



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

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

2019

Determinazione del 6 maggio 2021, n. 41



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.

2019

Relatore: Consigliere Luigi Caso



CORTE DEI CONTI

Ha collaborato
per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati:
il dott. Giampiero Greco



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 6 maggio 2021, tenutasi in videoconferenza, ai sensi dell'art. 85, comma 8 bis, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, come modificato dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, di conversione del decreto legge 14 agosto 2020, n. 104 e secondo le "Regole tecniche e operative" adottate con i decreti del Presidente della Corte dei conti del 18 maggio 2020, n. 153 e del 27 ottobre 2020 n. 287;

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 2019 trasmesso alla Corte, con le annesse relazioni del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei sindaci, in adempimento dell'art. 4 della citata l. n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere Luigi Caso 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 2019;

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 2019 - 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 2019.

RELATORE

Luigi Caso

PRESIDENTE

Manuela Arrigucci

DIRIGENTE

Fabio Marani

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	4
1.3 CONVENZIONE MEF - CONSIP	7
1.4 ALTRE CONVENZIONI	10
2. ORGANI SOCIETARI	12
3. ASSETTO ORGANIZZATIVO.....	16
3.1 INTERVENTI SUI PROCESSI AZIENDALI	18
3.2 RAPPORTI CON SOGEI S.P.A.. ATTIVITÀ SVOLTA NELLA QUALITÀ DI STAZIONE APPALTANTE PER ACQUISTO DI FORNITURE INFORMATICHE	20
4. PERSONALE	23
4.1 CONSULENZE	25
4.2 INCARICHI	27
5. ASSETTO DEI CONTROLLI INTERNI.....	28
5.1 LINEE GENERALI	28
5.2 COLLEGIO SINDACALE E SOCIETÀ DI REVISIONE	29
5.3 ULTERIORI PRESIDI DI PREVENZIONE E DI LEGALITÀ	29
6. ATTIVITÀ SVOLTA E RISULTATI CONSEGUITI	32
6.1 LINEE GENERALI	32
6.1.1 IL SISTEMA DELLE CONVENZIONI.....	35
6.1.2 L'ACCORDO QUADRO.....	35
6.1.3 IL MERCATO ELETTRONICO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - MEPA	36

6.1.4 IL SISTEMA DINAMICO D'ACQUISTO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE - SDAPA	38
6.1.5 IL MONITORAGGIO DEGLI OPERATORI ECONOMICI MEPA E SDAPA	39
6.1.6 GARE SU DELEGA E IN MODALITÀ <i>APPLICATION SERVICE PROVIDER</i>	42
6.1.7 RISCONTRI EFFETTUATI SULLA ESECUZIONE DEI CONTRATTI E SULLA QUALITÀ DELLE FORNITURE ACQUISITE	43
6.1.8 ATTIVITÀ SVOLTA IN FUNZIONE DI SOGGETTO ATTUATORE PER L'EMERGENZA COVID-19	45
7. PROBLEMATICHE CONNESSE AD ALCUNE GARE CONSIP	47
7.1 LINEE GENERALI	47
7.2 GARA PER L'AFFIDAMENTO DI SERVIZI INTEGRATI, GESTIONALI 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 E AGLI ENTI E ISTITUTI DI RICERCA (FM4)	47
7.3 GARE PER PULIZIE ENTI SSN (ID 1460) - PULIZIE CASERME (ID 1620) - FM MUSEI (ID 1561) - SIE4 (ID 1615) - SL4 (ID 1614) - GARA MIES (ID 1379).....	48
7.4 CONVENZIONI PULIZIE SCUOLE (ID 1201).....	49
7.4.1 CONVENZIONE PER 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 - LOTTO 5 - ID 1201 - STIPULATA IN DATA 9 DICEMBRE 2013	49
7.5 CONVENZIONI FACILITY MANAGEMENT 3 - FM3 (ID 578).....	49
7.6 PROCEDURA NEGOZIATA D'URGENZA, IN 18 LOTTI, PER L'AFFIDAMENTO DI ACCORDI QUADRO PER LA FORNITURA DI DISPOSITIVI DI PROTEZIONE INDIVIDUALE E APPARECCHIATURE ELETTRONOMICI, DISPOSITIVI E SERVIZI CONNESSI DESTINATI ALL'EMERGENZA SANITARIA COVID-19 (ID 2282).....	50
7.7 CONVENZIONE SIC3 (ID 1250)	50

7.8 CONVENZIONE IGRUE PER L’AFFIDAMENTO DI SERVIZI DI SUPPORTO E ASSISTENZA TECNICA PER L’ESERCIZIO E LO SVILUPPO DELLA FUNZIONE DI SORVEGLIANZA E <i>AUDIT</i> DEI PROGRAMMI COFINANZIATI DALL’UNIONE EUROPEA (ADA) (ID 1592).....	50
7.9 GARA PER LA FORNITURA DI ENERGIA ELETTRICA E DEI SERVIZI CONNESSI PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI EE12.....	51
7.10 CONVENZIONI PER LA FORNITURA DEL SERVIZIO SOSTITUTIVO DI MENSA MEDIANTE BUONI PASTO CARTACEI DI QUALSIASI VALORE NOMINALE E DEI SERVIZI CONNESSI IN FAVORE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (ED. 7) BP7 (ID 1488).....	52
8. CONTENZIOSO	53
9. RISORSE FINANZIARIE.....	56
10. BILANCIO	58
10.1 CONTO ECONOMICO	59
10.2 STATO PATRIMONIALE	64
10.3 VARIAZIONI INTERVENUTE NELLE CONSISTENZE DELLE PARTITE DELL’ATTIVO E DEL PASSIVO.....	67
10.3.1 VARIAZIONI DELL’ATTIVO	67
10.3.2 VARIAZIONI DEL PASSIVO	69
10.4 RENDICONTO FINANZIARIO.....	72
10.5 RICLASSIFICAZIONE DEL CONTO ECONOMICO E DELLO STATO PATRIMONIALE.....	74
11. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	79

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Compensi del Consiglio di amministrazione	13
Tabella 2 - Compensi del Collegio sindacale	15
Tabella 3 - Personale in servizio	23
Tabella 4 - Costo del personale	24
Tabella 5 - Costi per consulenze	26
Tabella 6 - Risorse ultimo triennio	56
Tabella 7 - Valori economici e patrimoniali per aggregato.....	59
Tabella 8 - Conto economico	60
Tabella 9 - Stato patrimoniale – attività.....	64
Tabella 10 - Stato patrimoniale – passività.....	65
Tabella 11 - Immobilizzazioni.....	67
Tabella 12 - Immobilizzazioni immateriali	67
Tabella 13 - Immobilizzazioni materiali	68
Tabella 14 - Movimentazioni del patrimonio netto	69
Tabella 15 - Debiti	71
Tabella 16 - Rendiconto finanziario.....	72
Tabella 17 - Determinazione capitale circolante.....	74
Tabella 18 - Riclassificazione del conto economico.....	75
Tabella 19 - Ricavi riclassificati	76
Tabella 20 - Riclassificazione dello stato patrimoniale.....	76
Tabella 21 - Analisi del capitale circolante	78

INDICE DEI GRAFICI

Grafico 1 - Organigramma della società al 31 dicembre 2019	16
--	----

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 2019, nonché sui principali eventi di gestione verificatisi successivamente.

Il precedente referto, relativo all'esercizio 2018, è stato approvato con determinazione n. 36 del 14 maggio 2020 ed è pubblicato in Atti parlamentari, Leg. XVIII, 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, *in house* del Ministero dell'economia e delle finanze (Mef), 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 (ad esempio, in attuazione delle disposizioni che le assegnano il

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.

ruolo di centrale di 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)², in attuazione di quanto disposto dal d.l. 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 134, che ha specificato il ruolo di Consip quale centrale di committenza relativamente 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. La strategia è coordinata da Agid, che ha definito un modello strategico di trasformazione digitale della pubblica amministrazione - le cui linee guida investono diversi ambiti, tra cui le infrastrutture fisiche ICT, le infrastrutture immateriali, gli ecosistemi digitali - e successivamente elaborato il Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione, specificando le misure da intraprendere, anche con l'obiettivo della razionalizzazione della spesa. Tale documento, la cui prima edizione ha visto la luce nel maggio 2017, è stato aggiornato con la seconda edizione (2019-2021), pubblicata a marzo 2019, e la terza edizione (2020-2022), pubblicata a settembre 2020.

Per quanto concerne l'ambito degli affidamenti di legge, nel corso degli ultimi anni, attraverso provvedimenti di legge o atti amministrativi, sono state affidate a Consip nuove funzioni; in particolare, si segnala:

- 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 1° aprile 2017);

²Da un punto di vista di quadro normativo di riferimento, Consip contribuisce alla realizzazione dell'Agenda digitale italiana, come: (1) centrale di committenza per il Sistema pubblico di connettività (Spc), le Reti telematiche delle pubbliche amministrazioni, la Rete internazionale della Pubblica Amministrazione (Ripa) - L. n. 135/2012 - esercitato di concerto con l'Agenzia per l'Italia digitale (Agid); (2) centrale di committenza per la stipula di contratti quadro per l'acquisizione di applicativi informatici e per l'erogazione di servizi di carattere generale riguardanti il funzionamento degli uffici della pubblica amministrazione (l. n. 134 del 2012).

- l'attività di 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, di 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.

L'attività svolta nel corso del 2019 è stata notevolmente influenzata da alcune disposizioni normative introdotte al termine dell'anno precedente.

In particolare, si segnala il comma 130 dell'art. 1 della l. 30 dicembre 2018, n. 145, che 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.

Con riferimento alle novità legislative introdotte nel 2019, va segnalato l'art. 1, commi 581-587 della legge di bilancio per il 2020 (l. 27 dicembre 2019, n. 160), che 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 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 della disciplina inerente alle tipologie di beni e servizi non oggetto di convenzioni Consip. Il comma 585 stabilisce che le 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. 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.

Con il decreto Mef del 21 ottobre 2019, pubblicato in Gazzetta Ufficiale (Serie Generale n. 272 del 20 novembre 2019), sono state individuate le prestazioni principali oggetto delle convenzioni Consip e le relative caratteristiche essenziali. Il decreto ha individuato, per ciascuna convenzione, le prestazioni oggetto dell'iniziativa e le relative caratteristiche essenziali (fino a un massimo di quattro). Le amministrazioni obbligate hanno potuto ricorrere ad acquisti in autonomia solo in caso di esigenze specifiche di approvvigionamento non soddisfatte dalle caratteristiche elencate nel decreto.

Inoltre, le caratteristiche essenziali delle prestazioni, insieme ai relativi prezzi – pubblicati sul sito del Mef e sul portale Acquistinretepa.it, a seguito della progressiva attivazione delle convenzioni oggetto del decreto – sono andate a costituire i parametri di qualità e prezzo (c.d. “*benchmark*”) che tutte le amministrazioni pubbliche hanno dovuto 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"³ 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.

Tra le altre disposizioni normative intervenute nel corso del 2020, si ricorda l'articolo 3 del decreto-legge 10 novembre 2020, n. 150, convertito, con modificazioni, dalla l. 30 dicembre 2020, n. 181 recante "Misure urgenti per il rilancio del servizio sanitario della regione Calabria e per il rinnovo degli organi elettivi delle regioni a statuto ordinario", ai sensi del quale il Commissario *ad acta* provvede in via esclusiva all'espletamento delle procedure di approvvigionamento, avvalendosi degli strumenti di acquisto e di negoziazione aventi ad oggetto beni, servizi e lavori di manutenzione messi a disposizione da Consip s.p.a. nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione ovvero, previa convenzione, dalla centrale di committenza della regione Calabria o di centrali di committenza delle Regioni limitrofe, per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, strumentali all'esercizio delle proprie funzioni, superiori alle soglie di rilevanza comunitaria di cui all'art. 35 del d.lgs.18 aprile 2016, n. 50, ferma restando la facoltà di avvalersi del Provveditorato interregionale per le opere pubbliche per la Sicilia-Calabria.

³ Il decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9, recante: «Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.», non è stato convertito ed è stato abrogato dall'art. 1, comma 2, della legge 24 aprile 2020, n. 27, riguardante la «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 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. Proroga dei termini per l'adozione di decreti legislativi.». Il medesimo art. 1, comma 2, della legge 24 aprile 2020, n. 27, ha disposto che «Restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi decreti-legge 2 marzo 2020, n. 9, 8 marzo 2020, n. 11, e 9 marzo 2020, n. 14.».

Infine, si evidenzia che, 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.

In tali funzioni, Consip, per le finalità di cui al suddetto decreto, è stata autorizzata ad aprire apposita contabilità speciale alla stessa intestata, fermi restando gli obblighi di rendicontazione previsti dall'articolo 27 comma 4 del d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1.

1.3 Convenzione Mef - Consip

Anche nel 2019 i rapporti intercorrenti tra l'azionista unico di Consip e la società e i relativi corrispettivi sono stati disciplinati dalla convenzione sottoscritta in data 9 marzo 2017.

Al fine di una migliore comprensione dei termini della convenzione stessa si premette una sintetica descrizione della terminologia utilizzata

Con il termine erogato si intende il valore complessivo (effettivo o stimato) delle prestazioni di servizi, forniture di beni e attività di manutenzione erogate nel periodo di riferimento dai fornitori attraverso i vari strumenti utilizzati da Consip (convenzioni, accordi quadro, Mepa, Sdapa, gare su delega e gare in ASP). Le modalità di calcolo della grandezza variano in funzione delle tipologie di acquisto; in particolare, in caso di acquisto di beni, l'erogato corrisponde al valore dell'ordine emesso nel periodo di riferimento; in caso di servizi a noleggio o a canone e di lavori, l'erogato viene calcolato rateizzando linearmente il valore del contratto per la sua durata; in caso di servizi e forniture a consumo, l'erogato corrisponde al valore dei consumi effettivi delle amministrazioni nel periodo di riferimento.

Per spesa presidiata, invece, si intende la stima della spesa annua della pubblica amministrazione, per merceologia o aggregato di merceologie, rispetto alla quale nel periodo di riferimento è stato attivo almeno un contratto, stipulato attraverso uno qualunque degli strumenti di acquisto del programma.

Il rapporto tra erogato⁴ 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.

⁴L'erogato è espresso Iva esclusa.

Per quanto attiene i corrispettivi che remunerano la realizzazione e la gestione delle attività del programma (c.d. corrispettivi "lettera A"), il 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, ha individuato, 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, 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, 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, inoltre, la convenzione prevedeva 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 è stata prevista una quota di 7 milioni per la quale le parti si sono impegnate a sottoscrivere atti aggiuntivi alla convenzione che sono divenuti 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 concordato dalle parti.

Nel secondo semestre 2019 sono state avviate le attività congiunte tra il Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del Mef e la Consip per la definizione della nuova Convenzione relativa alla realizzazione del Programma di razionalizzazione degli acquisti nella pubblica amministrazione nel triennio 2020-22, per garantire la continuità con la precedente edizione in scadenza al 31 dicembre 2019. La Convenzione è stata stipulata tra le parti in data 13 febbraio 2020, con decorrenza dal 1° gennaio 2020 e durata di 3 anni.

La nuova convenzione conferma l'impianto della precedente introducendo al contempo obiettivi di erogato in sensibile crescita e alcune novità nel riconoscimento dei 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 (artt. 10 e 11):

- a) 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, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 135 (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;
- b) 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.

1.4 Altre convenzioni

Consip, a partire dalla stipula di una prima convenzione nel 2009, supporta continuativamente il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (Rgs) - Ispettorato generale rapporti UE e, coerentemente con la nuova organizzazione della Rgs, l'Ispettorato generale per l'informatica e innovazione tecnologica, nel ruolo che essa svolge nei confronti delle amministrazioni centrali e regionali titolari di programmi di sviluppo cofinanziati con fondi UE.

La convenzione ha durata 4 anni (è scaduta il 31 dicembre 2020 e non è stata ancora rinnovata) ed un modello di remunerazione che prevede corrispettivi a tempo e spesa.

I principali ambiti di collaborazione riguardano: da una parte, il supporto in tema di monitoraggio e controllo degli interventi finanziati con il concorso dei fondi europei; dall'altra, l'assistenza nella gestione e nell'attuazione delle linee del Programma complementare di azione e coesione a titolarità della Rgs, anche attraverso la gestione di uno specifico contratto di assistenza tecnica, che è stato attivo fino a luglio 2019. Nell'ambito della convenzione vengono inoltre gestite acquisizioni sottosoglia per beni e servizi funzionali alle attività degli ispettorati interessati.

Con la convenzione tra Consip e Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale finanza, sottoscritta in data 1° aprile 2017 con validità fino al 31 dicembre 2021, a Consip è affidato il compito di svolgere le attività per la tenuta del Registro dei revisori legali e del Registro del tirocinio supportando l'Ispettorato che ha la competenza in materia di revisione legale dei conti (d.lgs. 27 gennaio 2010, n. 39), nelle specifiche attività previste dalla Convenzione stessa. Il massimale per i cinque anni prevede un canone complessivo per le attività di tenuta del registro e corrispettivi a tempo e spesa per supporto all'Ispettorato nello svolgimento di procedure d'acquisto, gestione contrattuale dei sistemi informatici, controllo qualità e formazione, gestione esami di abilitazione. Al 31 dicembre 2019 risultavano iscritti al portale 136.364 persone fisiche, 585 persone giuridiche e 10.927 tirocinanti. Nel corso del 2019 è stata effettuata la migrazione del portale revisori legali verso una più moderna e rinnovata infrastruttura hardware/software e, contestualmente, sono stati realizzati importanti interventi necessari a garantire la continuità dei servizi presenti ed il rilascio di nuove

funzionalità, con possibilità di gestire al meglio uno strumento complesso che prevede l'interconnessione con altri sistemi (nodo dei pagamenti PagoPA, piattaforma di formazione a distanza della Rgs, firma remota per attestati telematici), nonché flussi di dati con altri enti (Banca d'Italia, Ivass, Consob).

Consip ha, inoltre, il compito di supportare il Ministero dell'economia e delle finanze, ed in particolare il Dipartimento del tesoro, nello svolgimento di attività in tema di: progettazione e gestione dei sistemi di rilevazione delle partecipazioni detenute; analisi, gestione e valorizzazione delle partecipazioni detenute, comprendente, tra l'altro, valutazione e monitoraggio dei piani di riassetto e dei piani programmatici; definizione dei contratti di programma e di servizio; realizzazione dei programmi di privatizzazione delle partecipazioni e gestione dei relativi processi; valorizzazione dell'attivo e del patrimonio pubblico per i profili concernenti la gestione delle partecipazioni detenute dal Ministero dell'economia e delle finanze; cura delle relazioni con enti ed organismi internazionali sulle materie riguardanti le società partecipate.

L'attività è nata dalla fusione per incorporazione di Sicot s.r.l. in Consip, disposta dalla legge di stabilità 2014 (articolo 1, comma 330, l. 27 dicembre 2013, n. 147); nel 2019 è stata disciplinata dalla convenzione triennale, scaduta nel dicembre 2019. Nel dicembre 2019, tale convenzione è stata rinnovata per il periodo 1° gennaio 2020-31 dicembre 2022; la nuova convenzione disciplina, altresì, ulteriori attività che eventualmente potranno essere affidate a Consip dal Dipartimento del tesoro, di supporto all'esercizio delle proprie competenze, attribuite per effetto del completamento del processo di riorganizzazione di cui all'articolo 1, comma 351, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

2. ORGANI SOCIETARI

Sono organi di Consip s.p.a.:

- L'Assemblea;
- il Consiglio di amministrazione, costituito da tre membri (Presidente, Amministratore delegato e consigliere); in base allo statuto, il Presidente ed il consigliere sono dipendenti dell'amministrazione economico-finanziaria, secondo quanto previsto dall'art. 23 quinquies del d.l. 6 luglio 2012, n. 95.
- il Collegio sindacale, formato da tre componenti, oltre a due sindaci supplenti.

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

In data 27 giugno 2017 l'Assemblea ha nominato il Consiglio di amministrazione per un periodo di 3 anni, e cioè fino alla data di approvazione del bilancio 2019. Successivamente, con delibera assembleare del 13 novembre 2018, in seguito alle dimissioni del Presidente, si è proceduto alla nomina di nuovo Presidente. In entrambi i casi, al Presidente non sono state conferite deleghe operative.

All'atto della nomina, l'Assemblea ha deliberato di determinare in 29.000 euro l'emolumento annuo del Presidente ed in 16.000 euro l'emolumento annuo di ciascun amministratore, unitamente al rimborso a piè di lista delle spese sostenute in ragione del loro ufficio, ai sensi dell'art. 20.1 dello statuto sociale.

Il Consiglio di amministrazione, con delibera del 5 luglio 2017, ha riconosciuto all'Amministratore delegato un emolumento *ex art.* 2389, comma 3, c.c., pari all'importo massimo conferibile ai sensi dell'art. 3 del decreto Mef n. 166 del 24 dicembre 2013, cioè pari a 192.000 euro lordi annui (senza corresponsione della componente variabile), riconducibile all'80 per cento del trattamento economico del primo Presidente della Corte di Cassazione - stante il limite previsto dall'art. 13, comma 1, del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla l. 23 giugno 2014, n. 89 - in considerazione del fatto che Consip s.p.a. rientra nella seconda fascia di complessità definita ai sensi del citato d.m. n. 166 del 2013, senza prevedere, in caso di cessazione dalla carica, alcun trattamento di fine mandato, in ottemperanza all'art. 20 dello statuto sociale.

Il mandato del Consiglio di amministrazione è scaduto con l'approvazione del bilancio 2019, deliberato dall'Assemblea in data 29 settembre 2020. Ai sensi del combinato disposto degli artt. 11, comma 15, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 e 6 del d.l. 16 maggio 1994, n. 293, non essendo

stato ricostituito entro il termine di 45 giorni (c.d. *prorogatio*) di cui all'art. 3 del citato decreto legge, il Consiglio di amministrazione è decaduto a decorrere dal 14 novembre 2020; nelle more della nuova nomina da parte dell'Assemblea dei soci è stata dunque data attuazione a quanto previsto dall'art. 2386, comma 5, c.c. e dall'art. 12.5 dello statuto della Società, in base ai quali "se vengono a cessare l'amministratore unico o tutti gli amministratori, l'assemblea per la nomina dell'intero consiglio deve essere convocata d'urgenza dal Collegio sindacale, il quale può compiere nel frattempo gli atti di ordinaria amministrazione".

In data 18 novembre 2020, l'Assemblea degli azionisti ha quindi nominato il nuovo Consiglio di amministrazione per il triennio 2020-2022; in data 24 novembre 2020, il C.d.a. ha provveduto a nominare l'Amministratore delegato. Al Presidente non sono state conferite deleghe operative. I compensi annui sono rimasti invariati rispetto al passato.

Nel seguito, il dettaglio dei compensi riconosciuti agli amministratori e quanto effettivamente corrisposto ai singoli membri nel corso dell'esercizio 2019⁵:

Tabella 1 - Compensi del Consiglio di amministrazione

(euro)

Ruolo	Compenso deliberato da assemblea ex art. 2389, comma 1, c.c.	Compenso ex art. 2389, comma 3, c.c. e deliberato dal C.d.a. in data 5 luglio 2017	Importo corrisposto nel 2019
Presidente	29.000		16.000
Amministratore delegato	16.000	192.000 (fisso) senza alcuna componente variabile della retribuzione	208.000
Consigliere	16.000		16.000

Fonte: Consip s.p.a.

Nell'anno 2019 si sono alternati due Collegi sindacali.

In data 24 giugno 2016, l'Assemblea ha nominato il Collegio sindacale per un periodo di 3 anni, e cioè fino alla data di approvazione del bilancio 2018 (avvenuta in data 23 maggio 2019).

In data 3 giugno 2019 l'Assemblea ha nominato il Collegio sindacale per un periodo di 3 anni, e cioè fino alla data di approvazione del bilancio 2021.

⁵ Consip ha assicurato il rispetto di quanto disposto dall'art. 11, commi 6 e 7 del d.lgs. 175/2016 in tema di trattamento economico annuo omnicomprensivo per le società a controllo pubblico.

L'Assemblea ha deliberato, oltre agli emolumenti, il rimborso spese di seguito specificate, nel caso in cui l'espletamento dell'incarico rivestito renda necessario il trasferimento al di fuori del comune di residenza del sindaco stesso:

- spese di viaggio, dietro presentazione dei documenti di viaggio (biglietti aerei e ferroviari, ricevuta dei taxi etc.);
- spese di vitto ed alloggio, se sostenute per la notte precedente o successiva alla riunione, dietro presentazione di ricevuta fiscale.

Nel seguito il dettaglio dei compensi deliberati dall'Assemblea e quanto effettivamente corrisposto ai singoli membri nel corso dell'esercizio 2019.

Tabella 2 - Compensi del Collegio sindacale*(euro)*

Ruolo	Compenso deliberato dall'assemblea in data 24 giugno 2016	Compenso deliberato dall'assemblea in data 3 giugno 2019	Emolumenti corrisposti nel 2019
Presidente (1)	22.500		9.500
Presidente (2)		22.500	13.000
Sindaco effettivo (1)	15.750		6.650
Sindaco effettivo (1)	15.750		6.650
Sindaco effettivo (2)		15.750	9.100
Sindaco effettivo (2)		15.750	9.100

(1) In carica dal 24 giugno 2016 al 3 giugno 2019

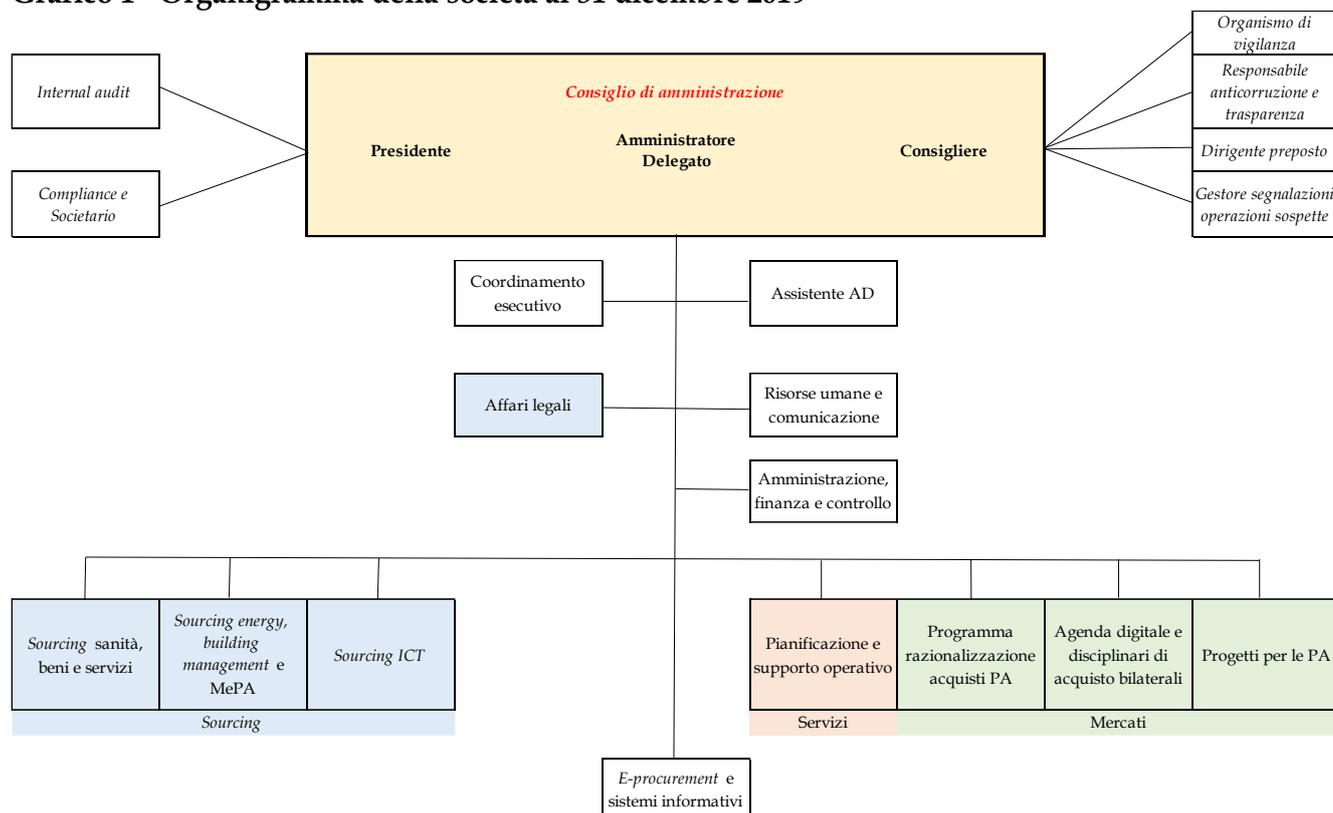
(2) In carica dal 3 giugno 2019

Fonte: Consip s.p.a.

3. ASSETTO ORGANIZZATIVO

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

Grafico 1 - Organigramma della società al 31 dicembre 2019



Fonte: elaborazione Corte dei conti su organigramma Consip s.p.a.

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 tale ottica, nel corso del 2019, dando seguito agli indirizzi del Piano industriale 2018-20 e tenendo conto delle evoluzioni normative, è stato completato il piano di revisione del modello organizzativo, volto a:

- 1) migliorare la capacità produttiva, allocando efficientemente risorse e competenze tecniche;
- 2) presidiare il ciclo di sviluppo delle iniziative, garantendo tempi e qualità del prodotto;
- 3) sfruttare potenzialità e professionalità delle risorse, anche in ottica di ricambio generazionale;
- 4) rispettare i principi di separazione dei compiti/funzioni e i criteri di rotazione.

Per l'implementazione è stato adottato il criterio della gradualità - prevedendo quattro principali momenti di revisione - per mitigare gli impatti ed evitare rallentamenti delle attività ordinarie.

In particolare, si segnala:

- a) la razionalizzazione e l'efficientamento delle attività delle divisioni *corporate*, che hanno comportato il trasferimento delle funzioni inerenti alle risorse umane ad altre divisioni, distinguendo tra quelle prettamente amministrative (confluite nella Divisione amministrazione, finanza e controllo) e quelle di sviluppo professionale (confluite nella Divisione risorse umane e comunicazione);
- b) la rivisitazione delle funzioni legali attraverso:
 - 1) la costituzione di un presidio costante di figure esperte nell'ambito del contenzioso e delle procedure di gara, per garantire un raccordo continuo con l'Avvocatura nella difesa della Società. A tal proposito, si evidenzia che l'art.1, comma 771 della legge di bilancio 2019 (l. 30 dicembre 2018, n. 145), ha previsto il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato per le gare del Programma di razionalizzazione, per le quali in precedenza Consip ci si avvaleva del "libero foro";
 - 2) la collocazione delle aree di assistenza legale all'interno delle divisioni *sourcing* di riferimento, così da assicurare un supporto più diretto alle attività aziendali e garantendo l'uniformità di comportamento sotto il profilo giuridico da un raccordo funzionale delle tre aree legali con la Divisione affari legali;
 - 3) l'accorpamento in un'unica struttura (Divisione *E-procurement* e sistemi informativi) delle attività di sicurezza informatica, pianificazione e sviluppo progetti IT aziendali, in un'ottica di rafforzamento della struttura Consip a supporto della piattaforma di *e-procurement*;
 - 4) l'integrazione delle attività di supporto alle strutture di *sourcing*, attraverso la collocazione nella Divisione pianificazione e supporto operativo delle attività relative alla definizione di *standard* documentali e linee guida di gara, accorpandole a quelle di analisi economica e sostenibilità ambientale.

L'azienda, a fine 2019, è articolata in 8 divisioni di "business" (di cui 4 dedicate alla produzione, 3 al rapporto con le amministrazioni e 1 allo sviluppo degli strumenti di *e-procurement* e al supporto tecnologico), 4 divisioni di supporto trasversale (Coordinamento esecutivo, Affari

legali, Risorse umane e comunicazione, Amministrazione, finanza e controllo) e 2 divisioni di staff al Consiglio di amministrazione (*Internal audit, Compliance* e societario).

Completano l'organizzazione quattro organismi/funzioni (Organismo di vigilanza, Responsabile anticorruzione e trasparenza, Dirigente preposto, Gestore segnalazioni operazioni sospette) con autonomi poteri di iniziativa e controllo.

Nella seduta del 24 febbraio 2021, il Consiglio di Amministrazione ha deliberato - con decorrenza dal 15 marzo 2021 - una modifica della struttura organizzativa di primo livello. Nel complesso sono state previste 14 divisioni, di cui 9 divisioni di "business" (di cui 6 dedicate alla produzione, 2 al rapporto con le amministrazioni e 1 allo sviluppo degli strumenti di *e-procurement* e al supporto tecnologico), 3 divisioni di supporto trasversale (Affari legali, Risorse umane e comunicazione, Amministrazione, finanza e controllo) e 2 divisioni di staff al Consiglio di amministrazione (*Internal audit, Compliance* e societario).

3.1 Interventi sui processi aziendali

Nel corso del 2019, 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.

In particolare, la centralizzazione in un'unica Divisione (pianificazione e supporto operativo) delle attività di *project management* di tutte le iniziative di gara ha consentito la realizzazione di interventi finalizzati ad ottimizzare il presidio della continuità nei servizi offerti alle amministrazioni.

Facendo così seguito ad alcuni interventi già avviati nel 2018 (definizione dei tempi *standard* di gara, introduzione di nuove logiche di priorità delle iniziative, etc.) sono state definite e diffuse procedure e strumenti operativi finalizzati ad ottimizzare il ciclo di sviluppo delle iniziative e a prevenire e/o ridurre gli impatti di eventuali periodi di indisponibilità dei beni/servizi alle pubbliche amministrazioni.

Sono stati inoltre previsti nuovi processi di raccolta e analisi delle informazioni su gare con «criticità» in fase di aggiudicazione (es. gare con casistiche di contenzioso) o in fase di

esecuzione contrattuale (es. gare con reclami o segnalazioni da parte delle pubbliche amministrazioni che hanno effettuato ordini sulla specifica convenzione o accordo quadro). Tali casistiche vengono censite in un apposito *repository* e analizzate, seguendo un approccio orientato al miglioramento continuo della qualità delle gare, al fine di individuare soluzioni, azioni mitigative ovvero nuove linee guida da fornire ai gruppi di lavoro impegnati nello sviluppo di iniziative di acquisto e nel disegno dei nuovi impianti di gara.

Le attività finalizzate a rendere più efficienti le metodologie di gara si sono concentrate lungo due percorsi, uno orientato a ricercare metodologie di acquisto innovative da offrire alle stazioni appaltanti, l'altro orientato a perfezionare i processi interni attraverso i quali vengono gestite le procedure di gara nel loro momento genetico e nella loro realizzazione effettiva.

Relativamente alla ricerca di strumenti innovativi di acquisto sono state avviate le attività di studio e ricerca applicata nella direzione della realizzazione di aste digitali, caratterizzate da aggregazione dinamica della domanda e da un ciclo di vita molto rapido, e volte a consentire un incontro tra domanda e offerta in modalità pressoché simultanea.

Per quanto riguarda, invece, i flussi di lavoro sulle procedure di gara, l'attività ha riguardato:

1. aggiornamento *standard* di gara da utilizzare nella predisposizione della relativa documentazione, al fine di ottimizzare le modalità di gara e garantire, nei limiti del possibile, uniformità alle singole iniziative; contemporaneamente, attraverso il continuo adeguamento la società mira a minimizzare l'onere di aggiornamento richiesto dalle modifiche normative nonché i rischi derivanti dalle pronunce giurisprudenziali più innovative;
2. adeguamento alle novità "sblocca cantieri" (l. 14 giugno 2019, n. 55) che ha inserito nell'ordinamento norme finalizzate a velocizzare e rendere più efficienti, le attività delle stazioni appaltanti;
3. redazione di «linee guida» volte a definire criteri oggettivi, standardizzabili e replicabili per i principali elementi del disegno di gara (criteri tecnici, criteri economici, formule di aggiudicazione) e per risolvere i problemi di maggior impatto operativo nelle attività di predisposizione della documentazione di gara (linee guida sulla definizione della nozione di manodopera e sull'applicazione della clausola sociale) o di gestione delle procedure (linee guida sulle diverse cause di esclusione facoltativa degli operatori economici dalle gare);

4. predisposizione di strumenti di archiviazione centralizzata e facilmente accessibile, della documentazione di gara, delle informazioni di supporto all'attività di natura legale, quali le sentenze e le prassi operative di maggiore interesse, e dei chiarimenti redatti nelle gare gestite da Consip nel passato;
5. revisione delle regole del sistema di *e-procurement* che disciplinano le modalità con le quali le stazioni appaltanti effettuano procedure di acquisto sulla piattaforma telematica di Consip e che integrano la normativa negli aspetti più tecnici che descrivono appunto la metodologia che caratterizza le gare smaterializzate;
6. progettazione di requisiti di capacità economica e finanziaria basati su indici di bilancio con l'obiettivo di selezionare operatori economici dotati di effettiva affidabilità economico-finanziaria, definendo un requisito di partecipazione alle gare non legato alla sola dimensione delle imprese, spesso barriera all'accesso per le piccole e medie imprese. Il progetto è stato condotto in collaborazione con la Soluzioni per il sistema economico s.p.a. (Sose).

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. n. 95 del 2012. 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 c.d. convenzione-acquisti ritenuta connessa e interdipendente con il progetto di scissione, in termini di sostenibilità economica e strategica delle parti coinvolte.

La convenzione predetta 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. Il nuovo disciplinare bilaterale sottoscritto il 4 febbraio 2019 e avente durata 1° gennaio 2019 - 31 dicembre 2022, reca miglioramenti in termini di livelli di servizio e supporto reso da Consip e tempi per lo svolgimento delle gare. Nel corso del 2019, in continuità con quanto già avviato, Consip ha ulteriormente consolidato il ruolo di centrale di committenza di Sogei s.p.a. per le acquisizioni di beni e servizi, gestendo complessivamente circa 250 iniziative.

Come già anticipato, i provvedimenti normativi che si sono succeduti nel corso degli ultimi anni hanno affidato a Consip il ruolo di centrale di committenza per tutte le amministrazioni su iniziative di supporto alla realizzazione dell'Agenda digitale italiana e per singole amministrazioni su specifici "progetti-gara".

A tal fine Consip, in collaborazione con Agid e la struttura per la trasformazione digitale (TD, oggi DTD, Dipartimento per la trasformazione digitale), ha definito e avviato, nel corso del 2019, un programma di gare strategiche ICT finalizzate ad accelerare i processi di procurement delle amministrazioni che hanno la necessità di acquisire di beni e servizi a supporto del processo di trasformazione digitale e di migrazione al *cloud*⁶.

Oltre alle nuove iniziative sopra descritte, nel corso dell'anno la Consip ha proseguito con le attività di supporto alle amministrazioni e di gestione dei contratti quadro attivi, che compongono il cosiddetto "pacchetto di gare SPC". Tali iniziative hanno avuto una importante adesione da parte delle amministrazioni anche per il 2019 ed il 2020. Durante il 2019, l'accordo quadro relativo ai servizi integrati per i sistemi gestionali e gestione dei procedimenti amministrativi (Sgi) si è concluso, essendo giunto alla sua scadenza temporale.

Nel corso del 2019, in continuità con quanto già avviato, Consip ha espletato il ruolo di centrale di committenza anche per altre pubbliche amministrazioni e organismi di diritto pubblico (in

⁶ Tra le iniziative identificate nel programma, con relativo avvio delle attività di predisposizione delle gare, si segnalano le seguenti:

- a) *Digital transformation* - Servizi a supporto della trasformazione digitale, del *change management* e del PMO.
- b) *Public cloud* - Servizi qualificati di *cloud computing* (IAAS/PAAS/SAAS) in un modello di *public cloud*.
- c) Servizi applicativi in ottica *cloud* - Evoluzione dei servizi dei sistemi di back-office della pubblica amministrazione, già oggi previsti su Sistemi gestionali integrati.
- d) *Data management* - Servizi per sviluppo, manutenzione e gestione di *data warehouse* e di *business intelligence* per la pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda le prime due iniziative (*Digital transformation* e *Public cloud*), sono state concluse le attività di predisposizione degli atti di gara con la pubblicazione delle stesse nel dicembre 2019. Le altre due iniziative, per le quali è stata già approvata la strategia di gara, sono state pubblicate nei primi mesi del 2020.

particolare Protezione civile, Corte dei conti, Inail, Istat e Aci Informatica) per le acquisizioni di beni e servizi, gestendo complessivamente 24 iniziative.

Nel corso del 2019 è stato inoltre erogato supporto nell'ambito del disciplinare per lo svolgimento di attività di supporto per lo sviluppo e l'innovazione delle attività e dei processi organizzativi del Dipartimento delle finanze.

4. PERSONALE

Al 31 dicembre 2019, come esposto nella tabella seguente, il personale di Consip è costituito da 429 dipendenti a tempo indeterminato (di cui 8 in aspettativa non retribuita ed 1 in distacco) rispetto ai 420 del 2018, con una diminuzione della consistenza media calcolata su base mensile dello 0,75 per cento (da 425 risorse medie del 2018 a 422 risorse medie del 2019), per effetto delle tempistiche diverse di entrata ed uscita del personale.

Tabella 3 - Personale in servizio

Categoria	Dipendenti al 31/12/2018	Consistenza media su base mensile 2018	Entrati nell'esercizio	Usciti nell'esercizio	Passaggi interni	Dipendenti al 31/12/2019	Consistenza media su base mensile 2019
Dirigenti	36	35,3		4	1	33	34,1
Quadri	184	175,9	1	1	2	186	185,8
Impiegati	200	214	19	6	-3	210	202,1
Totale	420	425,2	20	11	0	429	422

Fonte: Consip s.p.a.

I laureati sono l'87 per cento, l'età media è di 46 anni e le donne sono il 54 per cento della personale. Complessivamente il *turnover* per dimissioni volontarie è stato pari al 1,90 per cento e quello complessivo è stato pari al 2,61 per cento, con un totale di 11 cessazioni (di cui tre per pensionamento), in sostanziale stabilità rispetto all'anno precedente (2,35 per cento nel 2018).

Nel 2019 sono state assunte 20 risorse, di cui:

- 13 dipendenti, inseriti a seguito di procedure di selezione, tutti laureati e con età media di 37 anni; tali risorse sono state inserite nelle aree di *sourcing* e di supporto allo stesso (5 unità), nelle aree legali (4 unità), nella gestione della piattaforma *e-procurement* (1 unità) e nello staff (1 unità); inoltre, 2 assunzioni sono state effettuate per adempiere agli obblighi previsti ai sensi della l. 12 marzo 1999, n. 68, relativamente alle categorie protette, in base a quanto previsto dalla convenzione stipulata tra Consip e l'Ufficio per il servizio inserimento lavoro disabili. Gli inserimenti hanno permesso di rafforzare il personale di segreteria;
- 7 dipendenti sono stati inseriti in esito ad un contenzioso giuslavoristico; tali dipendenti hanno un'età media pari a 51 anni e 4 di loro sono laureati. La collocazione in azienda è avvenuta in attività di supporto amministrativo in diverse divisioni aziendali.

La Società ha avviato la rotazione del personale anche per valorizzare professionalità e competenza.

Il costo totale del personale ammonta a 32,65 milioni con un incremento di 829 mila euro rispetto all'esercizio 2018 (+2,61 per cento).

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

Tabella 4 - Costo del personale

<i>(migliaia)</i>				
Voci di costo	Esercizio 2018	Esercizio 2019	Variazione	Variazione %
Salari e stipendi	23.067	23.756	689	2,99
Oneri Sociali	6.155	6.378	223	3,62
TFR	1.763	1.785	22	1,25
Altri costi*	838	733	-105	-12,53
Totale	31.823	32.652	829	2,61

* Importi comprensivi dei contributi per asili nido per un ammontare pari a 31.019 euro; costo welfare aziendale per un ammontare pari a 78.000 euro; indennità chilometriche rimborsate ai dipendenti in trasferta per 19.731 euro; fondi pensione per 210.457 euro; fondi di assistenza sanitaria per 378.859 euro; altri contributi previdenziali e assistenziali e partite straordinarie per 14.755 euro.

Fonte: Consip s.p.a.

L'aumento del costo del personale è dovuto principalmente all'effetto dell'intervento, effettuato nell'anno precedente, di politiche salariali rivolte alla riqualificazione delle figure professionali più giovani presenti in azienda. In maniera residuale, l'incremento è attribuibile anche all'effetto degli aumenti previsti sia dal CCNL, sia dal contratto integrativo aziendale.

Come già riferito nella relazione per l'esercizio 2018, la Società ha evidenziato come l'inserimento nell'elenco Istat anche per gli anni 2019 e 2020, abbia comportato l'adeguamento alle prescrizioni della norma di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 30 luglio 2010, n. 122, 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. n. 95 del 2012, 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.

Riguardo alle attività di formazione, nel 2019 sono stati erogati 3,9 giorni medi a persona, con circa l'86 per cento di risorse che hanno partecipato ad almeno un evento formativo (escludendo la formazione obbligatoria *ex lege*); le iniziative hanno complessivamente coinvolto circa 370 dipendenti.

Circa il 90 per cento della formazione del 2019 è stata progettata *ad hoc* per Consip, con docenza sia interna che esterna, al fine di garantire il soddisfacimento di fabbisogni formativi peculiari del personale.

In particolare, sono state organizzate sessioni di aggiornamento sul Codice degli appalti, modulate nel grado di approfondimento in funzione della personale di riferimento e percorsi formativi, con approccio sia teorico che pratico, di preparazione all'esercizio dei ruoli di responsabile del procedimento, membro ovvero presidente o segretario di commissione di gara e di responsabili della gestione di risorse.

È stato inoltre organizzato un ciclo di seminari specifici con *focus* sul *green public procurement* e sulle linee guida per la definizione dei criteri ambientali minimi, dei criteri tecnici e di quelli economici.

Si evidenzia che, come per gli anni precedenti, una parte degli interventi formativi del 2019 è stata effettuata attraverso i finanziamenti dei fondi interprofessionali Fondimpresa e Fondirigenti.

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 direzionali: di tipo strategico/organizzativo destinate ad esigenze specifiche dell'alta direzione;
2. consulenze per supporto operativo (produzione): riguardanti attività operative richieste a fronte di gestione di carichi di lavoro e/o carenze di organico.

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

Tabella 5 - Costi per consulenze

(migliaia)

Tipologia	Esercizio 2018	Incidenza %	Esercizio 2019	Variaz. %	Incidenza %
Consulenze					
Direzionali	53	1,54	13	-75,47	0,44
Legali	40	1,16		-100,00	0,00
Produzione	60	1,74	74	23,33	2,52
Totale Consulenze	153	4,45	87	-43,14	2,96
Servizi di assistenza					
Gestione contenzioso	304	8,84	158	-48,03	5,38
Personale atipico, stagisti e distaccati	607	17,65	559	-7,91	19,03
Specialistica	2.052	59,65	1.736	-15,40	59,11
Co.co.co	49	1,42	92	87,76	3,13
Commissari di gara	202	5,87	248	22,77	
Pratiche notarili	29	0,84	13	-55,17	0,44
Compensi Odv	44	1,28	44	0,00	1,50
Totale Servizi di Assistenza	3.287	95,55	2.850	-13,29	97,04
Totale Complessivo	3.440	100,00	2.937	-14,62	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Consip s.p.a.

Rispetto al precedente esercizio i costi di consulenza hanno subito un decremento complessivo di 66 migliaia di euro (pari a -43 per cento) generato dall'effetto combinato della diminuzione delle consulenze direzionali e del venir meno delle consulenze legali. In ogni caso, questa Corte raccomanda di verificare preventivamente con ogni accuratezza l'inesistenza nella Società di risorse idonee a fare fronte ai compiti istituzionali, anche valutando l'esperienza da lungo tempo acquisita dal personale interno.

Il decremento dei costi dei servizi di assistenza, pari 437 migliaia di euro rispetto all'esercizio 2018, è da ricondurre principalmente al minor ricorso all'utilizzo dei servizi di supporto specialistico (-316 migliaia di euro). Si evidenzia che per quanto riguarda la voce "Co.co.co", l'incremento rispetto all'esercizio precedente risulta determinato in massima parte da esigenze legate all'implementazione del progetto di rifacimento della piattaforma di *e-procurement*, ed in particolare alla necessità di procedere con un "piano accelerato" per il rilascio delle funzionalità previste.

La contrazione del costo di gestione del contenzioso è da attribuire principalmente all'applicazione del comma 771 dell'art. 1 della l. 30 dicembre 2018, n. 145 (v. paragrafo

seguinte) che ha disposto che dal 1° gennaio 2019 la Consip debba avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato per la rappresentanza e difesa nei giudizi relativi alle attività svolte nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti.

4.2 Incarichi

Come già fatto presente nelle scorse relazioni, nel corso del 2017 il Consiglio di amministrazione dell'epoca aveva 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, era 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 disciplinava 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.

Successivamente, come già anticipato sopra, in attuazione dell'art. 1, comma 771, della l. n. 145 del 2018 (legge di bilancio per il 2019) Consip ha previsto, a partire dal 1° gennaio 2019, di avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.

A far data dal 1° gennaio 2019, tutti i nuovi incarichi di difesa in materia civile, penale e amministrativa relativi ad attività svolte nell'ambito del Programma di razionalizzazione sono stati affidati all'Avvocatura dello Stato. In un unico caso l'Avvocatura generale dello Stato ha informato Consip di non poter assumere il patrocinio, a causa di un conflitto di interessi ai sensi dell'art. 43 del r.d. n. 1611 del 1933. Per tale giudizio, Consip ha affidato il mandato ad un professionista esterno, individuato sulla base della citata procedura in ordine all'affidamento degli incarichi esterni per la gestione del contenzioso.

5. ASSETTO DEI CONTROLLI INTERNI

5.1 Linee generali

Oltre che del Collegio sindacale e della società di revisione⁷, 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 etico⁸.

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 il complessivo Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPC 2017); il Consiglio di amministrazione di Consip ha nominato in data 19 dicembre 2018 il responsabile della Divisione *Compliance* e societario quale Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ai sensi dell'art. 1, c. 7, l. n. 190 del 2012 per il triennio 2019-2021, fino all'approvazione del bilancio 2021. Non è previsto compenso per le attività svolte in qualità di RPCT.
- 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 delibera del 14 giugno 2017, il Consiglio di amministrazione della Consip ha nominato l'Organismo di vigilanza ex d.lgs. n. 231 del 2001, al quale sono attribuiti i poteri necessari per una puntuale ed efficiente vigilanza sul funzionamento e sull'osservanza del Modello

⁷ Nel corso del 2019 è proseguito l'incarico conferito alla società di revisione, ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. 39/2010, con delibera del 10 ottobre 2017 per gli esercizi 2017-2018-2019; successivamente, con delibera del 29 settembre 2020 è stato conferito nuovo incarico per gli esercizi 2020-2021-2022.

⁸ Nel dicembre 2016 la società aveva 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. La funzione è successivamente confluita nell'ambito delle attività di competenza della divisione *Compliance* e societario, la cui *mission* aziendale consiste nel: 1) garantire il supporto legale sulle tematiche di diritto societario anche relative agli organi societari; 2) garantire la *compliance* alle normative trasversali di interesse aziendale - presidiando l'osservanza delle stesse; 3) gestire le attività e i programmi associati alle politiche di anticorruzione, trasparenza, responsabilità amministrativa degli enti, *privacy* e antiriciclaggio, salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, supportando gli organi incaricati (Odv - RPCT - DPO - GSOS - DP - OIV - DL/DDL).

organizzativo e del Codice etico adottati dalla Società, con decorrenza dal 1° luglio 2017 e per un periodo di tre anni fino all'approvazione del bilancio al 31 dicembre 2019;

- c) GSOS - Gestore delle segnalazioni delle operazioni sospette: in ottemperanza all'art. 10 del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231, la cui applicazione è stata estesa anche alle pubbliche amministrazioni e alle società da queste controllate, il Consiglio di amministrazione ha nominato in data 25 luglio 2018 fino all'approvazione del bilancio al 31 dicembre 2020 il Gestore delle segnalazioni delle operazioni sospette in materia di riciclaggio e finanziamento del terrorismo *ex* d.lgs. n. 231 del 2007 (GSOS), nella persona del responsabile della Divisione *Internal audit* della Società, senza previsione di compenso.

Infine, si segnala che Consip – in attuazione sia del proprio Piano anticorruzione, 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

Il Collegio sindacale 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.

5.3 Ulteriori presidi di prevenzione e di legalità

Nel 2019 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.

Con delibera del 29 maggio 2017, il Consiglio di amministrazione di Consip, in ottemperanza all'art. 22 *bis* dello statuto sociale, ha nominato il responsabile della direzione Amministrazione e controllo della Società, quale Dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari per il triennio 2017-2018-2019, con decorrenza dalla medesima data e fino all'approvazione del bilancio 2019.

A seguito dell'approvazione del bilancio 2019 (assemblea dei soci del 29 settembre 2020), nonché delle annunciate dimissioni per pensionamento del predetto dirigente, il Consiglio di amministrazione, con delibera del 14 ottobre 2020, ha nominato il nuovo responsabile della Direzione amministrazione e controllo della Società, quale Dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari per il triennio 2020-2021-2022, con decorrenza dalla medesima data e fino all'approvazione del bilancio 2022.

Le "Linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici", adottate da Anac con determina n. 8 del 17 giugno 2015, impongono l'individuazione, all'interno dei sistemi di controllo della società, di un soggetto che curi l'attestazione dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione analogamente a quanto fanno gli Oiv ex art. 14, comma, 4, lett. g), del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150. Il Consiglio di amministrazione, in data 11 settembre 2015, ha individuato nel responsabile della Divisione *Internal audit* della Società il soggetto cui affidare i compiti di attestazione anzidetti, rinnovando in data 9 maggio 2018 l'incarico per un periodo di tre anni fino all'approvazione del bilancio 2020, senza previsione di compenso.

Il Consiglio di amministrazione di Consip ha nominato in data 19 dicembre 2018 il responsabile della Divisione *Compliance* e societario, quale Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ai sensi dell'art. 1, c. 7, l. n. 190 del 2012, per il triennio 2019-2021, fino all'approvazione del bilancio 2021. Non è previsto compenso per le attività svolte in qualità di RPCT.

In ottemperanza a quanto indicato nel Regolamento UE 2016/679 - *General data protection regulation* ("Regolamento" o "GDPR") in vigore dal 24 maggio 2016, il Consiglio di amministrazione di Consip ha provveduto a designare il *Data protection officer* (DPO), Responsabile della protezione dei dati, 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. Non è previsto compenso.

Come precedentemente rilevato, la Società si è dotata di una Divisione *Compliance* e societario (DCS), che riferisce direttamente al Consiglio di amministrazione, che assicura il rispetto e la corretta implementazione delle normative di interesse aziendale quali: 1) il d.lgs. n. 231 del 2001 in tema di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, 2) la l. n. 190 del 2012 in tema di anticorruzione, 3) il d.lgs. n. 33 del 2013 in tema di trasparenza, 4) il d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231 in tema di antiriciclaggio e 5) 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.

6. ATTIVITÀ SVOLTA E RISULTATI CONSEGUITI

6.1 Linee generali

L'obiettivo perseguito dal legislatore attraverso l'azione di Consip è stato quello di definire un complesso di interventi riguardanti l'intero sistema degli approvvigionamenti pubblici da cui far derivare una riduzione e una razionalizzazione della spesa per beni e servizi (anche con riferimento alle manutenzioni), da parte delle pubbliche amministrazioni., in un quadro di principi di etica, trasparenza, concorrenzialità. Tale scopo è ottenuto anche mediante il rafforzamento del ruolo delle centrali di committenza e, in particolare, del Programma di razionalizzazione della spesa.

In questo contesto, il Programma predetto nel corso degli anni si è evoluto per caratteristiche e compiti, focalizzando l'attenzione sulla razionalizzazione della spesa, attraverso il progressivo ampliamento del perimetro della spesa presidiata con i propri strumenti, sia di acquisto che di negoziazione, sullo sviluppo di soluzioni di *e-procurement*, nell'ottica di garantire alla pubblica amministrazione un servizio affidabile, efficiente e trasparente sulla digitalizzazione e tracciabilità dei processi d'acquisto, per contribuire al monitoraggio e al governo della spesa pubblica.

Nel corso dell'anno 2019 è proseguito il percorso di crescita degli impatti generati dal Programma, in linea con quanto previsto dalla citata convenzione Mef-Consip, regolante la realizzazione e la gestione delle attività del Programma nel triennio 2017-2019.

Per quanto riguarda i risultati complessivi raggiunti, si registra un significativo incremento di erogato rispetto al precedente anno, pari a circa il 10 per cento, realizzato prevalentemente attraverso una crescita degli strumenti di negoziazione (+22 per cento).

Per quanto attiene alla stipula e all'attivazione delle convenzioni relative ad acquisti programmati, la Società si è trovata ad operare in uno scenario di riferimento caratterizzato da una crescente incidenza del fenomeno del contenzioso: l'aumento del numero dei ricorsi notificati dagli operatori economici negli ultimi anni evidenzia un quadro di incertezza con conseguenti maggiori costi per lo Stato per ritardi e diseconomie di sistema, minore conformità alla disciplina vigente per effetto delle (conseguenti) proroghe tecniche, e servizi meno efficienti per i cittadini.

In questo scenario Consip ha avviato e portato avanti una serie di interventi organizzativi e sui processi aziendali finalizzati a migliorare il presidio della continuità nei servizi offerti alle

amministrazioni, ottimizzare il ciclo di sviluppo delle iniziative, prevenire o ridurre gli impatti di eventuali periodi di indisponibilità dei beni o servizi alle pubbliche amministrazioni.

Tali iniziative possono servire a ridurre i costi per lo Stato dovuti a 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".

In relazione ai dati sopra indicati, occorre peraltro rilevare che, parlando di spesa di pertinenza⁹, 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", 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.

Peraltro, 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, una parte consistente della spesa per beni e servizi dei Ministeri continua ad essere effettuata, per varie cause, al di fuori degli strumenti Consip¹⁰.

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

⁹ La spesa presidiata o spesa di pertinenza corrisponde al valore della spesa annua della pubblica amministrazione per le categorie merceologiche rispetto alle quali è attivo almeno un contratto su uno strumento di acquisto.

¹⁰ 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.

obbligo di avvalersi delle convenzioni quadro di cui all'articolo 26, comma 3, della l. 23 dicembre 1999, n. 488.

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.

Peraltro, l'eccessivo dimensionamento di talune gare si ripercuote negativamente sia sui tempi di aggiudicazione, determinando la copiosità della documentazione delle offerte e il protrarsi dei lavori delle relative commissioni per periodi eccessivamente lunghi, sia il sorgere di intese anticoncorrenziali tra le imprese dominanti nel settore merceologico proprio della gara, sia, infine, l'aumento del contenzioso.

In tal senso, dunque, appare apprezzabile il tentativo di prevedere la suddivisione di talune gare in lotti di dimensioni quantitativamente più ridotte, al fine di fornire la possibilità di accesso alle stesse anche delle piccole e medie imprese, e di valorizzare adeguatamente gli elementi concorrenziali del mercato.

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. Con riferimento a tali problematiche, peraltro, occorrerà valutare, nei prossimi anni, le conseguenze del sempre maggiore ricorso a strumenti (quali Mepa e Sdapa) che spostano il ruolo di Consip da soggetto gestore della gara a soggetto regolatore del mercato virtuale dove si incontrano la domanda e l'offerta di contratti pubblici.

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. n. 488 del 1999, con i quali il fornitore aggiudicatario della gara bandita da Consip si impegna ad accettare ordinativi 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 2019 il sistema delle convenzioni è stato costituito da 132 iniziative complessive (considerando sia quelle pubblicate che quelle aggiudicate, sia quelle attive che quelle non ancora attive ovvero con contratti in corso di validità) afferenti a diverse categorie merceologiche, di cui 13 pubblicate (17 nel 2018) e 21 attivate nell'anno (18 nel 2018).

Nel 2019 si è registrato un significativo incremento della spesa presidiata (17,25 miliardi rispetto ai 16 miliardi del 2018), in ragione dell'ampliamento del perimetro merceologico alle categorie servizi di posta elettronica, noleggio angiografi fissi, tomografi computerizzati (acquisto) e tomografi a risonanza magnetica (*pay per use*), con un conseguente aumento del risparmio potenziale del 12 per cento (2,55 miliardi a fronte dei 2,28 miliardi del 2018). Altrettanto significativa è stata la crescita del valore di erogato (4,48 miliardi rispetto ai 4 miliardi del 2018), a cui è corrisposto un sensibile incremento del risparmio diretto del 13 per cento (875 milioni rispetto a 771 milioni del 2018).

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.

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 categorie

merceologiche 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, 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.

Per quanto riguarda il ricorso agli accordi quadro, il 2019 ha fatto registrare un andamento dei principali indicatori in sostanziale continuità con il 2018.

Nel corso del 2019 sono state gestite e avviate 48 iniziative afferenti a diverse merceologie, di cui 14 pubblicate e 5 attivate nell'anno, per un valore complessivo di spesa presidiata di circa 4.037 milioni (in linea con i 4.057 milioni del 2018). L'erogato ha raggiunto un valore di 384 milioni, facendo registrare un lieve decremento rispetto al consuntivo 2018 (421 milioni).

La scelta strategica di sviluppare accordi quadro multi-fornitore a condizioni tutte fissate ha consentito di osservare un eccezionale incremento nel numero di ordinativi di fornitura emessi dalle amministrazioni, passando dai circa 2.000 del 2018 ai circa 6.000 del 2019.

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, sviluppato da Consip per gli acquisti sotto la soglia di rilievo comunitario¹¹ in cui il processo d'acquisto si svolge totalmente in via telematica. 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

¹¹ Le principali soglie risultavano essere, dal 1° gennaio 2018 al 31 dicembre 2019, le seguenti: per lavori 5.548.000 euro (già 5.225.000 euro); per servizi e forniture nei settori ordinari 221.000 euro (già 209.000 euro); per servizi e forniture nei settori speciali 443.000 euro (già 418.000 euro). Nel biennio 2020-2021, le soglie sono le seguenti: per i lavori e le concessioni 5.350.000 euro (in precedenza 5.548.000 euro); per i servizi e le forniture 214.000 euro (in precedenza 221.000 euro), 139.000 euro se gli appalti pubblici di forniture sono aggiudicati da amministrazioni aggiudicatrici che sono autorità governative centrali (quelle indicate dall'allegato III del Codice Appalti) (in precedenza 144.000 euro), 428.000 euro per il caso particolare di servizi e forniture nei settori speciali e nel settore della difesa (in precedenza 443.000 euro).

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).

Anche nel 2019 il Mepa ha confermato il consueto *trend* di crescita in termini di volumi economici, facendo registrare un incremento di erogato di circa il 23 per cento (4.855 milioni rispetto a 3.961 milioni nel 2018), superando la soglia dei 5 miliardi annui di ordinato (5.212 milioni rispetto a 4.138 milioni nel 2018). Particolarmente significativo è stato l'aumento di erogato rilevato per i bandi dei lavori di manutenzione, quasi raddoppiato rispetto all'anno precedente (908 milioni rispetto a 480 milioni nel 2018).

Nel corso dell'anno, i fornitori abilitati a negoziare sullo strumento sono stati oltre 135.000 (+24 per cento rispetto al 2018), rendendo disponibili poco meno di 9 milioni di articoli e oltre 60.000 cataloghi.

Unico dato in controtendenza è stato quello relativo al numero di transazioni effettuate dalle amministrazioni, che ha fatto registrare un decremento del 6 per cento (circa 600.000 transazioni rispetto alle circa 640.000 transazioni del 2018).

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 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 o dei 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 procedere costantemente alla revisione dei cataloghi Mepa.

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 fin dalla fine del 2011. Si tratta di uno 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 corso del 2019 il Sistema dinamico di acquisizione ha proseguito il suo *trend* di crescita, facendo registrare il più alto valore di erogato mai raggiunto dalla sua introduzione (3.858 milioni rispetto a 3.461 milioni nel 2018), prevalentemente riconducibile al sistema Farmaci. All'aumento del numero di appalti specifici pubblicati dalle amministrazioni (409 rispetto ai

337 del 2018) non è però corrisposto un incremento del valore bandito, che ha fatto registrare una contrazione del 29 per cento circa (2.401 milioni rispetto a 3.362 milioni di euro nel 2018).

Tabella 7 - Indicatori Sdapa

	2018	2019	Variatz. %
Erogato (milioni)	3.461	3.858	11
Bandi semplificati/ Appalti specifici pubblicati (n.)	337	409	21

Fonte: Consip s.p.a.

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 o 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

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,

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.

In considerazione della numerosità delle tipologie di prodotti negoziabili sul Mepa , l'estensione del mercato di fornitura, in termini di ampiezza e profondità della gamma di offerta, e la necessità di favorire la dinamicità dell'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, Consip non garantisce sistemi di controllo o di vigilanza *ex ante* dei dati inseriti nei cataloghi, che consentano di escludere condotte fraudolente senza penalizzare i fornitori che vogliono legittimamente proporre nuovi beni.

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 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.

Più in particolare, nell'esercizio del 2019, le attività di monitoraggio degli operatori economici abilitati o ammessi agli strumenti di acquisto Mepa e Sdapa hanno riguardato:

- il monitoraggio delle violazioni delle regole del Sepa poste in essere dagli operatori economici in sede di esecuzione contrattuale;
- il monitoraggio della sussistenza e permanenza, in capo ai fornitori abilitati o ammessi, dei requisiti di carattere speciale previsti nei diversi bandi o dalla normativa specifica di

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 risarcimenti.

riferimento. L'accezione "speciale" connota i requisiti di idoneità professionale che l'operatore è tenuto a possedere con riferimento allo specifico bando quali, a titolo di esempio, la coerenza dell'oggetto sociale dichiarato, licenze, autorizzazioni, iscrizioni in albi o ordini nonché altre situazioni soggettive, richiesti nella *lex specialis*;

- la verifica della sussistenza e della permanenza, in capo agli operatori economici abilitati o ammessi al Mepa/Sdapa, dei requisiti di carattere generale (assenza dei motivi di esclusione) di cui all'art. 80 del d.lgs. n. 50 del 2016, dichiarati in sede di domanda di abilitazione o ammissione ai bandi Mepa e Sdapa (o in sede di rinnovo, modifica dei dati dell'abilitazione o ammissione stessa). In ottemperanza al disposto di cui all'art. 36 comma 6-bis del citato decreto, e nelle more della realizzazione dei servizi di interoperabilità della Banca dati degli operatori economici (BDOE) cui al comma 2 del successivo art. 81, le verifiche in capo ai fornitori abilitati al Mepa sono svolte sistematicamente su un campione significativo di operatori economici;
- la verifica delle ipotesi di mendacio nelle dichiarazioni rese *ex d.p.r.* 28 dicembre 2000, n. 445 dagli operatori economici all'atto dell'abilitazione o ammissione o del rinnovo dei dati, riferibili a tutte le fattispecie - di carattere generale o speciale - oggetto di autocertificazione, ivi compresa la gestione dei procedimenti e dei provvedimenti sanzionatori eventualmente conseguenti all'esito del contraddittorio di rito con gli operatori economici interessati, nonché degli ulteriori procedimenti incardinati, ove ne ricorrano i presupposti, avanti all'ANAC o alla competente Procura della Repubblica.

Attraverso lo strumento delle verifiche ispettive, sono stati avviati controlli su oltre 8.500 ordinativi di fornitura (ODF) o appalti specifici (AS) o ancora *addendum* riferibili alle iniziative afferenti ai buoni pasto, nonché sui documenti contabili costituenti le dichiarazioni di fatturato rese dai fornitori aggiudicatari delle iniziative Consip ai fini del calcolo della commissione spettante; all'esito, sono stati assunti gli eventuali provvedimenti monitori, sanzionatori o risolutivi.

Nell'ambito delle attività di monitoraggio degli operatori economici abilitati al Mepa o ammessi allo Sdapa, nel periodo in osservazione sono stati avviati circa 200 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 pubblica amministrazione, disponibili in allegato a tutti i bandi oggetto di pubblicazione.

Su un campione di 147 operatori economici abilitati al Mepa sono state altresì effettuate le attività di verifica del possesso e della permanenza dei requisiti soggettivi di carattere generale di cui ai motivi di esclusione elencati all'art. 80 del d.lgs. n. 50 del 2016 e nelle successive linee guida emanate dall'Anac, dichiarati dai fornitori in sede di domanda di abilitazione ai bandi Mepa o di rinnovo. All'esito, sono stati adottati gli eventuali provvedimenti di revoca nonché - ove atto dovuto - incardinati avanti all'Anac e alla Procura della Repubblica i procedimenti di segnalazione della dichiarazione mendace resa ex d.p.r. n. 445 del 2000. Analoghe verifiche sono state altresì avviate su operatori economici, a seguito di segnalazioni pervenute dalle pubbliche amministrazioni.

Anche per quanto concerne il Sistema dinamico di acquisizione, sono state condotte attività di verifica in ordine ai motivi di esclusione di cui al citato art. 80 del d.lgs. n. 50 del 2016. Tali attività hanno interessato 9 imprese, nei confronti delle quali, ove necessario, sono stati assunti provvedimenti per il perfezionamento, l'integrazione o la revoca dell'ammissione, nonché le segnalazioni di rito per i casi di mendacio.

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 l'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 per svolgere la procedura, con il supporto e l'assistenza di Consip.

Tabella 8 - Indicatori gare in Asp

	2018	2019	Variaz. %
Erogato (milioni)	162	456	181
Bandi semplificati/Appalti specifici pubblicati (n.)	128	1.023	699

Fonte: Consip s.p.a.

Nell'ambito delle gare in modalità Asp, nel corso del 2019 si è registrato un eccezionale incremento del valore di erogato, sostanzialmente triplicato (456 milioni a fronte di 162 milioni nel 2018). Ancor più significativi sono stati gli incrementi rilevati nel numero di pubblicazioni realizzate dalle amministrazioni (1.023 gare, a fronte di 128 gare nel 2018) e nel valore di importo bandito (4.586 milioni a fronte di 580 milioni nel 2018).

Tali risultati sono stati raggiunti procedendo in continuità con le attività di promozione già avviate nel 2018, attraverso incontri diretti con i principali enti pubblici centrali o territoriali e presso i soggetti aggregatori, nonché tramite sessioni di formazione *on-line* e incontri di formazione in aula per illustrare le caratteristiche e le funzionalità dello strumento. Tali azioni hanno determinato l'abilitazione nel 2019 di 11.250 utenti, per un totale di circa 900 stazioni appaltanti e 138 amministrazioni.

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.

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:

- a) 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 - in valore assoluto rispetto al dato storico, o relativo rispetto invece alla tipologia di anomalia segnalata - vengono avviati approfondimenti, condivisi con le strutture aziendali interessate;
- b) 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 da parte del fornitore aggiudicatario nella fase di esecuzione dei singoli contratti stipulati con le pubbliche amministrazioni;
- c) il controllo della corretta esecuzione delle prestazioni contrattuali che il fornitore deve adempiere direttamente nei confronti di Consip; 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 titolo di esempio, invio di flussi dati relativi all'andamento dell'iniziativa, reportistica, prestazione e svincolo di garanzie definitive). Il controllo sistematico del tempestivo rispetto di dette obbligazioni è effettuato mensilmente, o secondo le scadenze e la natura degli adempimenti gravanti sui singoli operatori economici.

Gli inadempimenti rilevati attraverso l'attivazione dei diversi strumenti di monitoraggio conducono all'avvio di procedimenti amministrativi di contestazione che, all'esito del contraddittorio di rito espletato con gli operatori economici interessati, si concludono con l'applicazione o meno delle penali contrattualmente previste e che, in presenza di ulteriori elementi, eventualmente concorrono all'assunzione di ulteriori e più stringenti provvedimenti sanzionatori.

L'analisi degli inadempimenti rilevati con le attività di monitoraggio della qualità delle forniture permettono l'identificazione di proposte di azioni correttive o integrative del tessuto contrattuale, che vengono condivise con le funzioni aziendali deputate:

- a) alla definizione degli *standard* di gara;
- b) alla redazione della documentazione di gara.

6.1.8 Attività svolta in funzione di soggetto attuatore per l'emergenza Covid-19

Con decreto del Capo del Dipartimento della protezione civile del 2 marzo 2020, l'Amministratore delegato di Consip s.p.a. è stato nominato "soggetto attuatore" per fronteggiare l'acquisizione di beni, servizi e forniture necessari per fronteggiare l'emergenza Covid. Il soggetto attuatore opera sulla base di specifiche direttive impartite dal Capo Dipartimento, può avvalersi delle deroghe previste dall'art. 3 dell'ordinanza n. 630 del 2020 per assicurare la tempestività degli approvvigionamenti e opera con una contabilità speciale. Per realizzare gli interventi richiesti, al soggetto attuatore è assicurata copertura finanziaria nei limiti delle somme autorizzate.

In qualità di soggetto attuatore, Consip, nell'arco di tempo intercorrente dal 6 al 19 marzo 2020, ha indetto le seguenti procedure negoziate per l'acquisto di forniture necessarie per fronteggiare l'emergenza sanitaria:

- 1) ID 2281 - 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 destinati all'emergenza sanitaria "Covid-19"¹³;
- 2) ID 2282 - Procedura negoziata d'urgenza per l'affidamento di accordi quadro per la fornitura di dispositivi di protezione individuale e apparecchiature elettromedicali, dispositivi e servizi connessi destinati all'emergenza sanitaria "Covid-19";
- 3) ID 2284 - Procedura negoziata per l'affidamento di tamponi rinofaringei destinati all'emergenza sanitaria "Covid-19";

¹³ 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.

- 4) ID 2285 - Procedura negoziata per l'affidamento di *kit* diagnostici per coronavirus destinati all'emergenza sanitaria "Covid-19";
- 5) ID 2286 - Procedura negoziata d'urgenza per l'affidamento di accordi quadro per la fornitura di umidificatori, carrelli di emergenza, caschi CPAP, caschi NIV, dispositivi e servizi connessi destinati all'emergenza sanitaria "Covid-19". L'iniziativa è suddivisa in 4 lotti merceologici, di cui tre relativi a ripubblicazioni di una precedente iniziativa (ID 2281);
- 6) ID 2288 - Procedura negoziata d'urgenza per l'affidamento di accordi quadro per la fornitura di mascherine chirurgiche, dispositivi di protezione individuale e servizi connessi destinati all'emergenza sanitaria "Covid-19".

In tale contesto sono stati inoltre effettuati 2 acquisti sul Mercato elettronico della pubblica amministrazione, per provette sterili e estrattori RNA.

In merito alle attività svolte a supporto del commissario per l'emergenza Covid-19, le principali problematiche emerse possono essere raggruppate in 2 classi:

1. esclusione durante la procedura di gara o annullamento di provvedimenti di aggiudicazione nei confronti di alcuni fornitori che avevano presentato apparecchiature e dispositivi non conformi a quanto richiesto nel capitolato tecnico o non equivalenti in termini di funzionalità;
2. problemi a livello internazionale della catena distributiva di molte aziende che hanno causato ritardi nelle consegne rispetto a quanto dichiarato in sede di offerta.

Sussiste, infine, un problema di contenzioso con riferimento alla vicenda giudiziaria relativa a lotto n. 6 (fornitura di mascherine chirurgiche) nell'ambito della procedura negoziata d'urgenza, in 18 lotti, per l'affidamento di accordi quadro per la fornitura di dispositivi di protezione individuale e apparecchiature elettromedicali, dispositivi e servizi connessi destinati all'emergenza sanitaria Covid-19 - ID 2282

7. PROBLEMATICHE CONNESSE AD ALCUNE GARE CONSIP

7.1 Linee generali

Anche nel corso dell'anno 2019, il dipanarsi di molteplici vicende giudiziarie connesse a gare bandite, deliberate o assegnate da Consip, ha avuto significative ripercussioni e ricadute sulla stessa gestione operativa della Società.

Infatti, l'emersione di ipotizzate condotte antigiuridiche – di cui si riferirà nel prosieguo - 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.

7.2 Gara per l'affidamento di servizi integrati, gestionali 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 e agli enti e istituti di ricerca (FM4)

La gara FM4 (ID 1299) è stata interessata da vicende giudiziarie che hanno generato diversi contenziosi non solo in ambito amministrativo, ma anche in sede penale e civile e da un'intesa anticoncorrenziale accertata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm), anch'essa fonte di ulteriori impugnazioni.

In ragione delle risultanze delle indagini penali svolte nei riguardi dell'amministratore di fatto della società, per corruzione posta in essere in concorso con un funzionario Consip, il 16 giugno 2017 la Consip s.p.a. ha escluso un'impresa per violazione dell'art. 38 co. 1 lett. f) d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e per mendacio. L'esclusione ha generato un contenzioso complesso e articolato.

In sede amministrativa la legittimità dell'esclusione e dell'escussione delle garanzie provvisorie è stata confermata.

Allo stato, pendono, ancora diversi giudizi penali e civili.

La gara FM4 è stata anche interessata da un procedimento (I-808), avviato il 21 marzo 2017 dall'Agcm, ai sensi dell'art. 14 della l. 10 ottobre 1990, n. 287, per violazione delle regole sulla concorrenza, volto ad accertare se diverse imprese, anche per il tramite di società controllate,

avessero posto in essere un'intesa restrittiva della concorrenza, in violazione dell'articolo 101 del TFUE, avente ad oggetto il coordinamento delle modalità di partecipazione alla gara FM4. L'Agcm, con provvedimento adottato in data 17 aprile 2019 a conclusione del procedimento, ha accertato la sussistenza nella gara citata di un'intesa di tipo orizzontale, restrittiva della concorrenza, volta alla ripartizione dei lotti posti a gara, neutralizzando il confronto competitivo per l'aggiudicazione delle commesse; in relazione a ciò, l'Autorità ha sanzionato le società ritenute partecipi dell'intesa.

Consip, di conseguenza, ha valutato l'illecito anticoncorrenziale quale grave errore professionale, ai sensi dell'art. 38 co. 1 lett. f) d.lgs. n. 163 del 2006, escludendo gli operatori coinvolti, ancora presenti nelle graduatorie dalla gara FM4 e dalle altre procedure coeve di analogo contesto merceologico, in cui avevano presentato offerta, ed escutendo le garanzie provvisorie.

Gli operatori sanzionati hanno impugnato innanzi al Tar Lazio il provvedimento Agcm (in tali giudizi Consip ha ritenuto opportuno non costituirsi).

Il Tar ha ritenuto legittimo l'accertamento dell'intesa anticoncorrenziale compiuto dall'Agcm della maggior parte delle imprese sanzionate; con riferimento a tali pronunce, l'Agcm ha proposto appello.

Pendono, inoltre, giudizi innanzi al Tar avverso l'esclusione dalla gara FM4 e i relativi provvedimenti di escussione delle garanzie.

7.3 Gare per Pulizie enti SSN (ID 1460) - Pulizie caserme (ID 1620) - FM musei (ID 1561) - SIE4 (ID 1615) - SL4 (ID 1614) - Gara Mies (ID 1379)

Per i medesimi fatti di rilievo penale che hanno condotto Consip a escluderlo dalla gara FM 4, lo stesso operatore economico è stato, altresì, escluso il 6 marzo 2018 dalle seguenti gare, coeve alla gara FM 4:

- 1) Pulizie enti SSN - lotto 8;
- 2) Pulizie caserme - lotti 2-8-9-10-11-12;
- 3) FM musei - lotti 5-7-8;
- 4) SIE4 - lotti 11-13;
- 5) SL4 - lotti 7-9-10;
- 6) gara MIES 2 lotto 10.

I ricorsi avverso i provvedimenti di esclusione sono stati respinti dal Tar Lazio, con pronunce confermate dal Consiglio di Stato.

Le sentenze del Consiglio di Stato sono state impugnate con distinti ricorsi per revocazione e per Cassazione.

7.4 Convenzioni pulizie scuole (ID 1201)

Con provvedimento n. 25802 del 22 dicembre 2015, a conclusione del procedimento I785, l'Agcm ha accertato l'esistenza di un'intesa restrittiva della concorrenza nell'ambito della gara c.d. "pulizie scuole" (ID 1201) e sanzionato gli operatori economici coinvolti che hanno impugnato il provvedimento Agcm. Il Tar, il Consiglio di Stato e la Corte di Cassazione hanno confermato la legittimità del provvedimento.

Nelle more della definizione dei predetti giudizi, Consip ha risolto le convenzioni pulizie scuole, lotti 1, 4, 10 e 2, 8, 9.

7.4.1 Convenzione per 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 - lotto 5 - ID 1201 - stipulata in data 9 dicembre 2013

In data 30 novembre 2017 la Consip s.p.a. ha disposto la risoluzione per gravi e reiterati inadempimenti della "Convenzione per 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 - lotto 5 - ID 1201" stipulata in data 9 dicembre 2013.

In ordine al provvedimento di risoluzione pende giudizio innanzi al Tribunale civile.

7.5 Convenzioni Facility management 3 - FM3 (ID 578)

Il 28 maggio 2020, a fronte di conclamate e gravi inadempienze, Consip ha risolto per grave inadempimento le convenzioni FM3 lotti 1, 8, 12. Il ricorso *ex art. 700 c.p.c. ante causam* proposto dall'operatore economico, ha trovato un iniziale accoglimento; nella successiva sede del reclamo, il provvedimento è stato revocato.

7.6 Procedura negoziata d'urgenza, in 18 lotti, per l'affidamento di accordi quadro per la fornitura di dispositivi di protezione individuale e apparecchiature elettromedicali, dispositivi e servizi connessi destinati all'emergenza sanitaria Covid-19 (ID 2282)

Come detto, Consip, in qualità di soggetto attuatore nominato con decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 666 del 2 marzo 2020, ha indetto la "procedura negoziata d'urgenza, in 18 lotti, per l'affidamento di accordi quadro per la fornitura di dispositivi di protezione individuale e apparecchiature elettromedicali, dispositivi e servizi connessi destinati all'emergenza sanitaria Covid-19" - ID 2282.

All'esito dell'aggiudicazione, l'aggiudicatario, che da contratto si era impegnato ad effettuare la prima consegna entro 3 giorni dall'ordinativo di fornitura - emesso da Consip il 15 marzo 2020 per 3 milioni di mascherine - ha addotto fin dall'inizio l'esistenza di non chiare problematiche organizzative che impedivano il rispetto della tempistica.

Nel frattempo, effettuati i controlli *ex art. 80 cit.*, è emersa un'irregolarità fiscale non dichiarata che ha condotto Consip in data 19 marzo 2020 all'annullamento dell'aggiudicazione.

La vicenda ha avuto anche un risvolto penale.

7.7 Convenzione SIC3 (ID 1250)

Il 15 maggio 2020, a fronte di conclamate e gravi inadempienze, Consip ha risolto per grave inadempimento le convenzioni SIC3 lotti 1, 4 e 6, escutendo le relative cauzioni e segnalando il fatto ad Anac.

Il ricorso *ex art. 700 c.p.c. ante causam* proposto dall'operatore economico è stato respinto.

7.8 Convenzione IGRUE per l'affidamento di servizi di supporto e assistenza tecnica per l'esercizio e lo sviluppo della funzione di sorveglianza e *audit* dei programmi cofinanziati dall'unione europea (ADA) (ID 1592)

Il contenzioso in atto afferisce alla risoluzione della convenzione in oggetto stipulata da Consip, nell'interesse dell'IGRUE (Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione Europea del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato), per l'esecuzione dei "servizi di supporto e assistenza tecnica per l'esercizio e lo sviluppo della funzione di sorveglianza e *audit* dei programmi cofinanziati dall'Unione Europea" (c.d. gara ADA).

La controversia ha per oggetto il provvedimento posto in essere da Consip - in corso di esecuzione - a valle dell'emissione del provvedimento Agcm che ha sanzionato l'operatore economico per l'intesa restrittiva della concorrenza da esse posta in essere proprio nell'ambito della gara ADA.

Sul punto pende giudizio civile.

7.9 Gara per la fornitura di energia elettrica e dei servizi connessi per le pubbliche amministrazioni EE12

In corso di esecuzione della convenzione, si era verificato un crollo del prezzo del petrolio, per effetto del quale - in applicazione della specifica formula di revisione del prezzo prevista nel disciplinare di gara, agganciata al prezzo del petrolio *brent*¹⁴ - la fornitura di energia elettrica risultava essere per l'operatore economico fortemente in perdita. Era stato dunque chiesto a Consip un aggiornamento della formula revisionale del prezzo per la fornitura alle pubbliche amministrazioni dell'energia elettrica, ma tale istanza, in ragione di puntuali previsioni di gara, non era stata accolta. Ne è seguito un lungo contenzioso, sia in sede amministrativa che civile, in cui Consip è risultata sempre vittoriosa. La vicenda è poi culminata con l'introduzione, in via legislativa, di apposita disposizione normativa (art. 1, co. 511 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge di stabilità 2016) volta a disciplinare (anche) il caso di specie e, dunque, con un accordo tra le parti volto a modificare le condizioni economiche di esecuzione della convenzione EE12.

A valle della vicenda sopra descritta, e nonostante gli accordi presi (rinuncia da parte dell'operatore economico ad azioni risarcitorie nei confronti di Consip e delle amministrazioni), è stato comunque notificato a Consip, in data 25 giugno 2019, un atto di citazione volto ad ottenere il risarcimento di tutti i danni subiti dall'operatore economico in relazione al periodo in cui, prima della definizione dell'accordo di cui alla succitata legge, si è trovato a dover eseguire la convenzione EE12 alle originarie condizioni economiche offerte in gara. La domanda risarcitoria, quantificata ancora in via provvisoria, ammonta a "una

¹⁴ I termine *brent* caratterizza oggi il petrolio di riferimento europeo, un prodotto molto leggero, risultato dell'unione della produzione di 19 campi petroliferi situati nel Mare del Nord

complessiva somma non inferiore ad euro 71.357.542,60, oltre danno di immagine commerciale". Il giudizio è ancora in corso.

7.10 Convenzioni per la fornitura del servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto cartacei di qualsiasi valore nominale e dei servizi connessi in favore delle amministrazioni pubbliche (ed. 7) BP7 (ID 1488)

Una società, in qualità di esercizio commerciale convenzionato con l'aggiudicataria delle convenzioni BP7 lotti 1 e 3, ha convenuto in giudizio la Consip e l'Agenzia delle entrate, nelle rispettive qualità di soggetto aggiudicatore della gara BP7 sottoscrittore della relativa convenzione, e di soggetto pubblico aderente alla medesima convenzione, assumendo che le parti convenute fossero tenute al soddisfacimento della pretesa creditrice attorea costituita dal mancato pagamento da parte della medesima aggiudicataria del corrispettivo della spesa dei buoni pasto presso il proprio esercizio.

La Consip s.p.a. si è costituita ritualmente in giudizio, eccependo l'infondatezza della predetta domanda e invocandone l'integrale rigetto, sul presupposto della carenza di titolo contrattuale ed extracontrattuale a sostegno della pretesa creditoria azionata. Si rammenta che la Consip aveva peraltro provveduto, in data 13 luglio 2018, a risolvere le menzionate convenzioni per grave inadempimento dell'aggiudicataria. La causa è stata discussa e si è in attesa della decisione.

8. CONTENZIOSO

Come già evidenziato, Consip si avvale del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.

Consip s.p.a., non disponendo di avvocatura interna, con riferimento al contenzioso relativo al Programma e incardinato anteriormente al 1° gennaio 2019, aveva conferito mandato agli avvocati del libero foro inseriti nell'elenco dalla stessa costituito; in data 9 aprile 2019 è stato sottoscritto un protocollo d'intesa fra l'Avvocatura generale dello Stato e Consip s.p.a. sulla base del quale si è provveduto a revocare i mandati precedentemente conferiti ai professionisti e a incaricare l'Avvocatura dello Stato del patrocinio per le successive (anche solo eventuali) attività. L'attività di progressivo passaggio dei giudizi all'Avvocatura si è conclusa nel rispetto di quanto previsto dall'art. 3, commi 4 e 6, del protocollo nonché dei tempi necessari per garantire un ordinato subentro.

Per tutti gli altri contenziosi in cui Consip sia attrice o convenuta che non siano relativi ad attività svolte nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione, la procedura interna in ordine all'affidamento degli incarichi esterni per la gestione del contenzioso disciplina i principi, i criteri e le modalità per l'affidamento degli incarichi professionali per il patrocinio legale di Consip s.p.a. e indica:

- i requisiti di esperienza e di moralità professionale che debbono possedere i professionisti incaricati da Consip s.p.a.;
- la gestione di eventuali casi di conflitto di interessi;
- le ipotesi di sospensione e cancellazione dei professionisti dall'elenco;
- il procedimento da seguire per il conferimento degli incarichi.

La procedura predetta prevede che lo specifico incarico venga affidato mediante apposito confronto competitivo, interamente tracciato, cui sono invitati due o più professionisti dell'elenco nel rispetto dei principi di rotazione, economicità ed efficacia. Solo in casi specifici e motivati, previsti e disciplinati dalla procedura stessa, è possibile ricorrere all'affidamento in via diretta ad un professionista dell'elenco; si tratta essenzialmente: 1) dei casi di evidente consequenzialità e complementarietà con altri incarichi aventi lo stesso oggetto (anche al fine di dare continuità al rapporto fiduciario); 2) del caso in cui il giudizio abbia ad oggetto questioni giuridiche di carattere particolarmente innovativo o istituti giuridici di recente introduzione o di riforma da parte del legislatore; 3) di ipotesi in cui sussistano particolari esigenze di natura tecnica (ad esempio, per il giudizio da instaurarsi/instaurato a valle di una

consulenza legale fornita dallo stesso professionista su questioni ad alto rischio di contenzioso) o dai tempi nei quali è necessario affidare l'incarico (ad esempio, in caso di richiesta di decreto interinale *inaudita altera parte*).

In data 1° agosto 2019 è entrata in vigore una procedura aggiornata, contenente altresì la disciplina in ordine all'affidamento degli incarichi esterni per la gestione del contenzioso in materia di diritto civile e penale ove Consip s.p.a. sia parte offesa.

Per tali giudizi, in ragione della loro occasionalità, la nuova procedura prevede che lo specifico incarico venga affidato mediante apposito confronto competitivo cui sono invitati i professionisti che, a seguito della pubblicazione sul sito istituzionale della Società di un apposito avviso contenente informazioni specifiche sulla controversia (disciplinare - macroarea in cui rientra la controversia - requisiti minimi richiesti al professionista) abbiano inviato la propria manifestazione d'interesse.

Di seguito, un breve resoconto della situazione del contenzioso in essere, distinto per ambiti di giurisdizione.

a) Tribunale amministrativo regionale

Nel corso dell'anno 2019, sono stati notificati a Consip 113 ricorsi dinanzi al Tribunale amministrativo regionale

Al 31 dicembre 2019 i medesimi risultano così suddivisi: 40 pendenti, 22 definiti nel merito con esito favorevole per Consip, 6 definiti nel merito con esito sfavorevole, in 42 di essi la Consip ha ritenuto di non doversi costituire, 3 non sono stati depositati.

Al 31 ottobre 2020, i 40 ricorsi pendenti al 31 dicembre 2019 risultano così modificati: 22 definiti nel merito con esito favorevole per Consip, 3 definiti nel merito con esito sfavorevole

Sono state proposte dinanzi al Tribunale amministrativo regionale 50 istanze cautelari: 7 hanno avuto esito favorevole per Consip, 9 hanno avuto esito sfavorevole, 34 non sono state discusse entro il 31 dicembre 2019.

b) Consiglio di Stato

Innanzitutto al Consiglio di Stato sono stati notificati a Consip 81 ricorsi in appello così suddivisi: 16 ricorsi in appello cautelare di cui 10 definiti con esito positivo per Consip, 2 definiti con esito negativo per Consip, 2 pendenti; in due ricorsi in appello cautelare Consip ha ritenuto di non

costituirsi; 65 ricorsi in appello avverso sentenza di cui 12 sono stati definiti con esito positivo per Consip, 41 pendenti al 31 dicembre 2019; in 12 ricorsi Consip ha ritenuto di non costituirsi. Al 31 ottobre 2020 i ricorsi pendenti al 31 dicembre 2019 risultano così modificati: un appello cautelare è stato definito con esito sfavorevole – spese compensate; dei 41 appelli su sentenza pendenti al 31 dicembre 2019, nel corso del 2020, 38 sono stati definiti nel merito, di cui 27 con esito positivo per Consip e 11 con esito negativo.

c) Corte Suprema di Cassazione

Sono stati notificati a Consip 2 ricorsi dei quali uno è stato definito favorevolmente e uno risulta pendente al 31 dicembre 2019.

d) Tribunale civile

I ricorsi che vedono coinvolta Consip dinanzi al Tribunale civile risultano essere 29 così suddivisi: 22 pignoramenti presso terzi nei quali Consip riveste la qualifica di terzo pignorato; 5 atti di citazione; 1 ricorso per sequestro liberatorio; 1 decreto ingiuntivo promosso da Consip.

e) Presidente della Repubblica

È stato presentato un ricorso straordinario in cui Consip ha deciso di non costituirsi (Gara MIES 2 lotto 6).

f) Quantificazione spese di soccombenza anno 2019

Con riferimento ai provvedimenti giurisdizionali emessi nel corso dell'anno 2019, le spese di soccombenza (comprehensive di spese generali e rimborso dei contributi unificati) risultano essere pari a 66.885,90 euro.

Conclusivamente, si rileva che nel 2019 sono stati incardinati 143 giudizi, di cui al 13 marzo 2021 ne risultano ancora pendenti 15; per i giudizi definiti gli esiti sono stati i seguenti:

- 17,9 per cento sfavorevoli per Consip;
- 72,1 per cento favorevoli per Consip.

Nel 2020 sono stati incardinati 193 giudizi, di cui alla medesima data dal 13 marzo 2021 ne risultano ancora pendenti 84; per i giudizi definiti gli esiti sono stati i seguenti:

- 18,3 per cento sfavorevoli per Consip;
- 71,7 per cento favorevoli per Consip.

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 (stipulata in data 9 marzo 2017 e relativa al triennio 2017-2019 v. par. 1.3¹⁵).

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.

Di seguito, vengono riportate le risorse dell'ultimo triennio (indicate fra i ricavi, v. par. 10.1) distinte per tipologia (gestione propria e gestione a rimborso) e per ambito di attività svolta.

Tabella 6 - Risorse ultimo triennio

	2017	2018	Variaz. %	2019	Variaz. %
PRESTAZIONI PROFESSIONALI	45.743.536	47.933.716	4,79	48.097.343	0,34
Programma razionalizzazione acquisti	32.652.557	33.203.706	1,69	34.940.960	5,23
Corrispettivi <i>forfait</i>	32.652.557	33.203.706	1,69	34.940.960	5,23
Centrale di committenza per singole PA	9.131.090	10.684.083	17,01	9.216.645	-13,73
Corrispettivi tempo e spesa	3.480.190	4.671.383	34,23	4.277.095	-8,44
Corrispettivi <i>forfait</i>	5.650.900	6.012.700	6,40	4.939.550	-17,85
Progetti specifici	3.959.889	4.045.927	2,17	3.939.738	-2,62
Corrispettivi a canone	3.200.000	3.250.000	1,56	3.300.000	1,54
Corrispettivi tempo e spesa	718.625	667.757	-7,08	598.890	-10,31
Corrispettivi prodotti e servizi specifici	41.264	128.170	210,61	40.848	-68,13
QUOTE A RIMBORSO	11.797.881	11.848.394	0,43	14.223.003	20,04
Programma razionalizzazione acquisti	10.199.008	10.031.111	-1,65	12.799.513	27,60
Centrale di committenza per singole PA	260.990	263.767	1,06	252.847	-4,14
Progetti specifici	1.337.883	1.553.517	16,12	1.170.643	-24,65
TOTALE	57.541.417	59.782.110	3,89	62.320.346	4,25

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Consip s.p.a.

¹⁵ Successivamente, è stata stipulata una nuova convenzione in data 13 febbraio 2020, regolante la realizzazione e la gestione delle attività del Programma nel triennio 2020-2022.

L'incremento complessivo delle risorse acquisite nel 2019 è del 4,25 per cento, determinato principalmente dall'aumento delle quote a rimborso per il Programma di razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione.

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 24 marzo 2020 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 2019 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 25 marzo 2020, il Collegio sindacale, previo positivo riscontro della società di revisione e sulla base dell'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 29 settembre 2020, dopo il susseguirsi di numerosi aggiornamenti a partire dalla prima convocazione del 28 aprile 2020.

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 2019 sono i seguenti.

Tabella 7 - Valori economici e patrimoniali per aggregato

VALORI ECONOMICI		VALORI PATRIMONIALI			
Ricavi delle vendite	69.141.357			Mezzi propri	40.235.619
Valore aggiunto	44.998.382	Attivo fisso	3.148.922	Passività consolidate	10.811.701
Risultato netto	7.396.184	Attivo circolante	95.118.498	Passività correnti	47.220.100

Fonte: Consip s.p.a.

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 2,20 milioni in sede di distribuzione del dividendo, ex art. 1, c. 506, l. n. 208 del 2015,; 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 2019, emerge un risultato d'esercizio positivo di 7.396.184 euro con un incremento del 27,53 per cento rispetto al precedente esercizio, in cui era stato di 5.799.757 euro.

Nel 2019 si registra una diminuzione del valore della produzione (73.412.487 euro nell'anno 2019 contro 74.413.117 euro dell'anno 2018) pari a poco più di un milione (-1,34 per cento), determinata essenzialmente dal decremento degli altri ricavi e proventi.

I costi della produzione, diminuiti del 4,71 per cento, sono passati da 66.184.926 euro del 2018 a 63.066.392 euro del 2019.

La differenza tra valore e costi di produzione è pari nel 2019 a 10.346.095 euro (+25,74 per cento) a fronte di 8.228.191 dell'anno 2018.

Il risultato prima delle imposte è pari a 10.359.412 euro (+25,74 per cento) che si confronta con il risultato dell'anno precedente pari a 8.238.978 euro.

Nella tabella seguente sono esposti i dati del conto economico per l'esercizio 2019 posti a confronto con quelli dell'esercizio precedente.

Tabella 8 - Conto economico

CONTO ECONOMICO	2018	2019	Variaz. %	Incid. %
A) VALORE DELLA PRODUZIONE				
1) Ricavi delle vendite e prestaz.				
Compensi Consip	47.933.716	48.097.343	0,34	65,52
Rimborso costi P.A.	11.848.394	14.223.003	20,04	19,37
TOTALE	59.782.110	62.320.346	4,25	84,89
3) Variazione lavori in corso su ordinazione	-57.254	544.742	+1.051,45	0,74
4) Incrementi di immob. per lavori interni	42.555	22.684	-46,69	0,03
5) Altri ricavi e proventi				
Ricavi e proventi diversi	8.032.208	3.703.704	-53,89	5,05
Contributi in conto esercizio	6.613.498	6.821.011	3,14	9,29
TOTALE	14.645.706	10.524.715	-28,14	14,34
TOTALE VALORE DELLA PRODUZIONE	74.413.117	73.412.487	-1,34	100,00
B) COSTI DELLA PRODUZIONE				
6) Per materie prime, suss., di cons.				
Acquisti beni per Consip	54.402	39.805	-26,83	0,06
Acquisti beni per conto terzi	1.230.048	1.894.429	54,01	3,00
TOTALE	1.284.450	1.934.234	50,59	3,07
7) Per servizi				
Acquisti servizi per Consip	8.551.332	7.652.701	-10,51	12,13
Acquisti servizi per conto terzi	10.613.700	12.187.015	14,82	19,32
TOTALE	19.165.032	19.839.716	3,52	31,46
8) Per godimento di beni di terzi				
Godimento beni di terzi per Consip	2.301.366	2.794.892	21,44	4,43
Godimento beni di terzi per conto di terzi	4.647	141.559	2.946,24	0,22
TOTALE	2.306.013	2.936.451	27,34	4,66
9) Per il personale				
a) Salari e stipendi	23.067.327	23.755.791	2,98	37,67
b) Oneri sociali	6.155.066	6.378.688	3,63	10,11
c) T.F.R.	1.763.154	1.784.816	1,23	2,83
e) Altri costi	837.551	732.821	-12,50	1,16
TOTALE	31.823.098	32.652.116	2,61	51,77
10) Ammortamenti e svalutazioni				
a) Ammortamento imm. immateriali	1.083.247	1.541.804	42,33	2,44
b) Ammortamento imm. materiali	148.153	169.114	14,15	0,27
TOTALE	1.231.400	1.710.918	38,94	2,71
12) Accantonamenti per rischi	6.889.756	445.560	-93,53	0,71
14) Oneri diversi di gestione	3.485.177	3.547.397	1,79	5,62
TOTALE COSTI DELLA PRODUZIONE	66.184.926	63.066.392	-4,71	100,00
DIFF. VALORI E COSTI DI PROD. (A-B)	8.228.191	10.346.095	25,74	

(segue)

CONTO ECONOMICO	2018	2019	Variaz. %
C) PROVENTI E ONERI FINANZIARI			
16) Altri proventi finanziari			
d) proventi diversi dai precedenti	51.768	13.604	-73,72
TOTALE	51.768	13.604	-73,72
17) Interessi e altri oneri finanziari	40.981	287	-99,30
17b) Utili e perdite su cambi			
TOTALE ONERI E PROVENTI FINANZIARI (16-17+/-17b)	10.787	13.317	23,45
D) RETTIFICHE DI ATTIVITA' FINANZIARIE	0	0	
E) PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI			
20) Proventi	0	0	
21) Oneri	0	0	
TOTALE	0	0	
TOTALE PARTITE STRAORDINARIE (20-21)	0	0	
RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE	8.238.978	10.359.412	25,74
22) Imposte sul reddito d'esercizio			
a) imposte correnti	4.207.368	2.290.111	-45,57
b) imposte differite/anticipate	-1.768.147	673.117	138,07
UTILE (PERDITA) D'ESERCIZIO	5.799.757	7.396.184	27,53

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Consip s.p.a.

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

- i ricavi derivanti dai compensi, pari a 48.097.343 euro (a fronte di 47.933.716 euro del 2018), 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 lieve aumento rispetto al precedente esercizio;
- i ricavi per rimborso dei costi da parte delle pubbliche amministrazioni, pari a 14.223.003 euro (a fronte di 11.848.394 euro del 2018), 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 544.742 euro (-57.254 euro nel 2018) 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 22.684 euro (42.555 euro nel 2018), 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 (10.524.715 euro a fronte di 14.645.706 nel 2018), si riferiscono a ricavi residuali derivanti dalla gestione accessoria – come esposto in dettaglio nella nota integrativa – ed il loro decremento deriva in maniera principale dalla diminuzione delle escussioni di cauzioni (passate da 6.265.498 euro nel 2018 a 197.880 euro nel 2019).

I costi della produzione ammontano a 63.066.392 euro e, rispetto all'esercizio 2018 (quando ammontavano a 66.184.926 euro), registrano una diminuzione pari al 4,71 per cento.

Le voci di maggiore incidenza sui costi della produzione che presentano significative variazioni nel 2019 rispetto all'esercizio precedente sono rappresentate da:

- costi per acquisto di beni, che ammontano a 1.934.234 euro; sebbene di bassa incidenza sul totale dei costi di produzione (3,07 per cento), registrano un incremento di oltre il 50 per cento rispetto al 2018, per maggiori forniture a rimborso, riferite in particolare a *software*;
- costi per servizi, che ammontano a 19.839.716 euro (di cui 12.187.015 euro per costi a rimborso) e costituiscono il 31 per cento dei costi di produzione; essi mostrano un incremento del 3,52 per cento rispetto al 2018 dovuto all'aumento dei servizi a rimborso (in particolare per il programma razionalizzazione acquisti) per oltre 1,5 milioni, a fronte di diminuzioni di minore entità di altre voci di costo;
- costi per il personale, comprensivi degli oneri sociali e del Tfr, che ammontano a 32.652.116 euro e costituiscono quasi il 52 per cento dei costi di produzione; essi evidenziano rispetto al 2018 un incremento dello 2,61 per cento dovuto sostanzialmente a maggiori costi per retribuzioni, Tfr e *welfare* aziendale;
- costi per accantonamenti per rischi; ammontano a 445.560 euro, notevolmente diminuiti rispetto al 2018 (quando ammontavano a 6.889.756 euro), relativi per la loro totalità ad accantonamenti sul contenzioso in corso;
- oneri diversi di gestione; ammontano a 3.547.397 euro (rispetto ai 3.485.177 del 2018).

I proventi ed oneri finanziari, presentano un risultato positivo pari a 13.317 euro, in miglioramento rispetto al 2018, determinato dalla diminuzione degli interessi passivi unita all'incremento di quelli attivi.

Le imposte sul reddito nel 2019 sono relative ad imposte correnti (Ires e Irap), pari a 2.290.111 euro, e fiscalità anticipate, per 693.519 euro, alle quali sono state detratte imposte pregresse per 1.366.636 euro.

10.2 Stato patrimoniale

Nelle tabelle seguenti sono riportati i dati dello stato patrimoniale dell'esercizio 2019 posti a confronto con le risultanze dell'esercizio precedente.

Tabella 9 - Stato patrimoniale - attività

Attività	31/12/2018	31/12/2019	Var. %	Inc. %
B) Immobilizzazioni				
<i>I - Immateriali</i>				
4 - Concess., licenze marchi e simil.	885.465	2.003.259	126,24	2,04
6 - Immobilizzazioni in corso e acconti	196.777	219.461	11,53	0,22
7 - Altre*	776.003	486.766	-37,27	0,50
TOTALE	1.858.245	2.709.486	45,81	2,76
<i>II - Materiali</i>				
2 - Impianti e macchinari	46.605	125.751	169,82	0,13
3 - Attrezzature industriali e commerciali	12.921	6.175	-52,21	0,01
4 - Altri beni*	312.148	307.510	-1,49	0,31
TOTALE	371.674	439.436	18,23	0,45
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI	2.229.919	3.148.922	41,21	3,20
C) Attivo circolante				
<i>I - Rimanenze</i>				
3 - Lavori in corso su ordinazione	443.702	988.444	122,77	1,01
<i>II - Crediti</i>				
1 - Verso clienti esigibili entro l'esercizio successivo	18.554.424	24.364.825	31,32	24,79
4 - Verso controllanti esigibili entro l'esercizio successivo	38.846.853	35.852.706	-7,71	36,48
5 - Verso imprese sottoposte al controllo delle controllanti esigibili entro l'esercizio successivo	3.497.199	3.813.210	9,04	3,88
5 - bis 1 - crediti tributari esigibili entro l'esercizio successivo	0	2.103.581		2,14
5 - bis 2 - crediti tributari esigibili oltre l'esercizio successivo	2.156.266	2.156.266	0,00	2,19
5 - ter - imposte anticipate entro l'esercizio successivo	2.978.095	2.303.654	-22,65	2,34
5 quater- Verso altri				
a) esigibili entro l'esercizio successivo	947.617	1.147.588	21,10	1,17
b) esigibili oltre l'esercizio successivo	178.823	202.022	12,97	0,21
TOTALE	67.159.277	71.943.852	7,12	73,21
<i>III - Attività finanziarie non imm.</i>	0	0		0,00
<i>IV - Disponibilità liquide</i>				
1- Depositi bancari e postali	13.636.124	22.056.547	61,75	22,45
2- Denaro e valori in cassa	2.002	460	-77,02	0,00
TOTALE	13.638.126	22.057.007	61,73	22,45
TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE	81.241.105	94.989.303	16,92	96,66
D) Ratei e risconti	72.351	129.195	78,57	0,13
TOTALE ATTIVO	83.543.375	98.267.420	17,62	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Consip s.p.a.

Tabella 10 - Stato patrimoniale - passività

Passività	31/12/2018	31/12/2019	Var. %	Inc. %
A) Patrimonio netto				
I - Capitale	5.200.000	5.200.000	0,00	5,29
II - Riserva da sovrapp. azioni	0	0		0,00
III - Riserve da rivalutazione	0	0		0,00
IV - Riserva legale	1.040.000	1.040.000	0,00	1,06
V - Riserve statutarie	0	0		0,00
VI - Riserve per azioni prop.	0	0		0,00
VII - Altre riserve				
- 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	3,77
- Differenza da arrotondamento all'unità di Euro	0	-2		0,00
VIII - Utili (perdite) portati a nuovo	19.275.043	22.879.475	18,70	23,28
IX - Utile (perdita) d'esercizio	5.799.757	7.396.184	27,53	7,53
TOTALE PATRIMONIO NETTO	35.034.762	40.235.619	14,84	40,95
B) Fondi per rischi e oneri				
2 - per imposte, anche differite	1.679	355	-78,86	0,00
3 - altri	10.420.602	8.065.842	-22,60	8,21
TOTALE	10.422.281	8.066.197	-22,61	8,21
C) Trattamento di fine rapporto	2.571.483	2.690.566	4,63	2,74
D) Debiti				
4 - Debiti verso banche entro l'esercizio successivo	2.735	1.115	-59,23	0,00
6 - Acconti				
a) esigibili entro l'esercizio successivo	110.504	166.750	50,90	0,17
b) esigibili oltre l'esercizio successivo				0,00
7 - Debiti verso fornitori				
a) esigibili entro l'esercizio successivo	10.577.918	13.080.204	23,66	13,31
b) esigibili oltre l'esercizio successivo	86.603	54.938	-36,56	0,06
11 - Debiti verso controllanti esigibili entro l'esercizio successivo	10.996.724	16.873.489	53,44	17,17
11 bis - Debiti verso imprese sottoposte al controllo delle controllanti esigibili entro l'esercizio successivo	305.850	678.357	121,79	0,69
12 - Debiti tributari entro l'esercizio successivo	4.114.640	1.688.190	-58,97	1,72
13 - Debiti verso ist. di previd. e sicur. soc.	2.175.098	2.259.104	3,86	2,30
14 - Altri debiti entro l'esercizio successivo	7.144.777	12.472.891	74,57	12,69
TOTALE	35.514.849	47.275.038	33,11	48,11
E) Ratei e risconti	0	0		0,00
TOTALE PASSIVO	83.543.375	98.267.420	17,62	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Consip s.p.a.

Il totale dell'attivo (98.267.420 euro), a confronto con il totale dell'anno 2018 (83.543.375 euro), espone un incremento del 17,62 per cento; l'attivo circolante pari a 94.989.303 euro nel 2019, contro 81.241.105 dell'anno precedente, è aumentato del 16,92 per cento principalmente per effetto dell'incremento dei crediti verso clienti (che passano da 18,55 milioni nel 2018 a 24,36 milioni nel 2019, con una percentuale di incidenza sul totale attivo del 24,79 per cento), mentre diminuiscono, in misura minore, i crediti verso controllanti (da 38,85 a 35,85 milioni), che costituiscono la voce di maggiore incidenza (36,48 per cento) sul totale dell'attivo e si riferiscono a servizi da regolarizzare e contributi da incassare da parte del Mef. Le disponibilità liquide aumentano del 61,73 per cento (pari a 8,42 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 40.235.619 euro, in aumento del 14,84 per cento nei confronti dell'esercizio precedente (35.034.762 euro);
- debiti pari a 47.275.038 euro, contro debiti dell'anno precedente pari a 35.514.849 euro, con un incremento del 33,11 per cento ed una incidenza sul totale passivo del 48,11 per cento. In particolare, i debiti con maggiore incidenza risultano quelli verso controllanti (17,17 per cento) e verso fornitori a breve termine (13,31 per cento).

Tra le componenti del passivo meritano anche menzione i fondi per rischi ed oneri pari a 8.066.197 euro (in diminuzione rispetto al 2018, per via dei minori accantonamenti dell'esercizio) ed il trattamento di fine rapporto pari a 2.690.566 euro (+4,63 per cento rispetto al 2018).

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 3,15 milioni e registrano un incremento di 918 migliaia di euro (41,17 per cento), distribuito fra le voci immateriali e materiali (rispettivamente, +851 migliaia e +67 migliaia).

Tabella 11 - Immobilizzazioni

(migliaia)

Descrizione	Saldo al 31/12/2018	Saldo al 31/12/2019	Variazioni
Immobilizzazioni immateriali	1.858	2.709	851
Immobilizzazioni materiali	372	439	67
Totale	2.230	3.148	918

Fonte: Consip s.p.a.

La composizione e la movimentazione delle immobilizzazioni, immateriali e materiali, sono rappresentate nelle tabelle che seguono, dalle quali si evincono gli incrementi di maggior rilevanza per licenze *software* (fra le immobilizzazioni immateriali) e per l'impianto di allarme e antincendio (fra le immobilizzazioni materiali).

Tabella 12 - Immobilizzazioni immateriali

(migliaia)

Immobilizzazioni immateriali	Costo storico	Quote amm.to al 31/12/2018	Importo netto al 31/12/2018	Acquisti 2019	Decrementi 2019			Importo netto al 31/12/2019
					Costo storico	Quote amm.to	Totale	
Licenze <i>software</i>	14.106	13.221	885	2.394		1.276	1.276	2.003
Immob. in corso (gare AT-ADA e SPC)	197		197	22			0	219
Altre (investimenti su beni di terzi)	3.854	3.078	776		24	265	289	487
Totale	18.157	16.299	1.858	2.416	24	1.541	1.565	2.709

Fonte: Consip s.p.a.

Tabella 13 - Immobilizzazioni materiali

(migliaia)

Immobilizzazioni materiali	Costo storico	al 31/12/2018		Acquisti 2019	Dismissioni / Decrementi 2019			Amm.to 2019	Importo netto al 31/12/2019
		Fondo amm.to	Importo netto	Totale acquisti	Costo storico	F.do amm.	Totale		
Impianto allarme e antincendio	83	79	4	83			0	14	73
Centrale telefonica	364	364	0				0		0
Varchi elettronici	116	73	42	25	26	26	0	15	52
Attrezzature diverse	126	113	13				0	7	6
Attrezzature elettroniche e varie	39	39	0				0		0
Apparecchiature hardware	1.718	1.422	296	119	135	135	0	127	288
Mobili e macchine da ufficio	1.433	1.418	15	9	10	10	0	6	18
Telefoni portatili	35	34	1	1	1	1	0		2
Costruzioni leggere	24	24	0				0		0
Totale	3.938	3.566	371	237	172	172	0	169	439

Fonte: Consip s.p.a.

L'attivo circolante ammonta a complessivi 94,99 milioni con un incremento di 13,75 milioni rispetto all'esercizio precedente (+16,92 per cento).

Le singole voci sono costituite da:

- rimanenze lavori in corso su ordinazione che ammontano a 988 migliaia di euro, con un incremento di 555 migliaia di euro (122,77 per cento). Non sono inclusi oneri finanziari patrimonializzati;
- crediti pari complessivamente a 71,94 milioni a fronte di 67,16 milioni dell'esercizio precedente, con un incremento di 4,79 milioni (7,12 per cento). Sono esigibili oltre l'esercizio successivo 2,16 milioni 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 202 migliaia di euro di crediti verso altri, relativi ad un atto transattivo siglato con un operatore economico (al quale sono state applicate penali ed escussioni di garanzie da riconoscere al Mef), per 200 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 2019, sono principalmente costituiti da crediti nei confronti

del Mef per il programma di razionalizzazione degli acquisti (33,51 milioni) e per progetti specifici (2.301 migliaia di euro);

- disponibilità liquide che ammontano a 22,06 milioni, con un decremento di 8,42 milioni rispetto all'esercizio 2018. Sono composte per la quasi totalità da depositi bancari e postali. Sull'andamento della gestione finanziaria e sulla conseguente determinazione dei saldi di liquidità, si rinvia al paragrafo 10.4;

I risconti attivi sono pari complessivamente a 129 migliaia di euro, in diminuzione rispetto all'esercizio 2018 per 57 migliaia di euro.

10.3.2 Variazioni del passivo

Il patrimonio netto ammonta a 40,2 milioni, con un incremento rispetto al 2018 di 5,2 milioni. Le principali voci di patrimonio netto e le variazioni rispetto al 2017 sono evidenziate nella tabella seguente.

Tabella 14 - Movimentazioni del patrimonio netto

(migliaia)

Voci	Saldo al 31/12/2018	Incrementi	Decrementi	Saldo al 31/12/2019
Capitale Sociale	5.200			5.200
Riserva legale	1.040			1.040
Riserva ex d.l. n. 124/1993	17			17
Riserve da fusione Sicot	3.703			3.703
Riserva disponibile Utile (Perdite) a nuovo	19.275	3.604		22.879
Risultato d'esercizio	5.800	7.396	5.799	7.397
Totale Patrimonio netto	35.035	11.000	5.799	40.236

Fonte: Consip s.p.a.

La voce "capitale sociale" è pari a 5,20 milioni 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 2019 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 (1,04 milioni) ed è quindi interamente costituita.

La voce "riserve in sospensione ex d.lgs. n. 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 3,70 milioni, composto dal capitale sociale (2,5 milioni), dalla riserva legale utili non distribuiti (60 migliaia di euro) e dalla riserva disponibile utili non distribuiti (1,14 milioni), 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 22,88 milioni.

L'utile d'esercizio nel 2019 aumenta rispetto all'anno 2018, passando da 5.799.757 a 7.396.184 euro, con destinazione per 2.195.326 euro ai versamenti dei risparmi di spesa (v. inizio capitolo) e per 5.200.858 euro a riserva disponibile.

I fondi per rischi ed oneri, pari a 8,07 milioni, in diminuzione rispetto all'esercizio 2018 di 2,36 milioni (-22,61 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 2,69 milioni e mostra un incremento rispetto al 2018 di 119 migliaia di euro, per effetto della quota relativa al passaggio diretto di 6 impiegati da altra società (a seguito di sentenza d'appello di giudizio di lavoro) mentre sia la quota maturata che gli utilizzi dell'anno, sono risultati sostanzialmente pari.

I debiti ammontano a 47,28 milioni (a fronte delle 35,52 milioni del 2018), con un incremento di 11,76 milioni (33,11 per cento).

Le variazioni dei debiti risultano in dettaglio nella tabella seguente.

Tabella 15 - Debiti

(migliaia)

Tipologia	Saldo al 31/12/2018		Saldo al 31/12/2019		Variazioni
	Entro l'esercizio successivo	Oltre l'esercizio successivo	Entro l'esercizio successivo	Oltre l'esercizio successivo	
Debiti verso banche	3	0	1	0	-2
Acconti	110	0	167	0	57
Debiti verso fornitori	10.577	87	13.081	55	2.472
Debiti verso controllanti	10.997	0	16.873	0	5.876
Debiti verso imprese sottoposte a controllo delle controllanti	306	0	678	0	372
Debiti tributari	4.115	0	1.688	0	-2.427
Debiti verso istituti di prev.	2.175	0	2.259	0	84
Altri debiti	7.145	0	12.473	0	5.328
Totale	35.428	87	47.220	55	11.760

Fonte: Consip s.p.a.

Le principali variazioni riguardano:

- un decremento dei debiti tributari di 2.427 migliaia di euro rispetto al 2018, che risultano a fine 2019 pari a 1.688 migliaia di euro per effetto principalmente della gestione da sostituto di imposta e per l'Iva;
- un incremento dei debiti verso controllanti per 5,88 milioni rispetto al 2018, attestatisi a 10 milioni, di cui 16,20 milioni si riferiscono a debiti verso il Mef per commissioni su convenzione acquisti;
- un incremento dei debiti verso fornitori di 2,47 milioni rispetto all'esercizio precedente; essi ammontano nel 2019 a 13,14 milioni, di cui 13,08 milioni esigibili entro l'esercizio successivo, da distinguere in debiti per fatture da ricevere (8,44 milioni) e debiti per fatture ricevute (4,64 milioni).

Vi sono inoltre debiti verso gli istituti di previdenza per 2,26 milioni (+84 migliaia di euro rispetto al 2018), acconti per 166 migliaia di euro (+56 migliaia sull'anno) ed altri debiti per 12,47 milioni (+5,33 milioni rispetto al 2018), principalmente per debiti per penali o spese di giudizio (3,19 milioni) dovute ad inadempienze contrattuali e contributi eccedenti (7,15 milioni) 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 16 - Rendiconto finanziario

Tipologia	31/12/2018	31/12/2019
<i>(migliaia)</i>		
(A) Flussi finanziari derivanti dalla gestione reddituale		
- Utile di esercizio	5.800	7.396
- Imposte sul reddito	2.439	2.963
- Interessi passivi	41	
- (Interessi attivi)	-52	-13
Utile (perdita) dell'esercizio prima delle imposte sul reddito, interessi, dividendi	8.228	10.346
<i>Rettifiche per elementi non monetari che non hanno avuto contropartita nel capitale circolante</i>		
- Accantonamenti ai fondi	8.698	2.396
- Ammortamenti (totale)	1.232	1.711
- Quota Tfr maturata nell'esercizio	1.763	1.785
Flusso finanziario prima delle variazioni del capitale circolante netto	19.921	16.238
<i>Variazione del capitale circolante netto</i>		
Variazione rimanenze	57	-545
Variazione dei crediti (totale)	-11.807	-3.132
Variazione dei debiti (totale)	7.515	8.720
Variazione dei ratei/risconti attivi	103	-57
Variazione dei ratei/risconti passivi		
Altre variazioni del capitale circolante netto	-1.082	1.389
Flusso finanziario dopo le variazioni del capitale circolante netto	14.707	22.613
<i>Altre rettifiche</i>		
Interessi incassati/(pagati)	10	2
(Imposte sul reddito pagate)	-1.831	-6.366
(Utilizzo fondi)	-5.180	-3.651
Totale altre rettifiche	-7.001	-10.015
(A) Flusso finanziario della gestione reddituale	7.706	12.598
(B) Flussi finanziari derivanti dall'attività di investimento		
Immobilizzazioni materiali	-232	-301
Immobilizzazioni immateriali	-1.161	-1.681
(B) Flusso finanziario dell'attività di investimento	-1.393	-1.982
(C) Flussi finanziari derivanti dall'attività di finanziamento		
Mezzi di terzi	-12.027	-2
Mezzi propri	-2.195	-2.195
(C) Flussi finanziari derivanti dall'attività di finanziamento	-14.222	-2.197
Variazione delle disponibilità liquide (A+B+C)	-7.909	8.419
Saldi iniziali di liquidità (Cassa e banca)	21.547	13.638
Saldi finali di liquidità (Cassa e banca)	13.638	22.057
Differenza di cassa (variazione delle disponibilità liquide)	-7.909	8.419

Fonte: Consip s.p.a.

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 2019, il flusso finanziario prima delle variazioni del capitale circolante netto (ovvero prima della gestione di debiti e crediti a breve termine), risulta in sostanziale diminuzione rispetto all'anno precedente (da 19,92 milioni del 2018 a 16,24 milioni del 2019); per effetto delle variazioni di capitale circolante netto, si determina un ulteriore saldo positivo, maggiore 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 12,60 milioni, a fronte di un saldo di pari segno per 7,71 milioni nel 2018. Al netto delle attività di investimento e di quelle di finanziamento (entrambe riportanti flussi negativi), la variazione delle disponibilità liquide determinata è positiva per 8,42 milioni, rispetto al risultato negativo di 7,91 milioni registrato nel 2018.

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

Tabella 17 - Determinazione capitale circolante

(migliaia)

Componenti del capitale circolante	31/12/2018	31/12/2019
Attività a breve		
- Disponibilità liquide	13.638	22.057
- Crediti	64.824	69.586
- Ratei e risconti attivi	72	129
Totale attività a breve	78.534	91.772
Passività a breve		
- Debiti	35.428	47.220
- Ratei e risconti passivi	0	0
Totale passività a breve	35.428	47.220
Capitale circolante a fine esercizio	43.106	44.552
Variazione del capitale circolante	9.393	1.446

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Consip s.p.a.

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 2019 di 44.552 migliaia di euro (43.106 migliaia di euro nel 2018, con un incremento del 3,35 per cento).

10.5 Riclassificazione del conto economico e dello stato patrimoniale

L'analisi svolta, comparata con i risultati conseguiti negli esercizi 2018 e 2019, 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 2018-2019, emerge che il valore della produzione si attesta nel 2019 a circa 69,71 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 24,71 milioni.

Tabella 18 - Riclassificazione del conto economico

	2018	% di incidenza/valore produzione	2019	% di incidenza/valore produzione
Ricavi delle vendite	66.395.608	100,02	69.141.357	99,19
Produzione interna	-14.699	-0,02	567.426	0,81
Valore della produzione	66.380.909	100,00	69.708.783	100,00
Costi esterni operativi	22.755.495	34,28	24.710.401	35,45
Valore aggiunto	43.625.414	65,72	44.998.382	64,55
Costi del personale	31.823.098	47,94	32.652.116	46,84
Margine operativo lordo	11.802.316	17,78	12.346.266	17,71
Ammortamenti e accantonamenti	8.121.156	12,23	2.156.478	3,09
Risultato operativo	3.681.160	5,55	10.189.788	14,62
Risultato dell'area accessoria	4.547.031	6,85	156.307	0,22
Risultato dell'area finanziaria	51.768	0,08	13.604	0,02
Ebit integrale	8.279.959	12,47	10.359.699	14,86
Oneri finanziari	40.981	0,06	287	0,00
Risultato lordo	8.238.978	12,41	10.359.412	14,86
Imposte sul reddito	2.439.221	3,67	2.963.228	4,25
Risultato netto	5.799.757	8,74	7.396.184	10,61

Fonte: Consip s.p.a.

Il valore aggiunto nel 2019 evidenzia un importo di circa 45,0 milioni (che incide per il 64,55 per cento sul valore della produzione), in lieve aumento rispetto all'anno precedente.

Il risultato operativo si attesta su un valore positivo di 10,19 milioni nel 2019, mentre il risultato netto, che rappresenta l'utile conseguito dalla Società al netto delle imposte sul reddito, si attesta ad un valore di circa 7,40 milioni.

L'andamento delle componenti di ricavo nel triennio 2017-2019 è sintetizzato nella tabella seguente.

Tabella 19 - Ricavi riclassificati

Ricavi	2017	% inc.	2018	% inc.	2019	% inc.
Compensi Consip	45.743.537	71,78	47.933.716	72,19	48.097.343	69,56
Ricavi per fatturazione costi alle PP.AA.	11.797.880	18,51	11.848.394	17,85	14.223.003	20,57
Contributi in conto esercizio*	6.182.862	9,70	6.613.498	9,96	6.821.011	9,87
Ricavi delle vendite	63.724.279	100,00	66.395.608	100,00	69.141.357	100,00

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

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Consip s.p.a.

Come già indicato in precedenza, risultano in aumento tutte le componenti di ricavo; il maggior incremento in termini percentuali (20 per cento) si riscontra per i ricavi per fatturazione costi alle pubbliche amministrazioni.

Riguardo alla riclassificazione dello stato patrimoniale nella tabella seguente sono indicati i principali aggregati delle voci patrimoniali: ad esclusione delle passività consolidate, tutti le voci risultano incrementate rispetto all'esercizio precedente.

Tabella 20 - Riclassificazione dello stato patrimoniale

Attivo	2018	% inc./CI	2019	% inc./CI
Attivo fisso	2.229.919	2,67	3.148.922	3,20
Immobilizzazioni immateriali	1.858.245	2,22	2.709.486	2,76
Immobilizzazioni materiali	371.674	0,44	439.436	0,45
Immobilizzazioni finanziarie	0	0,00	0	0,00
Attivo circolante (AC)	81.313.456	97,33	95.118.498	96,80
Lavori in corso su ordinazione	443.702	0,53	988.444	1,01
Liquidità differite	67.231.628	80,48	72.073.047	73,34
Liquidità immediate	13.638.126	16,32	22.057.007	22,45
Capitale investito (CI)	83.543.375	100,00	98.267.420	100,00
Passivo	2018	% inc./CF	2019	% inc./CF
Mezzi propri	35.034.762	41,94	40.235.619	40,95
Capitale sociale	5.200.000	6,22	5.200.000	5,29
Riserve	29.834.762	35,71	35.035.619	35,65
Passività consolidate	13.080.367	15,66	10.811.701	11,00
Passività correnti	35.428.246	42,41	47.220.100	48,05
Capitale di finanziamento (CF)	83.543.375	100,00	98.267.420	100,00

Fonte: Consip s.p.a.

Il valore dell'attivo fisso, rappresentato dall'insieme degli *asset* aziendali di lungo termine, è di 3,15 milioni nel 2019, corrispondente al 3,20 per cento del capitale investito, mentre il valore

dell'attivo circolante, costituito dagli investimenti a breve termine, è pari a 95,12 milioni, rappresentando il 96,80 per cento del capitale investito.

I mezzi propri nel 2019, del valore di circa 40,24 milioni, costituenti risorse finanziarie di proprietà dell'azienda, sono formati dal capitale sociale per 5,2 milioni e dalle riserve per 35,04 milioni (incluse riserve da fusione per circa 3,7 milioni); costituiscono il 40,95 per cento del capitale di finanziamento.

Le passività consolidate, che rappresentano fonti di finanziamento di medio/lungo termine, si attestano a circa 10,81 milioni nel 2019 e costituiscono l'11 per cento del capitale di finanziamento, mentre le passività correnti, che rappresentano fonti di finanziamento di breve termine, registrano un valore di circa 47,22 milioni e sono il 48,05 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 22,06 milioni nel 2019, è determinato dall'incremento delle disponibilità liquide unito a minori debiti verso le banche a breve termine;
- il saldo delle disponibilità non finanziarie, con un valore positivo di 22,50 milioni nel 2019, composto prevalentemente da crediti verso controllanti (in diminuzione) e da debiti verso fornitori e verso le stesse controllanti (entrambi in aumento).

Tabella 21 - Analisi del capitale circolante

	2018	2019
Attività finanz. a breve	13.638.126	22.057.007
Passività finanz. a breve	-2.735	-1.115
	13.635.391	22.055.892
Attività non finanz. a breve	64.896.539	69.714.759
Passività non finanz. a breve	-35.425.511	-47.218.985
	29.471.028	22.495.774
Capitale Circolante Lordo	43.106.419	44.551.666
Rimanenze	443.702	988.444
Capitale Circolante Netto	43.550.121	45.540.110
Attivo immobilizzato	4.565.008	5.507.210
Passivo immobilizzato	-86.603	-54.938
<i>Saldo immobilizzato</i>	4.478.404	5.452.272
Fondi	-12.993.764	-10.756.763
Capitale fisso	-8.515.359	-5.304.491
Mezzi Propri	35.034.762	40.235.619
Patrimonio netto	35.034.762	40.235.619

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Consip s.p.a.

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 44,55 milioni.

Il capitale circolante netto, che tiene conto anche delle rimanenze (0,99 milioni), risulta pari a circa 45,54 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 5,51 milioni circa, la società utilizza fonti di finanziamento di lungo termine pari a 10,81 milioni costituite principalmente da Fondi per rischi e oneri.

11. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

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.

Anche nel 2019 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 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 svolgerlo le gare centralizzate di dimensioni consistenti, ma in misura inferiore a quella degli scorsi anni; in questo senso, si valuta il progressivo ridimensionamento quantitativo medio delle gare Consip con il conseguente frazionamento in più lotti dell'oggetto di talune gare di dimensioni particolarmente ampie.

Infatti, alla luce delle complesse e variegate vicende processuali, come sopra sommariamente esposte, risulta avvalorato l'assunto, già formulato da questa Corte nei precedenti referti, secondo cui l'eccessivo dimensionamento di talune gare si ripercuota negativamente sia sui tempi di aggiudicazione, determinando la copiosità della documentazione delle offerte e il protrarsi dei lavori delle relative commissioni per periodi eccessivamente lunghi, sia il sorgere di intese anticoncorrenziali tra le imprese dominanti nel settore merceologico proprio della gara, sia, infine, l'aumento del contenzioso.

In tal senso, dunque, appare apprezzabile il tentativo di prevedere la suddivisione di talune gare in lotti di dimensioni quantitativamente più ridotte, al fine di fornire la possibilità di accesso alle stesse anche delle piccole e medie imprese, e di valorizzare adeguatamente gli elementi concorrenziali del mercato.

Sul fronte del contenzioso, si valuta positivamente l'introduzione, ad opera dell'art. 1, comma 771 della legge di bilancio 2019 (l. n. 145 del 30 dicembre 2018), della previsione del patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato per le gare del Programma di razionalizzazione, per le quali in precedenza Consip si avvaleva di avvocati del libero foro.

Parimenti positiva è la valutazione in ordine sia alla costituzione di un presidio costante di figure esperte nell'ambito del contenzioso e delle procedure di gara, per garantire un raccordo continuo con l'Avvocatura nella difesa della società, sia la previsione di specifici processi di raccolta e analisi delle informazioni su gare con criticità in fase di aggiudicazione (es. gare con casistiche di contenzioso) o in fase di esecuzione contrattuale (es. gare con reclami o segnalazioni da parte delle pubbliche amministrazioni che hanno effettuato ordini sulla specifica convenzione o accordo quadro), al fine di individuare soluzioni, azioni mitigative ovvero nuove linee guida da fornire ai gruppi di lavoro impegnati nello sviluppo di iniziative di acquisto e nel disegno dei nuovi impianti di gara.

Tali iniziative possono servire a ridurre i costi per lo Stato dovuti a 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".

In ogni caso, il peso della gestione del contenzioso all'interno dell'attività di Consip evidenzia, ancora una volta, le pesanti conseguenze che una legislazione poco chiara in tema di contratti pubblici ha sia sull'efficienza dell'azione amministrativa (con conseguente incremento delle risorse dedicate agli aspetti giuridici piuttosto che a quelli gestionali) che sul complessivo mercato di lavori, servizi e forniture.

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 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.

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. Con riferimento a tali problematiche, peraltro, occorrerà valutare, nei prossimi anni, le conseguenze del sempre maggiore ricorso a strumenti (quali Mepa e Sdapa) che spostano il ruolo di Consip da soggetto gestore della gara a soggetto regolatore del mercato virtuale dove si incontrano la domanda e l'offerta di contratti pubblici.

Dall'analisi dei risultati conseguiti nel corso del 2019, emerge quanto segue.

A fronte di un perimetro complessivo di intervento della cosiddetta "spesa di pertinenza" o "spesa presidiata", di 47,97 miliardi (-1,3 per cento rispetto ai 48,6 miliardi del 2018), l'erogato totale segna un valore di 14,09 miliardi (+17 per cento rispetto ai 12,54 miliardi del 2018).

Per quanto riguarda in particolare i tradizionali strumenti di acquisto (convenzioni e accordi quadro), si rileva che la spesa presidiata è stata pari 21,28 miliardi, segnando un +3 per cento rispetto al 2018 (20,06 miliardi) mentre la stima del risparmio massimo teorico (c.d. risparmio potenziale) è di 3,31 miliardi (+8 per cento rispetto ai 3,05 miliardi del 2018).

Sul punto, la Corte osserva, ancora una volta, 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, una notevole percentuale 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.

Dalla gestione economica, a fine 2019, emerge un utile di 7.396.184 euro, con un incremento del 27,53 per cento rispetto al precedente esercizio in cui era stato di 5.799.757 euro, dovuto al miglioramento del saldo della gestione operativa, con una riduzione dei costi superiore alla riduzione dei ricavi).

Gli importi complessivamente corrisposti a titolo di emolumento agli organi sociali ammontano a 294.000 euro, rispetto ai 306.664 euro del 2018, con una diminuzione del 4,13 per cento riferibile esclusivamente a quanto corrisposto agli amministratori (gli importi verso i sindaci sono rimasti invariati).

Il costo del personale ammonta a 32,65 milioni di euro con un incremento di 829 migliaia di euro rispetto all'esercizio 2018 (2,61 per cento).

Il patrimonio netto ammonta a 40,24 milioni con un incremento rispetto al 2018 di 5,20 milioni, pari al 14,84 per cento rispetto all'esercizio precedente (quando ammontava a 35,04 milioni).

I debiti risultano pari a 47,28 milioni, in aumento del 33,11 per cento rispetto al 2018, esclusivamente per maggiori posizioni sul breve termine.

Il flusso finanziario della gestione reddituale aumenta a 12,60 milioni (7,71 milioni nel 2018).

Al netto delle attività di investimento e di quelle di finanziamento (entrambe di segno negativo), le disponibilità liquide ammontano conseguentemente a 8,42 milioni, superandosi il risultato negativo di 7,91 milioni registrato nel 2018.

CORTE DEI CONTI - SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

