razionalizzazione della spesa (e quindi di conseguente risparmio) in quanto, specie nel caso di settori merceologici altamente standardizzabili, rende possibili rilevanti economie di scala e realizza un opportuno rafforzamento del potere contrattuale dal lato della domanda pubblica. Ciò che, invece, occorre ripensare, concettualmente prima ancora che operativamente, è la presupposizione che la centralizzazione degli acquisti debba necessariamente essere realizzata attraverso la aggregazione delle gare in lotti di grandi dimensioni, essendo preferibile l'avvio di gare centralizzate suddivise in lotti di dimensioni quantitativamente più ridotte, al fine di fornire la possibilità di accesso alle stesse anche delle piccole e medie imprese.

7.1.4 Escussioni per garanzie fideiussorie

Nel corso del precedente esercizio, a seguito di richiesta di questa Corte, è emerso che “dal 2012 al 25 marzo 2018 risulta(va)no escusse n. 73 garanzie provvisorie e definitive per un importo totale di circa 47 milioni di cui il 91 per cento (n. 44 garanzie per un valore complessivo di circa euro 43 milioni) risulta(va) ad oggi non incassato”.

In ragione del postulato della prudenza nella redazione del bilancio, rinvenuto dalla società nell'art. 2423 *bis* c.c., comma 1, n. 1, Consip, nel corso degli anni, ha imputato, tra i ricavi del conto economico, l'importo della garanzia escussa solo dopo aver ricevuto l'incasso, considerando quindi il ricavo certo solo al verificarsi di tale evento, in quanto storicamente essa avrebbe rilevato che all'invio delle richieste di escussione delle garanzie, sono seguiti dinieghi e impugnazioni da parte degli operatori economici e/o dei garanti, generando contenziosi di natura amministrativa o civile di cui non sarebbe stato certo l'esito sia del riconoscimento, sia dell'ammontare.

Ne è derivato che:

- la divisione Amministrazione finanza e controllo, a partire dal 30 giugno 2018, ha inserito all'interno del *Tableau de board* (predisposto con cadenza trimestrale) un'apposita *slide* informativa che aggiorna il *top management* circa lo stato delle fidejussioni escusse, di quelle incassate e non incassate e la concentrazione per garante delle fidejussioni escusse non ancora incassate;

- nella relazione sulla gestione dell'esercizio 2018, che è parte integrante del bilancio, è stata inserita una informativa volta a fornire l'evidenza sia dell'ampiezza del fenomeno, sia della complessità legata all'incasso delle garanzie escusse, dovute - secondo Consip - principalmente al contenzioso che viene opposto, che ne limiterebbe fortemente la positiva definizione.

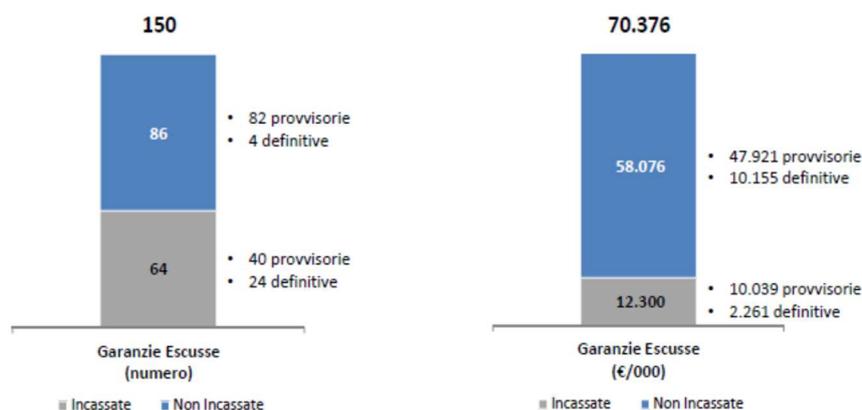
Alla luce di quanto sopra, Consip evidenzia che:

- sono stati intrapresi gli interventi possibili per il recupero delle garanzie escusse e non incassate;
- sono state redatte specifiche linee guida interne che definiscono le regole relative alle modalità e tempistiche di gestione delle escussioni.

Tanto premesso, gli approfondimenti eseguiti sulle escussioni effettuate nel periodo 2010-18 hanno evidenziato la presenza di mancati incassi nei termini richiesti, la quasi totalità dei quali riferita ad appalti banditi in vigore del d.lgs. n. 163 del 2006.

Nel seguito le richieste di escussioni nel periodo 2010-18, suddiviso per tipologia.

Grafico 2 - Richieste di escussioni



Dall'analisi, si evince che delle somme originariamente escusse, pari a 70.376 migliaia di euro, l'83 per cento - pari a 58.076 migliaia di euro - non è stato ancora incassato. Le principali cause, secondo Consip, sono riconducibili a: 1) impugnazione giudiziale dell'escussione da parte degli operatori economici/fornitori/garanti; 2) insolvenza dei garanti/debitori principali.

Con particolare riferimento alle escussioni delle garanzie provvisorie (82 per cento del valore delle garanzie escusse, pari 57.960 migliaia di euro), Consip evidenzia che è frequente che i concorrenti esclusi impugnino giudizialmente sia il provvedimento di esclusione dalla gara -

cui è connesso il provvedimento di escussione della garanzia provvisoria – e, considerati anche gli importi delle garanzie in diversi casi molto elevati, sia il medesimo provvedimento di escussione. Il contenzioso, si afferma, attraverserebbe di solito tutti i gradi di giudizio possibili, protraendosi quindi per un lungo periodo. In alcune circostanze, non meglio specificate, si sarebbe verificata una modifica delle condizioni di solidità finanziaria del garante e/o degli operatori economici, che avrebbe impedito o reso estremamente difficoltoso il recupero del credito, costringendo Consip – nei casi di fallimento del garante e/o del debitore principale – alla richiesta di insinuazione del credito nel passivo del fallimento.

Considerati quindi l'ampiezza e la complessità del fenomeno e gli impatti gestionali, finanziari ed economici che ne derivano, Consip dichiara che nel corso del 2018 sono state avviate azioni destinate a potenziare le attività di incasso e di monitoraggio delle escussioni, tra cui:

- l'analisi delle singole posizioni e l'avvio di tutti gli interventi, anche giudiziali, per il recupero delle somme dovute;
- la creazione di un archivio informatico di tutte le garanzie rilasciate in favore di Consip per consentire anche il monitoraggio della concentrazione delle stesse;
- il potenziamento del monitoraggio sullo stato delle escussioni attraverso la messa in esercizio di un applicativo informatico;
- l'individuazione di *best practices*, per guidare le attività relative all'escussione delle garanzie nell'ambito delle procedure di affidamento, in un'ottica di uniformità di approccio, efficientamento dei tempi ed ottimizzazione degli obiettivi di incasso.

In continuità con l'operato dei precedenti esercizi, al fine di dare evidenza circa l'entità dei crediti vantati e dei ricavi conseguiti, Consip ha ritenuto di non esporre in bilancio gli importi escussi non incassati per ragioni di prudenza ovvero di ragionevole cautela nelle stime in condizioni di incertezza, ai sensi dell'art. 2423-bis, del codice civile, in quanto la richiesta di escussione della garanzia, come detto, non determina la certezza del credito sia nel riconoscimento, sia nell'ammontare.

Va, peraltro, puntualizzato che mentre le fidejussioni provvisorie sono rilasciate da concorrenti che partecipano alle procedure di gara a copertura dell'applicazione di penali per false dichiarazioni, le fidejussioni definitive sono rilasciate da fornitori aggiudicatari a copertura delle penali applicabili a fronte di inadempimenti contrattuali che possono comportare anche la risoluzione del contratto e, conseguentemente, l'escussione totale della garanzia.

La Corte osserva sul punto che:

- 1) ai sensi dell'art. 2427, comma 1, numero 9, la nota integrativa deve indicare l'importo complessivo delle garanzie non risultanti dallo stato patrimoniale;
- 2) in ogni caso sarebbe opportuno che Consip riesaminasse periodicamente, pur alla luce dei condivisibili principi di prudenza gestionale richiamati, lo stato delle garanzie per assicurarsi che gli sviluppi siano poi appropriatamente riflessi nel bilancio.

7.1.5 Gara per la "Gestione integrata della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro presso le PA (ed. 4)"

Su segnalazione effettuata della stessa Consip, in data 25 gennaio 2018, a seguito dell'analisi delle offerte economiche da cui emergevano indizi di condotte anticoncorrenziali, l'Agcm, ha accertato la sussistenza di un'intesa anticoncorrenziale, in violazione dell'art. 101 del TFUE, avente ad oggetto il condizionamento nell'ambito della gara indetta da Consip nel dicembre 2015, relativa alla fornitura dei servizi di Gestione integrata della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro presso le pubbliche amministrazioni, quarta edizione, il cui valore complessivo era pari a 100 milioni. In particolare, l'Autorità ha accertato che le principali società del settore, in qualità di mandatarie di altrettanti RTI, hanno posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza, volta alla spartizione dei lotti oggetto di gara e alla cristallizzazione del mercato, attraverso la presentazione di offerte a scacchiera tali da eliminare qualsivoglia confronto competitivo tra esse nei lotti di rispettivo interesse. L'intesa accertata, neutralizzando il meccanismo del confronto concorrenziale nell'ambito di una procedura di gara pubblica, rientra tra le violazioni più gravi della concorrenza, poiché impedisce che le procedure di gara rendano possibile un miglioramento in termini di prezzo, qualità e innovazione nella fornitura del servizio alla pubblica amministrazione e, dunque, alla collettività. In ragione della gravità dell'infrazione, l'Autorità ha pertanto inflitto alle società una sanzione complessivamente pari ad oltre tre milioni di euro.

7.1.6 Gara per l'affidamento dei servizi di supporto e assistenza tecnica alle pubbliche amministrazioni per l'esercizio e lo sviluppo della funzione di sorveglianza e audit dei programmi cofinanziati dall'Unione Europea ("gara Consip AdA")

L'Autorità *antitrust*, con delibera del novembre 2017, ha sanzionato, per oltre 23 milioni di euro complessivamente, le principali società di revisione e consulenza appartenenti ai *network* internazionali per la gara in questione, accertando l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza, in violazione dell'art. 101 del TFUE, per mezzo della quale le società aggiudicatrici della gara, il cui valore ammonta a circa 66 milioni, hanno posto in essere un accordo collusivo attraverso una partecipazione "a scacchiera" ai lotti di gara; infatti, ogni *network* ha presentato sconti più elevati nei lotti ad esso "assegnati" sulla base del disegno spartitorio, senza sovrapporsi sui lotti di interesse degli altri *network* ovvero presentando offerte di appoggio del tutto inidonee a vincere il lotto. In tal modo le imprese hanno annullato, di fatto, il reciproco confronto concorrenziale nello svolgimento della gara per spartirsi i lotti e neutralizzare la concorrenza esterna al cartello.

Con sentenze nn. 10996, 10997, 10999, 11000, 11002, 11003, 11004 del 2018, il Tar Lazio si è pronunciato sui ricorsi proposti dalle società aggiudicatrici della gara avverso il provvedimento sanzionatorio emesso dall'Agcm nei loro confronti.

Con le sentenze in commento il Tar Lazio, con riferimento ad alcune delle società facenti parte del *network* vincitore di alcuni lotti, ha accolto i ricorsi proposti dalle società nella parte volta a contestare l'attività di quantificazione della sanzione, giudicando al contrario esente da vizi l'accertamento della sussistenza dell'intesa nei loro confronti operato dall'Agcm. Con riferimento alle società vincitrici di altri lotti, il Tar Lazio, accogliendo i relativi ricorsi, ha ritenuto che l'appartenenza al medesimo *network* non costituisca un valido presupposto per l'estensione della sanzione in solido anche nei loro confronti.

8. CONTENZIOSO

8.1 Cause in atto al 31 dicembre 2018

Nel corso dell'anno 2018, sono stati notificati a Consip 196 ricorsi, come di seguito distinti:

- 126 al Tribunale Amministrativo Regionale;
- 50 al Consiglio di Stato;
- 7 alla Corte Suprema di Cassazione;
- 13 al Tribunale Civile.

Per 162 di questi, la Società si è costituita in giudizio (151 ricorsi relativi a gare sopra-soglia bandite post 2012, 4 ricorsi relativi a gare sopra-soglia bandite ante 2012, 7 ricorsi relativi a bandi Mepa/Sdapa). Si segnala che oltre il 70 per cento (pari a 116 ricorsi notificati dei 162 complessivi) si riferisce a gare bandite prima del 2016 di cui oltre il 60 per cento per quelle del triennio 2014-16.

Di seguito, i dettagli dei ricorsi per competenza e giurisdizione, uniti alla quantificazione delle spese di soccombenza.

a) Tribunale amministrativo regionale

Consip si è costituita in 95 ricorsi dinanzi al Tribunale amministrativo regionale.

Al 31 dicembre 2018 i medesimi risultano così suddivisi: 66 pendenti, 26 definiti nel merito con esito favorevole, 3 definiti nel merito con esito sfavorevole (e spese compensate).

Al 31 dicembre 2019 i 66 ricorsi pendenti al 31 dicembre 2018 risultano così modificati: 54 definiti nel merito con esito favorevole, 4 definiti nel merito con esito sfavorevole (uno dei quali con condanna alle spese) e 8 restano ancora pendenti.

b) Consiglio di Stato

Consip si è costituita in 47 ricorsi in appello, così suddivisi:

- 5 ricorsi in appello cautelare di cui 3 definiti con esito positivo, 1 definito con esito negativo per Consip, 1 pendente;
- 42 ricorsi in appello avverso sentenza di cui 10 sono stati definiti con esito positivo, 8 sono stati definiti con esito negativo (e con compensazione delle spese), 2 sospesi, 1 interrotto per fallimento, 1 cessata materia del contendere, 20 pendenti.

Al 31 dicembre 2019 i ricorsi pendenti al 31 dicembre 2018 risultano così modificati:

- un appello cautelare è stato definito con esito sfavorevole e condanna alle spese di giudizio (sull'iniziativa MIES 2);
- dei 20 appelli su sentenza pendenti al 31 dicembre 2018 nel corso del 2019, 16 sono stati definiti nel merito, di cui 9 con esito positivo e 7 con esito negativo (di cui 1 con condanna alle spese).

c) Corte Suprema di Cassazione

Consip si è costituita in 6 ricorsi dei quali nessuno è stato definito nel 2018.

d) Tribunale Civile

I ricorsi risultano essere 14 così suddivisi: 7 atti di citazione; 1 ricorso ex art. 700 c.p.c.; 1 atto di citazione in appello; 3 decreti ingiuntivi promossi da Consip; 1 reclamo proposto da Consip, 1 ammissione creditori.

Si contano inoltre 47 atti di pignoramento nei quali Consip riveste la qualifica di terzo pignorato.

e) Quantificazione spese di soccombenza anno 2018

Con riferimento ai provvedimenti giurisdizionali emessi nel corso dell'anno 2018, le spese di soccombenza (comprensive di contributi unificati) risultano essere pari a 83.500 euro.

Consip ha effettuato anche un più ampio monitoraggio del contenzioso, che abbraccia un periodo intercorrente tra il 2012 e il 2018. Tale monitoraggio a fine 2018 registra un numero di ricorsi complessivamente notificati all'azienda pari a 776. Di questi 215 (pari al 28 per cento delle questioni) sono ancora pendenti.

Per quanto concerne i settori merceologici in cui si registra la più alta "litigiosità", sette ricorsi su dieci (572 su 776 totali) riguardano cinque ambiti: "Servizi e forniture ICT/TLC", "Pulizie e *facility management*", "Servizi energetici a immobili e territorio", "Servizi e forniture sanitarie", "Raccolto e trasporto rifiuti". Nei medesimi settori si concentra anche oltre il 60 per cento del totale delle imprese ricorrenti (185 su 300).

Il fenomeno resta effettivamente di dimensioni rilevanti e si traduce in maggiori costi per lo Stato per ritardi e diseconomie di sistema, danno per le imprese derivante dalla mancata attivazione dei contratti, minore conformità alla disciplina vigente per effetto delle (conseguenti) proroghe tecniche, e servizi meno efficienti per i cittadini.

Alla stessa data, il valore dei contratti tra amministrazioni e imprese che Consip definisce “bloccati” da ricorsi sulle gare ad essa riferibili ammonta a circa 769 milioni.

Va rimarcato, peraltro, che all’interno della casistica dei contratti “bloccati” va inserito il fenomeno, già evidenziato in occasione della precedente relazione, della c.d. “autosospensione” che si verifica in presenza di gare o lotti sospesi non già in forza di ordinanze cautelari, ma di autonome decisioni di opportunità della centrale di committenza che ha preferito, per propria scelta, attendere l’esito del giudizio.

9. RISORSE FINANZIARIE

Le risorse finanziarie per lo svolgimento della propria attività derivano a Consip in via principale dalla convenzione acquisti stipulata con il Mef per l'attuazione del Programma di razionalizzazione acquisti (rinnovata nel 2013).

A tali risorse si sono aggiunte quelle corrisposte a Consip dalla Sogei (dal 2 aprile 2013), per le attività di acquisizione di beni e servizi per la gestione e lo sviluppo dei sistemi informativi, e le risorse derivanti dalle convenzioni in base alle quali Consip svolge, per conto di pubbliche amministrazioni, attività di centrale di committenza.

La convenzione per il Programma di razionalizzazione degli acquisti, come vigente *ratione temporis* nel 2018, prevede la remunerazione di una quota base e di una quota variabile (composta da una "quota volume" e da una quota "efficacia") e la riduzione dei corrispettivi determinata dalla corrispondente diminuzione delle disponibilità sui capitoli destinati al Programma (-3 milioni). La gestione delle risorse è, altresì, vincolata all'attuazione del Piano di attività.

Altra fonte di risorse per le attività del Programma è rappresentata dal meccanismo di remunerazione avviato nel 2013 con il decreto del Ministero dell'economia e finanze del 23 novembre 2012, a regime dal 2016. Tale provvedimento dispone, in attuazione della legge finanziaria per il 2007, il versamento a favore di Consip di una commissione calcolata in percentuale al valore degli acquisti effettuati dalle pubbliche amministrazioni, a carico degli aggiudicatari delle convenzioni quadro e delle gare su delega bandite dalla Società.

10. BILANCIO

Il bilancio della Consip è costituito dai documenti contabili previsti per le società dagli artt. 2423 - 2428 del codice civile e, in particolare, dal conto economico, dallo stato patrimoniale, dal rendiconto finanziario e dalla nota integrativa, ai quali si aggiungono le relazioni del Consiglio di amministrazione, del Collegio sindacale e della società di revisione e l'attestazione del 20 marzo 2019 a firma congiunta dell'Amministratore delegato e del dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari. Le stesse disposizioni civilistiche riflettono le modifiche apportate, a valere dall'esercizio 2016, dal d.lgs. 18 agosto 2015, n. 139, emesso in attuazione della direttiva 2013/34/UE, con effetti prevalentemente sugli schemi di bilancio e sui criteri di valutazione applicabili. In base a quanto stabilito, inoltre, dal d.m. Mef 27 marzo 2013, attuativo del d.lgs. 31 maggio 2011, n. 91, la società ha provveduto ad allegare al bilancio 2017 il conto consuntivo in termini di cassa (con applicazione delle ripartizioni di spesa per missioni e programmi, nota illustrativa e prospetto relativo alle finalità di spesa complessiva). Sulla bozza del bilancio in questione si è pronunciato, in data 27 marzo 2019, il Collegio sindacale, previo positivo riscontro della società di revisione e sulla base della attestazione del dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari e dell'Amministratore delegato.

L'Assemblea degli azionisti ha deliberato l'approvazione del bilancio in data 9 maggio 2019. Al fine di meglio rappresentare l'andamento economico-finanziario della gestione, Consip ha provveduto a riclassificare il conto economico e lo stato patrimoniale - secondo il disposto dell'art. 2428 c.c. e tenuto conto di quanto suggerito dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili nella circolare del 14 gennaio 2009 - rispettivamente secondo il modello della "pertinenza gestionale" e il modello "finanziario".

Inoltre, è stato elaborato uno schema del capitale circolante, per verificare l'equilibrio finanziario tra le poste dell'attivo e del passivo aventi stesso orizzonte temporale.

I principali valori economici e patrimoniali nel 2018 sono i seguenti.

Tabella 10 - Valori economici e patrimoniali per aggregato

VALORI ECONOMICI		VALORI PATRIMONIALI			
Ricavi delle vendite	66.395.608			Mezzi propri	35.034.762
Valore aggiunto	43.625.414	Attivo fisso	2.229.919	Passività consolidate	13.080.367
Risultato netto	5.799.757	Attivo circolante	81.313.456	Passività correnti	35.428.246

A partire dal 2015, Consip s.p.a., essendo stata inclusa nell'elenco Istat delle pubbliche amministrazioni (*ex art. 1, c. 3, l. 31 dicembre 2009, n. 196*), è soggetta alla normativa riguardante il controllo della spesa pubblica, i cui dettagli e riferimenti sono riportati dal Collegio sindacale nella propria relazione allegata al bilancio. La società, di conseguenza, ha determinato i risparmi conseguiti dall'applicazione delle stesse norme ed ha provveduto al versamento degli stessi in favore del bilancio dello Stato, per un importo complessivo di 2.195 migliaia di euro in sede di distribuzione del dividendo, *ex art. 1, c. 506, l. 28 dicembre 2015, n. 208*; pertanto, lo stesso utile di esercizio viene determinato al lordo di tali importi, che in precedenza venivano iscritti fra gli oneri diversi di gestione.

10.1 Conto economico

Dalla gestione economica, a fine 2018, emerge un risultato d'esercizio positivo di 5.799.757 euro con un incremento dell'11,43 per cento rispetto al precedente esercizio, in cui era stato di 5.205.000 euro. Tale risultato netto vede aumentare l'incidenza sul valore della produzione (7,8 per cento rispetto al 7,4 dell'esercizio precedente).

Nel 2018 si registra un incremento del valore della produzione (74.413.117 euro nell'anno 2018 contro 70.044.538 euro dell'anno 2017) pari a circa 4,4 milioni (+6,24 per cento), determinato essenzialmente dall'aumento degli altri ricavi e proventi.

I costi della produzione, incrementati del 6 per cento, sono passati da 62.705.364 del 2017 a 66.184.926 del 2018.

La differenza tra valore e costi di produzione è pari nel 2018 a 8.228.191 euro (+12,11 per cento) a fronte di 7.339.174 dell'anno 2017.

Il risultato prima delle imposte è pari a 8.238.978 euro (+13,17 per cento) che si confronta con il risultato dell'anno precedente pari a 7.280.412 euro.

Nella tabella seguente sono esposti i dati del conto economico per l'esercizio 2018 posti a confronto con quelli dell'esercizio precedente.

Tabella 11 - Conto economico

CONTO ECONOMICO	2017	2018	Variaz. %	Incidenza %
A) VALORE DELLA PRODUZIONE				
1) Ricavi delle vendite e prestaz.				
Compensi Consip	45.743.537	47.933.716	4,79	64,42
Rimborso costi P.A.	11.797.880	11.848.394	0,43	15,92
TOTALE	57.541.417	59.782.110	3,89	80,34
3) Variazione lavori in corso su ordinazione	293.164	-57.254	-119,53	-0,08
4) Incrementi di immobilizzazioni per lavori interni	171.235	42.555	-75,15	0,06
5) Altri ricavi e proventi				
Ricavi e proventi diversi	5.855.860	8.032.208	37,17	10,79
Contributi in conto esercizio	6.182.862	6.613.498	6,96	8,89
TOTALE	12.038.722	14.645.706	21,65	
TOTALE VALORE DELLA PRODUZIONE	70.044.538	74.413.117	6,24	100,00
B) COSTI DELLA PRODUZIONE				
6) Per materie prime, suss., di cons.				
Acquisti beni per Consip	53.596	54.402	1,50	0,08
Acquisti beni per conto terzi	800.660	1.230.048	53,63	1,86
TOTALE	854.256	1.284.450	50,36	1,94
7) Per servizi				
Acquisti servizi per Consip	8.484.677	8.551.332	0,79	12,92
Acquisti servizi per conto terzi	10.995.190	10.613.700	-3,47	16,04
TOTALE	19.479.867	19.165.032	-1,62	28,96
8) Per godimento di beni di terzi				
Godimento beni di terzi per Consip	2.206.090	2.301.366	4,32	3,48
Godimento beni di terzi per conto di terzi	2.030	4.647	128,92	0,01
TOTALE	2.208.120	2.306.013	4,43	3,48
9) Per il personale				
a) Salari e stipendi	23.023.922	23.067.327	0,19	34,85
b) Oneri sociali*	6.812.689	6.155.066	-9,65	9,30
c) T.F.R.	1.750.380	1.763.154	0,73	2,66
e) Altri costi*	106.749	837.551	684,60	1,27
TOTALE	31.693.740	31.823.098	0,41	48,08
10) Ammortamenti e svalutazioni				
a) Ammortamento imm. immateriali	841.238	1.083.247	28,77	1,64
b) Ammortamento imm. materiali	149.678	148.153	-1,02	0,22
TOTALE	990.916	1.231.400	24,27	1,86
12) Accantonamenti per rischi	900.720	6.889.756	664,92	10,41
13) Altri accantonamenti				0,00
14) Oneri diversi di gestione	6.577.745	3.485.177	-47,02	5,27
TOTALE COSTI DELLA PRODUZIONE	62.705.364	66.184.926	5,55	100,00
DIFF. VALORE E COSTI DI PROD. (A-B)	7.339.174	8.228.191	12,11	

* voci riclassificate nel 2018

(segue)

CONTO ECONOMICO	2017	2018	Variaz. %
C) PROVENTI E ONERI FINANZIARI			
16) Altri proventi finanziari			
c) dai titoli iscritti nell'attivo circolante	0	0	
d) proventi diversi dai precedenti	206	51.768	25.030,10
TOTALE	206	51.768	25.030,10
17) Interessi e altri oneri finanziari	58.968	40.981	-30,50
17b) Utili e perdite su cambi			
TOTALE ONERI E PROVENTI FINANZIARI (16-17+/-17b)	-58.762	10.787	118,36
D) RETTIFICHE DI ATTIVITA' FINANZIARIE	0	0	
RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE	7.280.412	8.238.978	13,17
22) Imposte sul reddito d'esercizio			
a) imposte correnti	2.046.979	4.207.368	105,54
b) imposte differite/anticipate	28.433	-1.768.147	-6.318,64
UTILE (PERDITA) D'ESERCIZIO	5.205.000	5.799.757	11,43

Dall'esame delle voci, che compongono il valore della produzione, emerge che:

- i ricavi derivanti dai compensi Consip, pari a 47.933.716 euro (a fronte di 45.743.537 euro del 2017), riguardano i corrispettivi conseguiti in relazione alle attività svolte dalla Società a fronte degli adempimenti e degli impegni assunti nei confronti del Ministero dell'economia e delle finanze e di altre amministrazioni dello Stato, secondo quanto previsto nei diversi disciplinari. Tali ricavi evidenziano un risultato in aumento rispetto al precedente esercizio;
- i ricavi per rimborso dei costi da parte delle pubbliche amministrazioni, pari a 11.848.394 euro (a fronte di 11.797.880 euro del 2017), si riferiscono alle somme che le pubbliche amministrazioni devono corrispondere alla Consip, per il rimborso di costi sulla base di quanto disciplinato dalle convenzioni.

Concorrono, altresì, a formare il valore della produzione:

- la variazione lavori in corso su ordinazione, che ammonta a -57.254 euro (293.164 euro nel 2017) e rappresenta la somma algebrica delle variazioni intervenute sui progetti i cui importi sono indicati nella nota integrativa;

- gli incrementi di immobilizzazioni per lavori interni, pari a 42.555 euro (171.235 euro nel 2017), che si riferiscono ai costi sostenuti per la predisposizione della gara "S-Ripa 2" in corso di esecuzione nell'ambito delle attività *ex lege* n. 135 del 2012;
- gli altri ricavi e proventi (14.645.706 euro a fronte di 12.038.722 nel 2017), si riferiscono a ricavi residuali derivanti dalla gestione accessoria - come esposto in dettaglio nella nota integrativa - ed hanno rilevato i principali incrementi per escussioni di cauzioni e per contributi per il Sistema pubblico di connettività-Spc (passati da 5.744.862 euro nel 2017 a 6.265.498 euro nel 2018¹⁵).

I costi della produzione ammontano a 66.184.926 euro e, rispetto all'esercizio 2017 (quando ammontavano a 62.705.364 euro), registrano un incremento pari al 5,55 per cento.

Le voci di maggiore incidenza sui costi della produzione che presentano significative variazioni nel 2018 rispetto all'esercizio precedente sono rappresentate da:

- costi per servizi, che ammontano a 19,17 milioni (di cui 10,6 milioni per costi a rimborso) e costituiscono il 29 per cento dei costi di produzione; essi mostrano un decremento dell'1,62 per cento rispetto al 2017 per la diminuzione dei servizi di assistenza per 1,09 milioni, riferiti principalmente all'assistenza specialistica;
- costi per il personale, comprensivi degli oneri sociali e del Tfr, che ammontano a 31,82 milioni e costituiscono circa il 48 per cento dei costi di produzione; essi evidenziano rispetto al 2017 un incremento dello 0,41 per cento dovuto sostanzialmente a maggiori costi per retribuzioni, Tfr e *welfare* aziendale;
- costi per accantonamenti per rischi; ammontano a 6,89 milioni, notevolmente aumentati rispetto al 2017 (euro 900.720), relativi per la loro totalità ad accantonamenti sul contenzioso in corso (6,64 milioni si riferiscono a 10 escussioni di cauzioni provvisorie già incassate, avverso le quali è stato proposto ricorso);
- oneri diversi di gestione; ammontano a 3,49 milioni (rispetto ai 6,58 del 2017), di cui di 3,07 milioni come eccedenza di contributi per Spc per lo svolgimento delle attività *ex l.* n. 135 del 2012 da riconoscere ad Agid ai sensi dell'art. 76 *bis* del d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82 (così come modificato dall'art. 59, comma 2, d.lgs. 26 agosto 2016, n. 179).

¹⁵ L'incremento dei contributi Spc *ex l.* n. 135 del 2012 è dovuto all'attivazione dei contratti di connettività *cloud* lotti 3 e 4 e sistemi gestionali integrati.

I proventi ed oneri finanziari, presentano un risultato positivo pari a 10.787 euro, in miglioramento rispetto al 2017, determinato dalla diminuzione degli interessi passivi unita all'incremento di quelli attivi.

Le imposte sul reddito nel 2018 sono relative ad imposte correnti (Ires e Irap) pari a 4,21 milioni e fiscalità anticipate pari a 2,51 milioni, alle quali sono state detratte imposte differite per quasi 741 mila euro.

10.2 Stato patrimoniale

Nelle tabelle seguenti sono riportati i dati dello stato patrimoniale dell'esercizio 2018 posti a confronto con le risultanze dell'esercizio precedente, riclassificati secondo il nuovo schema civilistico.

Tabella 12 - Stato patrimoniale - attività

Attività	31/12/2017	31/12/2018	Var. %	Inc. %
A) Azionisti c/sottoscrizioni	0,00	0,00	0,00	0,00
B) Immobilizzazioni				
<i>I - Immateriali</i>				
4 - Concess., licenze marchi e simil.	476.532	885.465	85,81	1,06
6 - Immobilizzazioni in corso e acconti*	154.222	196.777	27,59	0,24
7 - Altre*	1.148.778	776.003	-32,45	0,93
TOTALE	1.779.532	1.858.245	4,42	2,22
<i>II - Materiali</i>				
2 - Impianti e macchinari		46.605		
3 - Attrezzature industriali e commerciali*	21.189	12.921		
4 - Altri beni*	266.561	312.148	17,10	0,37
TOTALE	287.750	371.674	29,17	0,44
<i>III - Finanziarie</i>				
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI	2.067.282	2.229.919	7,87	2,67
C) Attivo circolante				
<i>I - Rimanenze</i>				
3 - Lavori in corso su ordinazione	500.956	443.702	-11,43	0,53
<i>II - Crediti</i>				
1 - Verso clienti esigibili entro l'esercizio successivo	12.154.586	18.554.424	52,65	22,21
4 - Verso controllanti esigibili entro l'esercizio successivo	35.042.197	38.846.853	10,86	46,50
5 - Verso imprese sottoposte al controllo delle controllanti	1.894.448	3.497.199	84,60	4,19
5 - bis 1 - crediti tributari esigibili entro l'esercizio successivo	655.701	0	-100,00	0,00
5 - bis 2 - crediti tributari esigibili oltre l'esercizio successivo	2.156.266	2.156.266	0,00	2,58
5 - ter - imposte anticipate entro l'esercizio successivo	1.208.604	2.978.095	146,41	3,56
5 quater- Verso altri				
a) esigili entro l'esercizio successivo	1.053.498	947.617	-10,05	1,13
b) esigibili oltre l'esercizio successivo	1.550	178.823	11.436,97	0,21
TOTALE	54.166.850	67.159.277	23,99	80,39
<i>III - Attività finanziarie non imm.</i>	0	0		0,00
<i>IV - Disponibilità liquide</i>				
1- Depositi bancari e postali	21.542.924	13.636.124	-36,70	16,32
2- Denaro e valori in cassa	4.206	2.002	-52,40	0,00
TOTALE	21.547.130	13.638.126	-36,71	16,32
TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE	76.214.936	81.241.105	6,59	97,24
<i>D) Ratei e risconti</i>	175.032	72.351	-58,66	0,09
TOTALE ATTIVO	78.457.250	83.543.375	6,48	100,00

Tabella 13 - Stato patrimoniale - passività

Passività	31/12/2017	31/12/2018	Var. %	Inc. %
A) Patrimonio netto				
I - Capitale	5.200.000	5.200.000	0,00	6,22
II - Riserva da sovrappr. Azioni	0	0		0,00
III - Riserve da rivalutazione	0	0		0,00
IV - Riserva legale	1.040.000	1.040.000	0,00	1,24
V - Riserve statutarie	0	0		0,00
VI - Riserve per azioni prop.	0	0		0,00
VII - Altre riserve				0,00
- Riserva in sospensione d.lgs. 124/93	17.117	17.117	0,00	0,02
- Riserve da fusione Sicot	3.702.845	3.702.845	0,00	4,43
- Differenza da arrotondamento all'unità di Euro	0	0		0,00
VIII - Utili (perdite) portati a nuovo	16.265.369	19.275.043	18,50	23,07
IX - Utile (perdita) d'esercizio	5.205.000	5.799.757	11,43	6,94
TOTALE PATRIMONIO NETTO	31.430.330	35.034.762	11,47	41,94
B) Fondi per rischi e oneri				
2 - per imposte, anche differite	336	1679	399,70	0,00
3 - altri	4.307.827	10.420.602	141,90	12,47
TOTALE	4.308.163	10.422.281	141,92	12,48
C) Trattamento di fine rapporto	2.639.640	2.571.483	-2,58	3,08
D) Debiti				
4 - Debiti verso banche entro l'esercizio successivo	12.029.758	2.735	-99,98	0,00
6 - Acconti				0,00
a) esigibili entro l'esercizio successivo	535.834	110.504	-79,38	0,13
b) esigibili oltre l'esercizio successivo	0			0,00
7 - Debiti verso fornitori				0,00
a) esigibili entro l'esercizio successivo	10.803.198	10.577.918	-2,09	12,66
b) esigibili oltre l'esercizio successivo	62.388	86.603	38,81	0,10
11 - Debiti verso controllanti esigibili entro l'esercizio	3.460.315	10.996.724	217,80	13,16
11 bis- Debiti verso imprese sottoposte al controllo delle	125.570	305.850	143,57	0,37
12 - Debiti tributari entro l'esercizio successivo	2.664.873	4.114.640	54,40	4,93
13 - Debiti verso ist. di previd. e secur. soc.	2.170.048	2.175.098	0,23	2,60
14 - Altri debiti entro l'esercizio successivo	8.228.133	7.144.777	-13,17	8,55
TOTALE	40.080.117	35.514.849	-11,39	42,51
E) Ratei e risconti	0	0		0,00
TOTALE PASSIVO	78.458.250	83.543.375	6,48	100,00

Il totale dell'attivo (83.543.375 euro) a confronto con il totale dell'anno 2017 (78.457.250 euro) espone un incremento del 6,48 per cento; l'attivo circolante pari a 81.241.105 euro nel 2018, contro 76.214.936 dell'anno precedente, è aumentato del 6,59 per cento principalmente per effetto dell'incremento dei crediti verso clienti (che passano da 12,15 milioni nel 2017 a 18,55 milioni nel 2018, raggiungendo una percentuale di incidenza sul totale attivo del 22,21 per

cento), unita all'aumento dei crediti verso controllanti (+10,86 per cento), che costituiscono la voce di maggiore incidenza (46,50 per cento) sul totale dell'attivo e che si riferiscono a servizi da regolarizzare e contributi da incassare da parte del Mef. Invece, riguardo alle variazioni negative, si evidenzia la diminuzione delle disponibilità liquide (-36,71 per cento, pari a 7,91 milioni).

Di contro il totale del passivo espone:

- un patrimonio netto (che include il valore delle riserve da fusione Sicot per euro 3.702.845) pari a 35.034.762 euro, in aumento dell'11,47 per cento nei confronti dell'esercizio precedente (31.430.330 euro);
- debiti pari a 35.514.849 euro contro debiti dell'anno precedente pari a 40.080.117 euro, con una diminuzione dell'11,39 per cento ed una incidenza sul totale passivo del 42,51 per cento. In particolare, i debiti con maggiore incidenza risultano quelli verso controllanti (13,16 per cento) e verso fornitori a breve termine (12,66 per cento).

Tra le componenti del passivo meritano anche menzione i fondi per rischi ed oneri pari a 10.422.281 euro (in aumento rispetto al 2017, per via dei maggiori accantonamenti già indicati nella trattazione del conto economico) ed il trattamento di fine rapporto pari ad euro 2.571.483 (-2,58 per cento rispetto al 2017).

Gli schemi civilistici non dispongono più l'indicazione in calce allo stato patrimoniale dei *conti d'ordine*: Consip, però, mantiene una fideiussione bancaria per 1.831.612 euro rilasciata nell'interesse della Società a garanzia degli adempimenti contrattuali a favore dei proprietari dell'immobile sede della stessa.

10.3 Variazioni intervenute nelle consistenze delle partite dell'attivo e del passivo

10.3.1 Variazioni dell'attivo

Le immobilizzazioni, come esposto nella tabella seguente, ammontano complessivamente a 2.230 migliaia di euro e registrano un incremento di 161 migliaia di euro (7,78 per cento), distribuito fra le voci immateriali e materiali (rispettivamente, +77 migliaia e +84 migliaia).

Tabella 14 - Immobilizzazioni

migliaia

Descrizione	Saldo al 31/12/2017	Saldo al 31/12/2018	Variazioni
Immobilizzazioni immateriali	1.781	1.858	77
Immobilizzazioni materiali	288	372	84
Totale	2.069	2.230	161

La composizione e la movimentazione delle immobilizzazioni, immateriali e materiali, sono rappresentate nelle tabelle che seguono.

Tabella 15 - Immobilizzazioni immateriali

migliaia

Immobilizzazioni immateriali	Costo storico	Quote amm.to al 31/12/2017	Importo netto al 31/12/2017	Acquisti 2018	Decrementi 2018			Importo netto al 31/12/2018
					Costo storico	Quote amm.to	Totale	
Licenze software	12.995	12.519	476	1.111		702	702	885
Immob. in corso (gare AT-ADA e Spc)	154		154	43			0	197
Altre (investimenti su beni di terzi)	3.847	2.697	1.150	7		381	381	776
Totale	16.996	15.216	1.780	1.161	0	1.083	1.083	1.858

Tabella 16 - Immobilizzazioni materiali

migliaia

Immobilizzazioni materiali	Costo storico	al 31/12/2017		Acquisti 2018	Dismissioni / Decrementi 2018			Amm.to 2018	Importo netto al 31/12/2018
		Fondo amm.to	Importo netto	Totale acquisti	Costo storico	F.do amm.	Totale		
Impianto allarme e antincendio	78	78	0	5			0	1	4
Centrale telefonica	364	364	0	0			0		0
Varchi elettronici	67	67	0	48			0	6	42
Attrezzature diverse	126	105	21				0	8	13
Attrezzature elettroniche e varie	39	39	0				0		0
Apparecchiature hardware	1.736	1.494	242	179	197	196	1	124	296
Mobili e macchine da ufficio	1.481	1.458	23		48	48	0	8	15
Telefoni portatili	34	34	1	1			0	0	2
Costruzioni leggere	24	24	0				0	0	0
Totale	3.949	3.663	287	233	245	244	1	147	372

L'attivo circolante ammonta a complessivi 76.215 migliaia di euro, con un incremento di 4.646 migliaia di euro rispetto all'esercizio precedente (+6,49 per cento).

Le singole voci sono costituite da:

- rimanenze lavori in corso su ordinazione che ammontano a 444 migliaia di euro, con un decremento di 57 migliaia di euro (11,43 per cento). Non sono inclusi oneri finanziari patrimonializzati;
- crediti pari complessivamente a 67.159 migliaia di euro a fronte di 54.167 migliaia di euro dell'esercizio precedente, con un incremento di 12.992 migliaia di euro (24 per cento). Sono esigibili oltre l'esercizio successivo 2.156 migliaia di euro di crediti tributari - inerenti alla richiesta di rimborso delle imposte sui redditi spettante a seguito del riconoscimento della deducibilità Irap afferente al costo del lavoro per gli anni 2007-2011 - e 179 migliaia di euro di crediti verso altri, relativi ad atti transattivi siglati con operatori economici (ai quali sono state applicate penali ed escussioni di garanzie da riconoscere al Mef) per 177 migliaia di euro ed il deposito cauzionale versato alla società Poste Italiane, per 2 migliaia di euro.

I crediti verso controllanti (voce maggiormente rilevante) esigibili entro l'esercizio successivo al 31 dicembre 2018 sono principalmente costituiti da crediti nei confronti del

Mef per il programma di razionalizzazione degli acquisti (35.409 migliaia di euro) e per progetti specifici (3.353 migliaia di euro);

- disponibilità liquide che ammontano a 13.638 migliaia di euro, con un decremento di 7.909 migliaia di euro rispetto all'esercizio 2017. Sono composte da depositi bancari e postali (13.636 migliaia di euro) e da denaro e valori in cassa (2 migliaia di euro). Sull'andamento della gestione finanziaria e sulla conseguente determinazione dei saldi di liquidità, si rinvia al paragrafo 10.4.

In particolare, i risconti attivi pari complessivamente a 72 migliaia di euro sono in diminuzione rispetto all'esercizio 2017 per 102 migliaia di euro.

10.3.2 Variazioni del passivo

Il patrimonio netto ammonta a 35.035 migliaia di euro con un incremento rispetto al 2017 di 3.604 migliaia di euro.

Le principali voci di patrimonio netto e le variazioni rispetto al 2017 sono evidenziate nella tabella seguente.

Tabella 17 - Movimentazioni del patrimonio netto

<i>migliaia</i>				
Voci	Saldo al 31/12/2017	Incrementi	Decrementi	Saldo al 31/12/2018
Capitale Sociale	5.200			5.200
Riserva legale	1.040			1.040
Riserva ex d.l. n. 124 del 1993	17			17
Riserve da fusione Sicot	3.703			3.703
Riserva disponibile Utile (Perdite) a nuovo	16.265	3.010		19.275
Utile di esercizio	5.205	5.800	5.205	5.800
Totale Patrimonio netto	31.430	8.810	5.205	35.035

La voce "capitale sociale" è pari a 5.200 migliaia di euro la cui entità risulta invariata rispetto all'esercizio precedente. Il capitale è rappresentato da n. 5.200.000 azioni ordinarie del valore nominale di 1 euro, detenute interamente dal Ministero dell'economia e delle finanze; al 31 dicembre 2018 risulta interamente sottoscritto e versato. Non esistono azioni di godimento, né obbligazioni convertibili in azioni. Nel corso dell'esercizio non sono state emesse nuove azioni.

La riserva legale, costituita ai sensi dell'art. 2430 c.c. tramite l'accantonamento di una quota pari al 5 per cento degli utili netti annui, con l'esercizio 2011 ha raggiunto il limite di importo previsto dal citato articolo 2430, pari al 20 per cento del capitale sociale (1.040 euro) ed è quindi interamente costituita.

La voce "riserve in sospensione ex d.lgs. 124 del 1993" ammonta a 17 migliaia di euro e non evidenzia alcuna variazione rispetto all'esercizio precedente. Tale riserva si riferisce all'accantonamento, eseguito nei precedenti esercizi, di un importo pari al 3 per cento delle quote di Tfr trasferite a forme di previdenza complementare. Detta riserva, non distribuibile, è disciplinata dall'art. 2117 c.c.

La voce "riserve da fusione Sicot" rappresenta l'incremento del patrimonio netto di Consip per effetto della fusione per incorporazione della Sicot s.r.l., il cui patrimonio netto di 3.703 migliaia di euro, composto dal capitale sociale (2.500 migliaia di euro), dalla riserva legale utili non distribuiti (60 migliaia di euro) e dalla riserva disponibile utili non distribuiti (1.143 migliaia di euro), è stato unito a quello della Consip.

Le riserve disponibili sono costituite da utili portati a nuovo che, sommati nel corso dei precedenti esercizi, hanno raggiunto la consistenza di 19.275 migliaia di euro.

L'utile d'esercizio nel 2018 aumenta rispetto all'anno 2017, passando da 5.205.000 a 5.799.757 euro, con destinazione per 2.195.326 euro ai versamenti dei risparmi di spesa (v. inizio capitolo) e per 3.604.431 euro a riserva disponibile.

I fondi per rischi ed oneri, pari a 10.422 migliaia di euro, in aumento rispetto all'esercizio 2017 di 6.114 migliaia di euro (+141,92 per cento), si compongono di accantonamenti per imposte, per rischi di contenzioso su gare, accantonamenti per miglioramento/riqualificazione *mix* professionale, accantonamenti specifici per la gestione del personale per obiettivi.

Il trattamento di fine rapporto di lavoro subordinato è pari a 2.571 migliaia di euro e mostra una diminuzione rispetto al 2017 di 68 migliaia di euro, per effetto della destinazione di una quota alla previdenza integrativa (1.583 migliaia di euro) che, insieme agli anticipi ed alle liquidazioni per dimissioni, è risultato superiore all'accantonamento di competenza.

I debiti ammontano a 40.080 migliaia di euro (a fronte delle 35.515 migliaia di euro del 2017), con un decremento di 4.565 migliaia di euro (11,39 per cento).

Le principali variazioni dei debiti risultano in dettaglio nella tabella seguente.

Tabella 18 - Debiti

migliaia

Tipologia	Saldo al 31/12/2017		Saldo al 31/12/2018		Variazioni
	Entro l'esercizio successivo	Oltre l'esercizio successivo	Entro l'esercizio successivo	Oltre l'esercizio successivo	
Debiti verso banche	12.030	0	3	0	-12.027
Acconti	536	0	110	0	-426
Debiti verso fornitori	10.803	62	10.577	87	-201
Debiti verso controllanti	3.460	0	10.997	0	7.537
Debiti verso imprese sottoposte a controllo delle controllanti	126	0	306	0	180
Debiti tributari	2.665	0	4.115	0	1.450
Debiti verso istituti di prev.	2.170	0	2.175	0	5
Altri debiti	8.228	0	7.145	0	-1.083
Totale	40.018	62	35.428	87	-4.565

- un decremento dei debiti verso le banche di 12.027 migliaia di euro rispetto al 2017, per effetto del rimborso di 11.970 migliaia di euro come finanziamento assunto per fronteggiare temporanee carenze di liquidità;
- un decremento dei debiti verso fornitori di 201 migliaia di euro rispetto all'esercizio precedente; essi ammontano nel 2018 a 10.665 migliaia di euro, di cui 10.578 migliaia di euro esigibili entro l'esercizio successivo, da distinguere in debiti per fatture da ricevere (8.079 migliaia di euro) e debiti per fatture ricevute (2.499 migliaia di euro);
- un incremento dei debiti verso controllanti per 7.536 migliaia di euro rispetto al 2017, attestatisi a 10.997 migliaia di euro, di cui 10.565 migliaia si riferiscono a debiti verso il Mef per commissioni su convenzione Acquisti;
- un incremento dei debiti tributari di 1.450 migliaia di euro rispetto al 2017, che risultano a fine 2018 pari a 4.115 migliaia di euro per effetto principalmente della gestione da sostituto di imposta e per l'Ires.

Vi sono inoltre debiti verso gli istituti di previdenza per 2.175 migliaia di euro (+5 migliaia di euro rispetto al 2017), acconti per 111 migliaia di euro (-425 migliaia sull'anno) ed altri debiti per 7.145 migliaia di euro (-1.083 migliaia di euro rispetto al 2017) principalmente per debiti per penali o spese di giudizio (2.102 migliaia di euro) dovute ad inadempienze contrattuali e contributi eccedenti (4.041 migliaia di euro) da riconoscere ad Agid secondo i termini di legge.

10.4 Rendiconto finanziario

Si riporta di seguito lo schema civilistico relativo al rendiconto finanziario di Consip s.p.a. (artt. 2423-2425 *ter* c.c. come modificati dal d.lgs. 18 agosto 2015, n.139).

Tabella 19 - Rendiconto finanziario

Migliaia

Tipologia	31/12/2017	31/12/2018
(A) Flussi finanziari derivanti dalla gestione reddituale		
- Utile di esercizio	5.205	5.800
- Imposte sul reddito	2.075	2.439
- Interessi passivi	59	41
- (Interessi attivi)		-52
Utile (perdita) dell'esercizio prima delle imposte sul reddito, interessi, dividendi	7.339	8.228
<i>Rettifiche per elementi non monetari che non hanno avuto contropartita nel capitale circolante netto</i>		
- Accantonamenti ai fondi	2.798	8.698
- Ammortamenti (totale)	991	1.232
- Quota Tfr maturata nell'esercizio	1.750	1.763
Flusso finanziario prima delle variazioni del capitale circolante netto	12.878	19.921
<i>Variazione del capitale circolante netto</i>		
Variazione rimanenze	-293	57
Variazione dei crediti (totale)	14.852	-11.807
Variazione dei debiti (totale)	-1.638	7.515
Variazione dei ratei/risconti attivi	179	103
Variazione dei ratei/risconti passivi		
Altre variazioni del capitale circolante netto	8.074	-1.082
Flusso finanziario dopo le variazioni del capitale circolante netto	34.052	14.707
<i>Altre rettifiche</i>		
Interessi incassati/(pagati)	-14	10
(Imposte sul reddito pagate)	-2.129	-2.594
(Utilizzo fondi)	-5.020	-4.417
Totale altre rettifiche	-7.163	-7.001
(A) Flusso finanziario della gestione reddituale	26.889	7.706
(B) Flussi finanziari derivanti dall'attività di investimento		
Immobilizzazioni materiali	-8	-232
Immobilizzazioni immateriali	-519	-1.161
(B) Flusso finanziario dell'attività di investimento	-527	-1.393
(C) Flussi finanziari derivanti dall'attività di finanziamento		
Mezzi di terzi	-4.641	-12.027
Mezzi propri	-789	-2.195
(C) Flussi finanziari derivanti dall'attività di finanziamento	-5.430	-14.222
Variazione delle disponibilità liquide (A+B+C)	20.932	-7.909
Saldi iniziali di liquidità (Cassa e banca)	615	21.547
Saldi finali di liquidità (Cassa e banca)	21.547	13.638
Differenza di cassa (variazione delle disponibilità liquide)	20.932	-7.909

Il rendiconto finanziario, applicando il metodo indiretto per la determinazione del flusso della gestione reddituale, parte dal risultato economico per ottenere, tramite rettifiche di origine sia economica che finanziaria, la variazione nell'anno della consistenza delle disponibilità liquide, quindi la capacità dell'Ente di generare flussi di cassa.

Dal rendiconto 2018, il flusso finanziario prima delle variazioni del capitale circolante netto (ovvero prima della gestione di debiti e crediti a breve termine), risulta in sostanziale aumento rispetto all'anno precedente (da 12,88 milioni del 2017 a 19,92 milioni del 2018); per effetto delle variazioni di capitale circolante netto, si determina quindi un ulteriore saldo positivo, anche se minore rispetto al precedente, in quanto risultano aumentate (nel breve termine) le componenti non liquide attive rispetto alle passive: esse sono determinate "in negativo" in termini di cassa poiché i crediti (componenti attive) consistono in mancati importi incassati, mentre i debiti (componenti passive) in somme non pagate, quindi ancora a disposizione.

Al netto anche delle rettifiche per interessi, imposte ed utilizzo fondi, il flusso finanziario della gestione reddituale (quindi derivante direttamente dalla gestione in conto esercizio) risulta positivo di 7,71 milioni, a fronte di un saldo di pari segno per 26,89 milioni nel 2017. Al netto delle attività di investimento e di quelle di finanziamento (entrambe riportanti maggiori flussi negativi), la variazione delle disponibilità liquide determinata è negativa per 7,91 milioni, rispetto all'effetto positivo di 20,93 milioni registrato nel 2017.

Gli effetti della variazione delle stesse disponibilità sono indicati nella tabella seguente, nella più generale determinazione del capitale circolante.

Tabella 20 - Determinazione capitale circolante

migliaia

Componenti del capitale circolante	31/12/2017	31/12/2018
Attività a breve		
- Disponibilità liquide	21.547	13.638
- Crediti	52.009	64.824
- Ratei e risconti attivi	175	72
Totale attività a breve	73.731	78.534
Passività a breve		
- Debiti	40.018	35.428
- Ratei e risconti passivi	0	0
Totale passività a breve	40.018	35.428
Capitale circolante a fine esercizio	33.713	43.106
Variazione del capitale circolante	44.361	9.393

Dall'esame delle componenti del capitale circolante, si evince che le attività correnti risultano maggiori delle passività correnti, generando un capitale circolante a fine esercizio 2018 di 9.393 migliaia di euro (44.361 migliaia di euro nel 2017, con un incremento del 27,86 per cento).

10.5 Riclassificazione del conto economico e dello stato patrimoniale

L'analisi svolta, comparata con i risultati conseguiti negli esercizi 2017 e 2018, è rappresentata dai seguenti schemi di riclassificazione dei principali aggregati economici e patrimoniali dai quali è possibile verificare la redditività ed il grado di equilibrio finanziario della gestione economico-finanziaria della Società.

Dalla tabella seguente, che riporta la riclassificazione del conto economico per gli anni 2017-2018, emerge che il valore della produzione si attesta nel 2018 a circa 66,38 milioni, costituito essenzialmente dai ricavi delle vendite. Si evidenzia inoltre che più di un terzo del valore della produzione è assorbito dai costi esterni operativi, pari a 22,76 milioni.

Tabella 21 - Riclassificazione del conto economico

	2017	% di incidenza/valore produzione	2018	% di incidenza/valore produzione
Ricavi delle vendite	63.724.279	99,28	66.395.608	100,02
Produzione interna	464.399	0,72	-14.699	-0,02
Valore della produzione	64.188.678	100,00	66.380.909	100,00
Costi esterni operativi	22.542.243	35,12	22.755.495	34,28
Valore aggiunto	41.646.435	64,88	43.625.414	65,72
Costi del personale	31.693.740	49,38	31.823.098	47,94
Margine operativo lordo	9.952.695	15,51	11.802.316	17,78
Ammortamenti e accantonamenti	1.891.636	2,95	8.121.156	12,23
Risultato operativo	8.061.059	12,56	3.681.160	5,55
Risultato dell'area accessoria	-721.885	-1,12	4.547.031	6,85
Risultato dell'area finanziaria	206	0,00	51.768	0,08
Ebit integrale	7.339.380	11,43	8.279.959	12,47
Oneri finanziari	58.968	0,09	40.981	0,06
Risultato lordo	7.280.412	11,34	8.238.978	12,41
Imposte sul reddito	2.075.412	3,23	2.439.221	3,67
Risultato netto	5.205.000	8,11	5.799.757	8,74

Il valore aggiunto nel 2018 evidenzia un importo di circa 43,63 milioni (che incide per il 65,72 per cento sul valore della produzione), in lieve aumento rispetto all'anno precedente.

Il risultato operativo si attesta su un valore positivo di circa 3,68 milioni nel 2018, mentre il risultato netto, che rappresenta l'utile conseguito dalla Società al netto delle imposte sul reddito, si attesta ad un valore di circa 5,80 milioni.

L'andamento delle componenti di ricavo nel triennio 2016-2018 è sintetizzato nella tabella seguente.

Tabella 22 - Ricavi riclassificati

Ricavi	2016	% inc.	2017	% inc.	2018	% inc.
Compensi Consip	44.842.356	93,91	45.743.537	71,78	47.933.716	72,19
Ricavi per fatturazione costi alle PP.AA.	1.929.693	4,04	11.797.880	18,51	11.848.394	17,85
Contributi in conto esercizio*	980.407	2,05	6.182.862	9,70	6.613.498	9,96
Ricavi delle vendite	47.752.456	100,00	63.724.279	100,00	66.395.608	100,00

* nel conto economico in forma civilistica, sono indicati alla voce "Altri ricavi e proventi"

Riguardo alla riclassificazione dello stato patrimoniale nella tabella seguente sono indicati i principali aggregati delle voci patrimoniali al 31 dicembre 2018.

Tabella 23 - Riclassificazione dello stato patrimoniale

Attivo	2017	% inc./CI	2018	% inc./CI
Attivo fisso	2.067.282	2,63	2.229.919	2,67
Immobilizzazioni immateriali	1.779.532	2,27	1.858.245	2,22
Immobilizzazioni materiali	287.750	0,37	371.674	0,44
Immobilizzazioni finanziarie	0	0,00	0	0,00
Attivo circolante (AC)	76.389.968	97,37	81.313.456	97,33
Lavori in corso su ordinazione	500.956	0,64	443.702	0,53
Liquidità differite	54.341.882	69,26	67.231.628	80,48
Liquidità immediate	21.547.130	27,46	13.638.126	16,32
Capitale investito (CI)	78.457.250	100,00	83.543.375	100,00
Passivo	2017	% inc./CF	2018	% inc./CF
Mezzi propri	31.430.331	40,06	35.034.762	41,94
Capitale sociale	5.200.000	6,63	5.200.000	6,22
Riserve	26.230.331	33,43	29.834.762	35,71
Passività consolidate	7.010.191	8,93	13.080.367	15,66
Passività correnti	40.017.729	51,01	35.428.246	42,41
Capitale di finanziamento (CF)	78.458.251	100,00	83.543.375	100,00

Il valore dell'attivo fisso, rappresentato dall'insieme degli *asset* aziendali di lungo termine, è di circa 2,23 milioni nel 2018, corrispondente al 2,67 per cento del capitale investito, mentre il valore dell'attivo circolante, costituito dagli investimenti a breve termine, è pari a circa 81,31 milioni, rappresentando il 97,33 per cento del capitale investito.

I mezzi propri nel 2018, del valore di circa 35,03 milioni, costituenti risorse finanziarie di proprietà dell'azienda, sono formati dal capitale sociale per 5,2 milioni e dalle riserve per 29,83 milioni (incluse riserve da fusione per circa 3,7 milioni); costituiscono il 41,94 per cento del capitale di finanziamento.

Le passività consolidate, che rappresentano fonti di finanziamento di medio/lungo termine, si attestano a circa 13,08 milioni nel 2018 e costituiscono il 15,66 per cento del capitale di finanziamento, mentre le passività correnti, che rappresentano fonti di finanziamento di breve termine, registrano un valore di circa 35,43 milioni e sono il 42,41 per cento del capitale di finanziamento.

L'analisi del capitale circolante consente di misurare la capacità della gestione dell'attività operativa corrente della società di generare risorse finanziarie ed il grado di consolidamento delle fonti con gli impieghi, attraverso la differenza tra le attività e le passività correnti dello stato patrimoniale.

In particolare, nella tabella che segue si rileva il valore dei principali aggregati e precisamente:

- il saldo delle disponibilità finanziarie, con un valore positivo di 13,64 milioni nel 2018, è determinato dalla diminuzione delle disponibilità liquide unita a minori debiti verso le banche a breve termine;
- il saldo delle disponibilità non finanziarie, con un valore positivo di 29,47 milioni nel 2018, composto prevalentemente da crediti verso controllanti e da debiti verso fornitori e verso le stesse controllanti.

Tabella 24 - Analisi del capitale circolante

	2017	2018
Attività finanz. a breve	21.547.130	13.638.126
Passività finanz. a breve	-12.029.758	-2.735
	9.517.372	13.635.391
Attività non finanz. a breve	52.184.066	64.896.539
Passività non finanz. a breve	-27.987.971	-35.425.511
Capitale Circolante Lordo	33.713.467	43.106.419
Rimanenze	500.956	443.702
Capitale Circolante Netto	34.214.423	43.550.121
Attivo immobilizzato	4.225.098	4.565.008
Passivo immobilizzato	-62.388	-86.603
<i>Saldo immobilizzato</i>	4.162.709	4.478.405
Fondi	-6.947.803	-12.993.764
Capitale fisso	-2.785.093	-8.515.359
Mezzi Propri	31.429.330	35.034.762
Patrimonio netto	31.429.330	35.034.762

Il capitale circolante lordo, che mette in evidenza il grado di copertura finanziaria derivante dal normale svolgimento della gestione tra i flussi monetari in uscita e quelli in entrata senza prendere in considerazione i valori delle rimanenze, mostra un valore positivo di circa 43,11 milioni.

Il capitale circolante netto, che tiene conto anche delle rimanenze (0,44 milioni), risulta pari a circa 43,55 milioni e rappresenta un impiego di risorse monetarie a breve termine finanziato completamente da mezzi propri.

Il capitale fisso è rappresentato dall'insieme degli investimenti che trovano il loro ritorno economico oltre l'anno. L'analisi della copertura di tali investimenti evidenzia che, a fronte di un attivo immobilizzato pari a 4,57 milioni circa, la società utilizza fonti di finanziamento di lungo termine pari a 13,08 milioni costituite principalmente da Fondi per rischi e oneri.

11. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Anche nel 2018 il Legislatore ha continuato a perseguire gli obiettivi di finanza pubblica, semplificazione amministrativa e risparmio di spesa attraverso l'individuazione di misure dirette ad ottenere una progressiva riduzione dei costi connessi con l'attività contrattuale della pubblica amministrazione.

In particolare, è stato ulteriormente incentivato il ricorso agli acquisti centralizzati, potenziando gli strumenti di attività e di intervento di Consip con puntuali interventi legislativi, ai quali si rimanda, mentre le politiche di "*spending review*" hanno sostanzialmente esteso il perimetro di obbligatorietà dell'utilizzo del Mepa a tutte le pubbliche amministrazioni.

Nella sopraesposta ottica volta a realizzare più consistenti risparmi di spesa pubblica, un ruolo fondamentale hanno continuato a svolgere le gare centralizzate di dimensioni consistenti, ma in misura inferiore a quella degli scorsi anni.

Il progressivo ridimensionamento quantitativo medio delle gare Consip è da salutare con favore.

Alla luce delle complesse e variegate vicende processuali, come sopra sommariamente esposte, risulta avvalorato l'assunto, già formulato da questa Corte negli scorsi anni, secondo cui il gigantismo procedimentale connesso all'eccessivo dimensionamento delle gare (in quanto particolarmente articolate - fino a 18 lotti - e con base d'asta sempre maggiore della omologa gara precedente, fino a 2 miliardi e 700 milioni), si sia ripercosso negativamente sia sui tempi di aggiudicazione, avendo la copiosità delle offerte determinato il protrarsi dei lavori delle relative commissioni per periodi eccessivamente lunghi, sia dando luogo all'emergere di intese anticoncorrenziali tra le imprese dominanti nel settore merceologico proprio della gara, sia, infine, espandendo ed allargando il contenzioso, secondo dinamiche solo apparentemente contraddittorie tra loro.

Ciò che occorre ripensare è la presupposizione che la centralizzazione degli acquisti debba necessariamente essere realizzata attraverso la aggregazione delle gare in lotti di grandi dimensioni, essendo preferibile l'avvio di gare centralizzate suddivise in lotti di dimensioni quantitativamente più ridotte, al fine di fornire la possibilità di accesso alle stesse anche delle piccole e medie imprese, e per valorizzare adeguatamente gli elementi concorrenziali del mercato.

Sul fronte del contenzioso, Consip ha effettuato un più ampio monitoraggio del fenomeno, che abbraccia un periodo intercorrente tra il 2012 e il 2018. Ne è risultato, a fine 2018 un numero di ricorsi complessivamente notificati all'azienda pari a 776; di questi 215 (pari al 28 per cento delle questioni) risultavano a fine 2018 ancora pendenti.

Per quanto concerne i settori merceologici in cui si è registrata la più alta litigiosità, sette ricorsi su dieci (572 su 776 totali) hanno riguardato solo cinque ambiti: "Servizi e forniture ICT/TLC", "Pulizie e *facility management*", "Servizi energetici a immobili e territorio", "Servizi e forniture sanitarie", "Raccolta e trasporto rifiuti". In questi settori si è concentrato anche oltre il 60 per cento del totale delle imprese ricorrenti (185 su 300).

Il fenomeno resta quindi di dimensioni rilevanti e si traduce in maggiori costi per lo Stato per ritardi e diseconomie di sistema, minore conformità alla disciplina vigente per effetto delle conseguenti proroghe tecniche, servizi meno efficienti per i cittadini, danni per le imprese derivanti dalla mancata attivazione dei contratti c.d. "bloccati".

Per tale ultimo aspetto, risulta che, alla data del 31 dicembre 2018, il valore dei contratti tra amministrazioni e imprese che Consip definisce "bloccati" da ricorsi sulle gare ad essa riferibili ammonta a circa 769 milioni.

Va rimarcato, peraltro, che all'interno della casistica dei contratti "bloccati" va inserito il fenomeno della c.d. "autosospensione" che si verifica in presenza di gare o lotti sospesi non già in forza di ordinanze cautelari, ma di autonome decisioni di opportunità della centrale di committenza che ha preferito, per propria scelta, attendere l'esito del giudizio.

La Corte prende atto che l'acquisto centralizzato di beni e servizi, che vede Consip come la principale delle stazioni appaltanti, si pone nell'ottica costruttiva di rendere più efficiente il sistema di approvvigionamento delle pubbliche amministrazioni.

Il modello accentrato di acquisto presenta, peraltro, due principali criticità.

La prima consiste nella circoscritta libertà di scelta del contraente da parte delle singole amministrazioni, le cui specifiche ed eventualmente differenziate esigenze potrebbero non essere adeguatamente soddisfatte dall'acquisto centralizzato (e tendenzialmente standardizzato) di beni e servizi.

La seconda criticità consiste nel rischio di restringere l'accesso al mercato alle sole imprese di grandi dimensioni, essendo queste le uniche in possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria occorrenti per partecipare a gare dagli importi sempre più elevati. Il pericolo, che la Corte ha già espresso in altre occasioni, è quello di pregiudicare il principio concorrenziale

in punto di massima partecipazione alle procedure di affidamento e, in particolare, di limitare la partecipazione alle gare delle piccole e medie imprese; ciò, non senza considerare l'emergere di intese anticoncorrenziali tra le imprese dominanti nel settore merceologico proprio della gara ed il considerevole ampliamento del contenzioso.

A fronte delle suesposte criticità, un accentramento delle procedure di appalto in materia di spesa pubblica permette, comunque, almeno in astratto, un innalzamento del livello di qualità delle procedure, dipendente dalla maggiore professionalizzazione dei *buyer*.

Inoltre, la centralizzazione degli acquisti è in linea generale un valido strumento di razionalizzazione della spesa (e quindi di conseguente risparmio) in quanto, specie nel caso di settori merceologici altamente standardizzabili, rende possibili rilevanti economie di scala e realizza un opportuno rafforzamento del potere contrattuale dal lato della domanda pubblica. Sulle attività progettate e sviluppate da Consip, a consuntivo 2018, dalle informazioni fornite dalla Società, emergono i seguenti dati.

A fronte di un perimetro di intervento della cosiddetta "spesa di pertinenza" o "spesa presidiata", di 48.602 milioni (+3 per cento rispetto ai 47,3 miliardi del 2017), l'erogato segna un valore di 12.543 milioni (+31 per cento rispetto ai 9,6 miliardi del 2017), il risparmio potenziale si attesta a 3.053 milioni (+18 per cento rispetto al 2017); l'indice di copertura è risultato pari al 31 per cento (+28 per cento rispetto al 2017).

Con specifico riferimento alla grandezza "erogato", quanto alla distribuzione per ambito merceologico e per strumento, si evidenzia:

- una copertura omogenea dei diversi ambiti merceologici di intervento (tra il 13 per cento e il 33 per cento);
- una crescita dell'utilizzo degli strumenti di negoziazione (Mepa e Sdapa) a cui afferisce circa il 60 per cento dell'erogato complessivo (7.410 milioni a fronte di 12.543 milioni).

In relazione ai dati appena menzionati, occorre peraltro rilevare che, parlando di spesa di pertinenza, ci si riferisce al totale della spesa per beni e servizi che solo potenzialmente potrebbe essere effettuata attraverso gli strumenti Consip sopra evidenziati (convenzioni, accordi quadro, Mepa e Sdapa).

Quanto alla spesa intermediata o "erogato", essa solo in parte ha riguardo a prezzi prestabiliti in via centralizzata, visto che parte significativa della spesa intermediata avviene ancora a prezzi negoziati, attraverso gli strumenti del Mepa e dello Sdapa;

Con riferimento, infine, al risparmio potenziale, inteso come valore annuo del risparmio da prezzi unitari rispetto ai prezzi medi della pubblica amministrazione sui prezzi unitari di acquisto, relativamente a “convenzioni” e “accordi quadro”, che si attesta a 3.053 milioni, si osserva che tale cifra corrisponde a quanto stimato nel caso in cui, per le categorie merceologiche presidiate, si utilizzassero a pieno (e non parzialmente, come oggi accade) le convenzioni.

Sul punto, la Corte osserva che con tale ultima definizione, non si ha riguardo a risparmi di spesa effettivi e contabilmente accertati dalle amministrazioni a consuntivo, soprattutto in materia di spese per beni e servizi. Va, anzi, ricordato che la Corte, almeno per quanto riguarda le amministrazioni centrali, negli ultimi anni non ha rilevato a consuntivo, sui capitoli di bilancio destinati all’acquisto di beni e servizi, una riduzione di spesa pari a quella preventivata. Si osserva, altresì, che, nonostante il costante rafforzamento e l’espansione degli obblighi in capo alle pubbliche amministrazioni di adesione alle convenzioni in parola, quasi il 70 per cento della spesa per beni e servizi dei Ministeri continua ad essere effettuato, per varie cause, al di fuori degli strumenti Consip.

Con l’estensione del ruolo affidato a Consip, appare quindi opportuna una più attenta e oggettiva valutazione dei risparmi di spesa effettivamente conseguiti, atteso che l’ordinamento prevede la possibilità per le amministrazioni centrali di indire autonome procedure per l’approvvigionamento di beni e servizi di proprio interesse, anche in deroga al generale obbligo di avvalersi delle convenzioni quadro di cui all’articolo 26, comma 3, della l. 23 dicembre 1999, n. 488, purché le amministrazioni possano dimostrare di aver ricercato e conseguito condizioni migliori rispetto a quelle contenute nelle convenzioni-quadro, nell’ambito dei vincoli posti dal legislatore sia *ex ante* (insuperabilità delle condizioni trasfuse nelle convenzioni quadro) che *ex post* (nullità degli atti realizzati in violazione e responsabilità amministrativa in sede di giurisdizione contabile in capo ai funzionari che abbiano agito in violazione di legge e con ingiustificato dispendio di pubbliche risorse).

Dalla gestione economica, a fine 2018, emerge un risultato d’esercizio positivo di 5.799.757 euro con un incremento dell’11,43 per cento rispetto al precedente esercizio in cui era stato di 5.205.000 euro. Tale risultato netto vede aumentare la sua incidenza sul valore della produzione (7,79 per cento rispetto al 7,4 dell’esercizio precedente).

Il costo del personale ammonta a 31.823 migliaia di euro con un incremento di 129 migliaia di euro rispetto all’esercizio 2017 (0,41 per cento).

Il patrimonio netto ammonta a 35.035 migliaia di euro con un incremento rispetto al 2017 di 3.604 migliaia di euro, pari all'11,47 per cento rispetto all'esercizio precedente (quando ammontava a 31.430 migliaia di euro).

CORTE DEI CONTI - SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

