



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

**Determinazione e relazione sul risultato del controllo
eseguito sulla gestione finanziaria della
CONSIP S.p.A.**

| 2016 |

Determinazione del 14 giugno 2018, n. 59



Corte dei Conti

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

Determinazione e relazione sul risultato del controllo
eseguito sulla gestione finanziaria

CONSIP s.p.a.

per l'esercizio 2016

Relatore: Consigliere Antonio Galeota

Ha collaborato per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati

il dott. Giampiero Greco



La

Corte dei Conti

in

Sezione del controllo sugli enti

nell'adunanza del 14 giugno 2018;

visto il T.u. delle leggi sulla Corte dei conti approvato con r.d. 12 luglio 1934 n. 1214;

vista la l. 21 marzo 1958, n. 259;

visto il bilancio per l'esercizio 2016, con le annesse relazioni del consiglio di amministrazione, del collegio dei sindaci e della società di revisione, trasmesso alla Corte in adempimento dell'art. 4 della citata l. n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere Antonio Galeota e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti e agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ente per l'esercizio 2016;

ritenuto che, assolti così gli adempimenti di legge, a norma dell'art. 7 della citata l. n. 259 del 1958, possa darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che del bilancio dell'esercizio – corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;



Corte dei Conti

P. Q. M.

comunica alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il bilancio per l'esercizio 2016 – 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 2016.

ESTENSORE

Antonio Galeota

PRESIDENTE f.f.

Manuela Arrigucci

Depositata in segreteria il 28 giugno 2018

S O M M A R I O

Premessa	8
1. Compiti di consip E Quadro normativo di riferimento.....	9
1.1 Compiti di Consip.....	9
1.2 Quadro normativo di riferimento e legislazione sopravvenuta nel 2016	9
1.2.1 Quadro normativo	9
1.2.2 Legislazione sopravvenuta nel 2016	11
1.3 Nuova convenzione Mef - Consip.....	12
2. Organi societari	14
3. Assetto organizzativo	16
3.1 Interventi sui processi aziendali	19
3.2 Attività svolta nella qualità di stazione appaltante di Sogei s.p.a. per acquisto di forniture informatiche.....	20
4. Personale	23
4.1 Aspetti problematici riscontrati in sede di assunzione di nuovo personale.....	24
4.2 Consulenze	25
5. Assetto dei controlli interni.....	28
5.1 Generalità	28
5.2 Collegio sindacale e società di revisione	29
6. Attività svolta e risultati conseguiti.....	30
6.1 Generalità	30
6.1.1 Il sistema delle convenzioni.....	30
6.1.2 Il Mercato elettronico della pubblica amministrazione	31
6.1.3 L'accordo quadro	34
6.1.4 Il Sistema dinamico d'acquisto della pubblica amministrazione - Sdapa.....	35
6.1.5 Progetti a supporto.....	36
6.1.6 Riscontri effettuati sulla esecuzione dei contratti e sulla qualità delle forniture acquisite	38
6.2 Progetti per la pubblica amministrazione.....	41
6.2.1 Procurement verticale.....	41
6.2.2 Affidamenti di legge.....	41

6.3 L'assistenza al Tesoro per la gestione delle partecipazioni e nei processi di privatizzazione	42
7. Contenzioso	43
7.1 Premessa: vicende giudiziarie connesse a gare Consip e loro ricadute gestionali	43
7.1.1 Gara comunitaria a procedura aperta per l'affidamento dei servizi di pulizia ed altri servizi tesi al mantenimento del decoro e della funzionalità degli immobili per gli istituti scolastici di ogni ordine e grado e per i centri di formazione della pubblica amministrazione; c.d. "buona scuola"	43
7.1.2 Gara Facility Management 4	45
7.1.3 Gara Facility Management 3 - Condanna risarcitoria di Consip.....	46
7.1.4 Gara a procedura aperta 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	47
7.1.5 Gara a procedura aperta per l'affidamento di servizi professionali a supporto delle attività di Consip Spa, pubblicato il 18 marzo 2016	47
7.2 Numero delle cause in atto al 31.12.2016.....	48
8. Risorse finanziarie	51
9. Il Bilancio	53
9.1 Conto economico.....	55
9.2 Stato patrimoniale.....	60
9.3 Variazioni intervenute nelle consistenze delle partite dell'attivo e del passivo	63
9.3.1 Variazioni dell'attivo	63
9.3.2 Variazioni del passivo	65
9.4 Rendiconto finanziario	68
9.5 Riclassificazione del conto economico e dello stato patrimoniale	71
10. Considerazioni conclusive	76
Allegato I	

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Compensi del Consiglio di Amministrazione	15
Tabella 2 - Compensi del collegio sindacale	15
Tabella 3 - Personale in servizio	23
Tabella 4 - Costo del personale	23
Tabella 5 - Costi per consulenze	26
Tabella 6 - Iniziative realizzate da Consip su delega	37
Tabella 7 - Ricavi derivanti da convenzioni.....	52
Tabella 8 - Valori economici e patrimoniali 2016 per aggregato	54
Tabella 9 - Conto economico.....	56
Tabella 10 - Stato patrimoniale - attività	60
Tabella 11 - Stato patrimoniale – passività.....	61
Tabella 12 - Immobilizzazioni	63
Tabella 13 - Immobilizzazioni immateriali	63
Tabella 14 - Immobilizzazioni materiali	64
Tabella 15 - Movimentazioni del patrimonio netto	65
Tabella 16 - Debiti	67
Tabella 17 - Rendiconto finanziario.....	69
Tabella 18 - Determinazione capitale circolante	70
Tabella 19 - Riclassificazione del conto economico	71
Tabella 20 - Ricavi.....	72
Tabella 21 - Riclassificazione dello stato patrimoniale	73
Tabella 22 - Analisi del capitale circolante.....	74

INDICE DELLE FIGURE

Figura 1 - Organigramma della società al 31 dicembre 2016	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 2016, nonché sui principali eventi di gestione verificatisi fino a data odierna.

Il precedente referto, relativo all'esercizio 2015, è stato trasmesso al Parlamento con determinazione n. 56/2017 dell'8 giugno 2017 ed è pubblicato in Atti parlamentari, Leg. 17, Doc. XV, n. 542.

1. COMPITI DI CONSIP E QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

1.1 Compiti di Consip

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

A tal fine essa interviene in tre principali ambiti:

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

1.2 Quadro normativo di riferimento e legislazione sopravvenuta nel 2016

1.2.1 Quadro normativo

Si richiamano le principali disposizioni che, ad oggi, disciplinano l'attività di Consip:

- legge 23 dicembre 1999, n. 488 (legge finanziaria 2000): disciplina delle Convenzioni quadro per l'acquisto di beni e servizi (art. 26) e disciplina del *benchmark* delle convenzioni quadro (art. 26 comma 3);

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.

- legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001), art. 58: le Convenzioni quadro di cui all'art. 26 della l. 488/99 sono stipulate da Consip per conto del Ministero dell'economia e delle finanze e definizione dell'ambito soggettivo delle convenzioni quadro;
- legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007): obbligo di ricorso per determinate amministrazioni alle convenzioni quadro di Consip e al Mercato elettronico della pubblica amministrazione (Mepa) (art. 1, commi 449-450); previsione di meccanismi di remunerazione degli acquisti a carico degli aggiudicatari delle gare Consip (art. 1, comma 453);
- legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008): possibilità di ricorso agli strumenti di acquisto e negoziazione messi a disposizione da Consip da parte di tutte le stazioni appaltanti (art. 2, comma 573); individuazione con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze delle gare su delega e degli accordi quadro cui le amministrazioni statali centrali sono tenute a ricorrere (art. 2, comma 574);
- legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), art. 2: conclusione da parte di Consip di accordi quadro cui possono aderire tutte le stazioni appaltanti (comma 225); le stazioni appaltanti adottano, per l'acquisto di beni e servizi comparabili, parametri di qualità e prezzo rapportati a quelli degli accordi quadro di Consip (comma 225); possibilità di stipula da parte di Consip e delle centrali di committenza regionali delle convenzioni quadro ex art. 26 della l. 488/99 anche in sede di aggiudicazione degli appalti specifici basati su un accordo quadro (comma 226);
- decreto legge 7 maggio 2012, n. 52, convertito con modificazioni in legge 6 luglio 2012, n. 94: modifiche al regime degli obblighi di ricorso a strumenti messi a disposizione di Consip e ampliamento dei soggetti che possono ricorrere ai detti strumenti (art. 7); possibilità di utilizzo di erogazioni liberali effettuate verso la pubblica amministrazione per acquisti attraverso convenzioni Consip e Mepa (art. 13 ter);
- decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, articolo 1: previsione della nullità dei contratti stipulati in violazione di determinati obblighi di ricorso agli strumenti messi a disposizione da Consip (comma 1); disciplina dei "contratti ponte" secondo cui le amministrazioni obbligate ad approvvigionarsi ricorrendo alle convenzioni quadro stipulate da Consip o dalle centrali di committenza regionali acquistano autonomamente – nel caso di indisponibilità della convenzione quadro – solo per la durata e la misura necessaria e i contratti sono sottoposti a condizione risolutiva (comma 3); nell'ambito del Mepa, possibilità dell'introduzione di sezioni specializzate (comma 6); per specifiche ed individuate categorie merceologiche altamente standardizzabili, obbligo di approvvigionamento attraverso Convenzioni, AQ o ricorso a

sistemi telematici di negoziazione di Consip o della centrale di committenza regionale di riferimento (comma 7); il Ministero dell'economia e delle finanze cura tramite Consip lo sviluppo e la gestione del sistema informatico di e-procurement realizzato a supporto del Programma di razionalizzazione degli acquisti (comma 17); articolo 15: previsioni in tema di obblighi di utilizzo per gli enti del SSN degli strumenti telematici messi a disposizione di Consip;

- legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1: possibilità di stipula, nel contesto del Programma di razionalizzazione degli acquisti, di accordi quadro per l'aggiudicazione di concessioni di servizi (comma 157); fermi gli obblighi di ricorso a strumenti Consip previsti, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono individuate soglie al superamento delle quali le amministrazioni statali procedono agli acquisti attraverso strumenti informatici propri o messi a disposizione dal Ministero dell'economia e delle finanze (comma 158);
- decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, articolo 9: si prevede l'istituzione di un elenco di soggetti aggregatori, del quale fanno parte Consip S.p.A. e una centrale di committenza regionale.

1.2.2 Legislazione sopravvenuta nel 2016

Nell'anno 2016 hanno inciso sulle funzioni e sulle attività di Consip diverse disposizioni delle quali si fornisce, in questa sede, una sintetica esposizione.

Con la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) è stata disciplinata la estensione dell'ambito soggettivo dell'obbligo di ricorso alle convenzioni Consip e al Mepa per gli enti nazionali di previdenza e assistenza fiscale e per le agenzie fiscali (art. 1, comma 495); estensione a tutte le stazioni appaltanti della possibilità di ricorrere alle convenzioni e agli AQ di Consip (art.1, commi 496/497); introduzione dell'obbligo del rispetto dei parametri di prezzo-qualità delle convenzioni Consip per le società controllate dallo Stato e dagli enti locali che siano organismi di diritto pubblico (art. 1, comma 498); gli strumenti di acquisto e di negoziazione messi a disposizione da Consip possono avere ad oggetto anche attività di manutenzione (art. 1, comma 504); definizione, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, delle caratteristiche essenziali in relazione alle prestazioni principali che saranno oggetto delle convenzioni stipulate da Consip (art. 1 comma 507); possibilità, per le amministrazioni obbligate ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni quadro, di procedere ad acquisti autonomi solo a seguito di apposita autorizzazione motivata dell'organo di vertice amministrativo (art. 1 comma 510); disciplina specifica di approvvigionamento per gli enti del SSN relativamente alle categorie merceologiche sanitarie contenute nel DPCM di cui all'art. 9, comma 3, del d.l. 66/2014 (art. 1 commi 548 e ss.); fermi gli obblighi di acquisizione centralizzata

previsti dalla normativa vigente, introduzione di specifici obblighi di ricorso centralizzati per l'acquisizione di beni e servizi informatici e di connettività indicati nel Piano triennale per l'informatica predisposto da Agid; possibilità di procedere ad acquisti autonomi nel settore informatico esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione motivata dell'organo di vertice amministrativo qualora il bene/servizio non sia disponibile o idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione (art. 1 commi 512 e ss.). Per una visione d'insieme della normativa successiva all'anno 2016, si rimanda all'allegato in coda alle considerazioni conclusive.

1.3 Nuova convenzione Mef - Consip

In data 9 marzo 2017 è stata sottoscritta la nuova convenzione tra Consip e Mef i cui contenuti essenziali si riassumono di seguito.

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

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

Conseguentemente il Dipartimento, entro il 27 marzo per l'anno 2017 ed entro il 15 gennaio per gli anni successivi, individua, tenendo conto dell'indicatore di rendimento per l'anno di riferimento, l'importo dei corrispettivi "lettera A" e l'obiettivo di erogato dell'anno (soglia obiettivo di erogato). Tali corrispettivi "lettera A" sono suddivisi in una quota base e una quota variabile pari rispettivamente all'80 per cento e al 20 per cento del totale.

La quota variabile è a sua volta composta da:

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

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

- la soglia minima di erogato è calcolata come la media mobile dell'erogato dell'ultimo triennio;

- la soglia obiettivo di erogato è calcolata moltiplicando i corrispettivi per l'indicatore di rendimento dell'anno di riferimento riportato nell'allegato D della convenzione.

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

Per le attività di pubblicazione e aggiudicazioni di gare su delega, la convenzione prevede che vengano 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 per le gare su delega per altre amministrazioni statali centrali e periferiche, di cui è prevista l'obbligatorietà nel decreto ministeriale 12 febbraio 2009, la convenzione prevede che siano remunerate nell'ambito dei corrispettivi "lettera A" fino ad un massimo di cinque gare. Le ulteriori gare su delega rispetto al numero massimo indicato saranno svolte sulla base di quanto sarà concordato dalle parti.

2. ORGANI SOCIETARI

Sono organi di Consip s.p.a.:

- il consiglio di amministrazione, costituito da tre membri (presidente, amministratore delegato e consigliere);
- il collegio sindacale, formato da tre componenti, oltre a due sindaci supplenti.

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

La composizione del consiglio di amministrazione, nel corso dell'esercizio 2016, non ha subito modifiche, mentre, a seguito delle dimissioni pervenute nel giugno 2017 del presidente e del consigliere, in data 27 giugno 2017 l'assemblea ha nominato un nuovo consiglio di amministrazione. Si riporta, nel seguito, una tabella riepilogativa dei compensi spettanti e degli importi effettivamente corrisposti nel corso dell'esercizio 2016.

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 Cda in data 17 giugno 2015	Importo corrisposto nel 2016
Presidente (1)	29.000	-	29.000
AD (2)	16.000	192.000 (fisso) senza alcuna componente variabile della retribuzione	208.000
Consigliere (3)	16.000	-	16.000

(1) Presidente in carica dal 12/06/2015 al 27/06/2017

(2) Amministratore delegato in carica dal 17/06/2015 al 27/06/2017

(3) Consigliere in carica dal 12/06/2015 al 27/06/2017

Il collegio sindacale è giunto a scadenza nel corso dell'esercizio 2016: l'assemblea degli azionisti ha nominato il nuovo collegio in data 24 giugno 2016, completamente rinnovato nella sua composizione. Nel seguito il dettaglio dei compensi deliberati dall'assemblea e quanto effettivamente corrisposto nel corso dell'esercizio 2016.

Tabella 2 - Compensi del collegio sindacale

euro

Ruolo	Compenso deliberato dall'assemblea in data 20 maggio 2013	Compenso deliberato dall'assemblea in data 24 giugno 2016	Importo corrisposto nel 2016
Presidente (1)	22.500		10.889
Sindaco effettivo (2)	15.750		7.623
Sindaco effettivo (3)	15.750		7.623
Presidente (4)		22.500	11.683
Sindaco effettivo (5)		15.750	8.190
Sindaco effettivo (6)		15.750	8.178

(1) Presidente in carica dal 20/05/2013 al 24/06/2016

(2) Sindaco effettivo in carica dal 20/05/2013 al 24/06/2016

(3) Sindaco effettivo in carica dal 20/05/2013 al 24/06/2016

(4) Presidente in carica

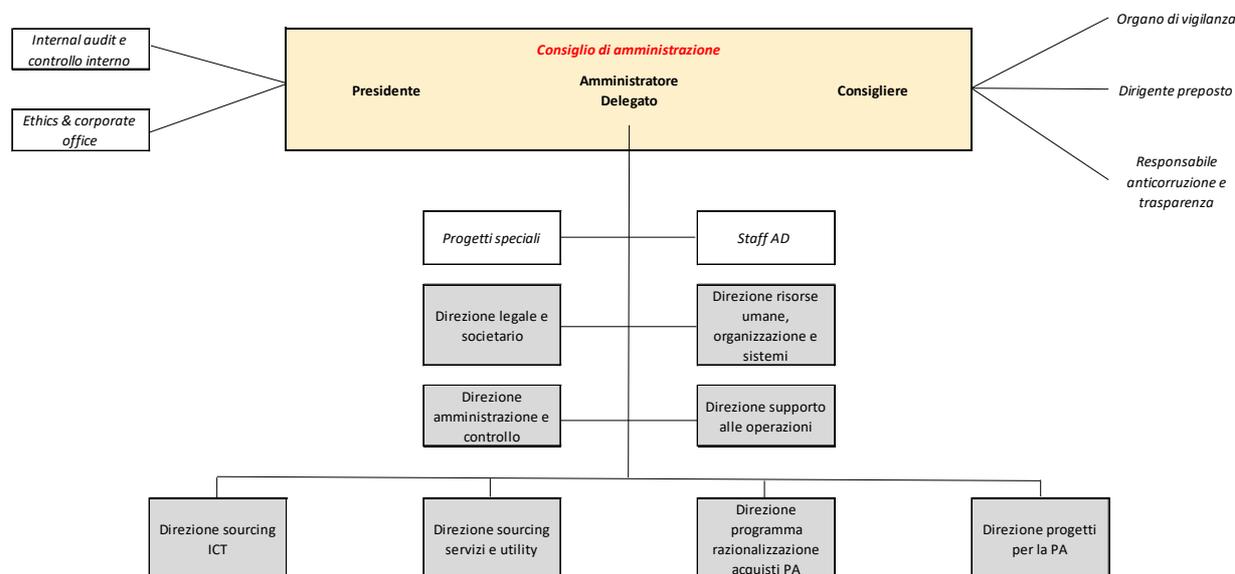
(5) Sindaco effettivo in carica

(6) Sindaco effettivo in carica

3. ASSETTO ORGANIZZATIVO

L'organigramma della società nell'esercizio finanziario di riferimento risulta così strutturato:

Figura 1 - Organigramma della società al 31 dicembre 2016



Il 2016 è stato caratterizzato da una sostanziale stabilità dell'assetto organizzativo, pur con i dovuti interventi sull'organizzazione di Consip e sui processi.

Il vertice aziendale della Consip è composto dal Consiglio di amministrazione e dalle figure del presidente e dell'Amministratore delegato.

A diretto riporto del Consiglio di amministrazione si collocano le aree di *Internal auditing* e controllo interno con un organico di tre persone, *Ethics & corporate office* con un organico di tre persone, la figura del Dirigente preposto e il Responsabile anticorruzione e trasparenza. È poi previsto l'Organo di vigilanza con 3 membri (interni ed esterni).

A diretto riporto dell'Amministratore delegato si collocano due funzioni, una di *staff* e una dedicata ai Progetti speciali e le seguenti direzioni:

- la Direzione legale e societario, con un organico di 62 persone, si occupa di fornire consulenza e assistenza legale alla Società a supporto sia delle linee operative sia degli affari societari ed è composta da: un'area incaricata degli affari societari ed evoluzione normativa, un'area per l'assistenza legale ai progetti, un'area per l'assistenza legale ai programmi, un'area per le attività dell'ufficio tecnico di gara;

- la Direzione risorse umane, organizzazione e sistemi, con un organico di 26 persone, si occupa dello sviluppo e la gestione delle risorse umane, dell'evoluzione organizzativa e dei relativi processi di funzionamento, nonché della gestione dei sistemi informativi interni e della sicurezza dei lavoratori. La Direzione risorse umane, organizzazione e sistemi è composta da: un'area per la gestione e lo sviluppo dei sistemi informativi aziendali e la sicurezza informatica e presidia le seguenti funzioni, una funzione incaricata dell'amministrazione del personale e *compensation*, una funzione per la gestione e lo sviluppo delle risorse umane e dell'organizzazione e una funzione per la gestione della sede e dei servizi aziendali;
- la Direzione supporto alle operazioni, con un organico di 12 persone, volta a erogare i principali servizi di supporto alle operazioni – tra cui monitoraggio e analisi delle amministrazioni, comunicazione, ricerca e sviluppo e la gestione del sistema qualità – è composta da un'area per la comunicazione e un ufficio studi. La Direzione presidia inoltre le seguenti funzioni: una funzione dedicata ai progetti di cooperazione internazionale e una funzione di osservatorio di PA e mercati;
- la Direzione amministrazione e controllo, con un organico di 15 persone, gestisce tutti gli aspetti contabili e finanziari connessi all'attività della società ed elabora i dati tecnici e i piani necessari alla programmazione delle attività, al *budget* e al controllo di gestione. La Direzione amministrazione e controllo è composta da: un'area per la contabilità generale e bilancio; un'area per la pianificazione e il controllo;
- la Direzione *sourcing* ICT, con un organico di 69 persone, garantisce l'acquisizione di beni e servizi che riguardano il mondo dell'*information and communication technology* a sostegno dei progetti e delle attività affidate a Consip e per l'operatività dell'azienda. La Direzione *sourcing* ICT è composta da: un'area per la programmazione e monitoraggio delle attività complessive del *sourcing*; un'area con funzione di *competence center* e strategie ICT; un'area deputata agli acquisti sotto soglia comunitaria; un'area competente per le soluzioni IT; un'area per i beni, servizi IT; un'area per i beni e servizi TLC;
- la Direzione *sourcing* servizi e *utility*, con un organico di 69 persone, garantisce l'acquisizione di beni e servizi afferenti al *facility management*, alla sanità, energia, combustibili e alle altre *commodities* a sostegno dei progetti e delle attività affidate a Consip e per l'operatività dell'azienda. La Direzione *sourcing* servizi e *utility* è composta da: un'area competente per la sanità; un'area per i beni e servizi; un'area che si occupa di energia e utility; un'area che si occupa dei servizi al territorio;
- la Direzione programma razionalizzazione PA, con un organico di 114 persone, è deputata all'attuazione e alla promozione delle soluzioni per la razionalizzazione della spesa per beni e

servizi della pubblica amministrazione, valorizzando il ricorso a strumenti innovativi di acquisto e alla gestione delle soluzioni di *e-procurement*. La Direzione programma razionalizzazione PA è composta da: un'area di programmazione e monitoraggio; un'area per la promozione e supporto del programma di razionalizzazione; un'area per le soluzioni di *e-procurement*; un'area per le strategie e la gestione dei servizi erogati con gli strumenti innovativi di acquisto. La Direzione presidia inoltre le seguenti funzioni: GPP (*Green Public Procurement*), promozione Sistema a Rete e Sistema Sanità;

- la Direzione progetti per la PA, con un organico di 61 persone, cura l'offerta di servizi connessi alle attività di centrale di committenza, nonché alle iniziative specifiche per affidamento di legge/atto amministrativo non ricompresi nel programma di razionalizzazione. La Direzione progetti per la PA è composta da: un'area per i progetti per l'Agenda digitale; un'area per i progetti per economia e finanze; un'area per i progetti per la PA e gli enti; un'area per le attività afferenti al Registro dei revisori legali; un'area per i servizi per il Tesoro. La Direzione presidia inoltre la funzione per lo sviluppo delle nuove iniziative.

3.1 Interventi sui processi aziendali

Riguardo ai processi aziendali, anche in ottemperanza al Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC) e all'entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50), la Società ha proceduto, attraverso il coinvolgimento di tutte le strutture interessate, alla definizione/aggiornamento della relativa documentazione di processo. Si citano di seguito i principali ambiti di intervento:

- ai sensi del d.lgs. 50/2016 sono stati aggiornati/emessi gli standard legali relativi alla documentazione di gara, al Mepa e al Sdapa e pubblicati sul sito istituzionale i criteri per la nomina dei componenti delle commissioni giudicatrici, è stato aggiornato il Sistema *privacy* ex d.lgs. n. 30 giugno 2003, n. 196 tra cui il Documento sulle misure adottate per il trattamento di dati personali e il *corpus* documentale per l'applicazione del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 in tema di salute e sicurezza sul luogo di lavoro che include le linee guida per la sicurezza negli appalti di lavori, servizi e forniture e la procedura per il monitoraggio e aggiornamento del Sistema per la sicurezza sul lavoro;
- sono stati formalizzati i flussi di processo relativi al *performance management* e alla gestione amministrativa ed economica del personale;
- sono state aggiornate le procedure che afferiscono alla gestione amministrativo-contabile dell'azienda quali ad esempio la procedura inerente al ciclo passivo per l'acquisto di beni e servizi, le modalità operative per la gestione amministrativo-contabile delle imposte e delle tasse, le modalità operative per la gestione attività in presenza di due DURC irregolari e le procedure che afferiscono alle attività di pianificazione e controllo quali ad esempio, le modalità operative del modello per commessa, la procedura relativa all'elaborazione e gestione del *budget* Consip e le modalità operative per la richiesta di attivazione di un nuovo disciplinare/convenzione;
- sono state aggiornate le procedure inerenti alla richiesta e acquisizione di parere alle Autorità (Agcm e Agid).

Complessivamente sono stati predisposti 30 documenti di processo e 57 standard documentali e 2 nuovi flussi di processo con le relative matrici di responsabilità.

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

Come è noto, 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. 95/2012. 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 Convenzione acquisti ritenuta connessa e interdipendente con il Progetto di scissione in termini di sostenibilità economica e strategica delle parti coinvolte.

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

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

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

Ciò premesso, nel corso del 2016, in continuità con quanto già avviato nel corso del 2014 e sviluppato nel 2015, Consip ha ulteriormente consolidato il ruolo di centrale di committenza di Sogei s.p.a. per le acquisizioni di beni e servizi gestendo complessivamente 188 iniziative. In particolare:

- 26 pubblicazioni di procedure sopra soglia;
- 22 aggiudicazioni di procedure sopra soglia;
- 10 procedure negoziate;
- 61 procedure sotto soglia maggiori di 40.000 euro;
- 69 procedure sotto soglia minori di 40.000 euro.

Con riferimento al piano annuale 2016, per il quale non si segnala l'insorgenza di specifiche problematiche, si sintetizzano di seguito le principali gare espletate per l'acquisto di servizi e forniture informatiche:

- gara a procedura aperta per il Sistema informativo NoiPA ed i Sistemi per la gestione del personale Mef; valore a base d'asta 95 milioni;
- gara a procedura aperta per il rinnovo dell'*Enterprise agreement* Microsoft; valore a base d'asta 44 milioni;
- gara a procedura aperta per i Servizi di sviluppo, manutenzione e gestione applicativa dei sistemi gestionali e *web* del DAG; valore a base d'asta 23 milioni;
- gara a procedura aperta per l'acquisizione di prodotti per la sicurezza informatica e relativi servizi per la Sogei ed il Ministero dell'economia e delle finanze gestione rischi - sicurezza IT, infrastruttura del Mef e della Cdc; valore a base d'asta 11 milioni;
- gara a procedura aperta per i servizi di produzione *software*, supporto e manutenzione in ambiente Php e Microsoft; valore a base d'asta 11 milioni;
- gara a procedura aperta per la fornitura di soluzioni e servizi SAP *business objects* per il Ministero dell'economia e delle finanze; valore a base d'asta 8 milioni;
- gara a procedura aperta per l'acquisizione di servizi di sviluppo, manutenzione e gestione applicativa dei sistemi gestionali e web della RGS; valore a base d'asta 7 milioni;
- gara a procedura aperta per l'acquisizione di Prodotti e Servizi Misys per Sogei; valore a base d'asta 6,5 milioni;
- gara a procedura aperta per l'affidamento di servizi di sviluppo e manutenzione di siti internet/intranet e di applicazioni documentali; valore a base d'asta 6 milioni;
- gara a procedura aperta per l'acquisizione di apparati Cisco per Sogei e per l'Amministrazione Finanziaria, nonché di componenti di rete e dei relativi software finalizzati all'evoluzione del servizio di accelerazione WAAS; valore a base d'asta 5 milioni;
- gara a procedura aperta per l'acquisizione di Sistemi convergenti VCE Sogei; valore a base d'asta 4,6 milioni;

- gara a procedura aperta per l'acquisizione di macchine Exadata per progetto Scontrino elettronico; valore a base d'asta 4 milioni;
- gara a procedura aperta per l'affidamento del servizio di manutenzione degli apparati di *networking*; valore a base d'asta 3,2 milioni.

4. PERSONALE

Al 31 dicembre 2016, come esposto nella tabella seguente, il personale di Consip era costituito da 439 unità, con un aumento della consistenza media calcolata su base mensile del 12,29 per cento (da 345 risorse medie del 2015 a 388 risorse medie del 2016).

Tabella 3 - Personale in servizio

Categoria	Dipendenti al 31/12/2015	Consistenza media su base mensile 2015	Entrati nell'esercizio	Usciti nell'esercizio	Passaggi interni	Dipendenti al 31/12/2016	Consistenza media su base mensile 2016
Dirigenti	36	36,33				36	36
Quadri	150	150,58	18	2	10	176	156,5
Impiegati	166	158,17	73	2	-10	227	195
Totale	352	345,08	91	4	0	439	387,5

Il costo totale del personale ammonta a 28.359 migliaia di euro con un incremento di 2.219 migliaia di euro rispetto all'esercizio 2015 (+8,49 per cento).

Delle 91 risorse inserite, 31 sono state impegnate nelle attività di *sourcing*, 30 sono state dedicate al Programma di razionalizzazione degli acquisti, 16 state inserite nella Direzione legale e societario, 8 nella Direzione progetti PA e 6 nell'ambito di altre aree aziendali.

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

Tabella 4 - Costo del personale

Voci di costo	Esercizio 2015	Esercizio 2016	Variazione	Variazione %
Salari e stipendi	18.932	20.650	1.718	9,07
Oneri Sociali	5.710	6.106	396	6,94
TFR	1.426	1.564	138	9,68
Altri costi	72	39	-33	-45,83
Totale	26.140	28.359	2.219	8,49

La Società riferisce che l'inserimento nell'elenco Istat ha comportato l'adeguamento alle prescrizioni della norma di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, con cui si dispone che le amministrazioni pubbliche inserite nell'elenco Istat possano avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009 ed a quanto prescritto dall'art. 5, comma 7, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, con il quale viene stabilito che il valore nominale dei buoni pasto attribuiti al personale delle amministrazioni inserite nell'elenco Istat, compresi i

dipendenti con qualifica dirigenziale, non possa essere superiore a 7,00 euro: la Società, dal 1° gennaio 2015, ha ridotto da 8 a 7 euro il valore nominale dei buoni pasto attribuiti al personale di ogni livello. Circa le problematiche insorte in ordine alle procedure di assunzione di nuovo personale si rimanda al paragrafo 1.1.9.

4.1 Aspetti problematici riscontrati in sede di assunzione di nuovo personale

In ragione del considerevole piano delle assunzioni per il 2016 adottato da Consip², come sopra delineato, e a seguito di un esposto da parte di terzi in merito ad una presunta irregolarità nella procedura di assunzione di una unità di personale, la struttura di *internal audit*, anche su impulso del collegio sindacale, ha avviato una approfondita verifica sul rispetto delle procedure aziendali in materia di reclutamento e selezione del personale.

Puntualizzando che, a detta della società, “tutte le risorse assunte hanno superato con piena soddisfazione il periodo di prova, essendo state da subito impiegate proficuamente nella attività produttive aziendali“, il test di conformità condotto per la verifica della completezza e correttezza della tracciatura dell’iter di selezione ha evidenziato un’oggettiva difficoltà nella ricostruzione del processo decisionale di selezione e assunzione. In particolare, l’*internal audit* ha evidenziato i seguenti profili problematici:

- a) svolgimento delle attività di selezione non rispondente ai principi di trasparenza, pubblicità, imparzialità;
- b) scarsa trasparenza delle modalità di accesso alla selezione con conseguente possibile discrezionalità nella scelta delle candidature da avviare alla selezione stessa;
- c) assunzione di profili non in linea con i requisiti pubblicati in contrasto con i principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità;
- d) disallineamenti tra inquadramenti contrattuali e profili professionali;
- e) mancata tracciatura del processo decisionale di selezione e assunzione;
- f) non completa e non corretta formalizzazione del complessivo iter di ricerca, selezione e assunzione.

Quanto rilevato ha comportato, secondo l’*internal audit*, disallineamenti tra inquadramenti contrattuali e profili professionali e discrezionalità nella formulazione dell’offerta economica.

² Nel 2016, per garantire il raggiungimento dei nuovi obiettivi aziendali, il CdA ha autorizzato il rafforzamento dell’organico, fino a un massimo di 98 risorse aggiuntive. Il piano assunzioni 2016 è stato deliberato dal CdA in due tranche, nel mese di marzo, in sede di *budget review* (n. 58 risorse) e nel mese di maggio (fino a un massimo di 40 risorse aggiuntive). A fronte del budget di 2,010 mln, autorizzato per l’assunzione di n. 98 risorse, la Direzione risorse umane e organizzazione ha assunto n. 91 risorse con un consuntivo di 1,899 mln, concludendo l’intero iter di selezione nel mese di agosto.

Sul punto, la Corte richiama Consip al più rigoroso rispetto delle procedure aziendali in materia di reclutamento e selezione del personale, anche alla luce di quanto stabilito dal d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, nonché del sopravvenuto d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 il quale ha statuito, all'art. 19, comma 2, che “le società a controllo pubblico stabiliscono, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità e dei principi di cui all'art. 35, comma 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. In caso di mancata adozione dei suddetti provvedimenti, trova diretta applicazione il suddetto articolo 35, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001”.

4.2 Consulenze

Le tipologie di consulenze cui la Consip ha fatto ricorso nel corso del 2015, come rappresentate nella nota integrativa al bilancio, sono le seguenti:

1. consulenze amministrative e fiscali: in materia di imposte dirette e indirette, nonché in materia di bilancio d'esercizio;
2. consulenze direzionali: di tipo strategico/organizzativo destinate ad esigenze specifiche dell'alta direzione;
3. consulenze legali: a supporto delle attività affidate alla società in materia di diritto amministrativo, civile e per problematiche afferenti a ipotesi di responsabilità di carattere penale, amministrativo e contabile;
4. consulenze per supporto operativo: riguardanti attività operative richieste a fronte di gestione di carichi di lavoro e/o carenze di organico;

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

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

Come si evince dalla seguente tabella il costo totale per consulenze nel 2016, disaggregato per categoria e importo, posto a raffronto con quello del 2015 (6.078 migliaia di euro, come riclassificato in congruenza con l'esercizio in esame), è pari a 7.719 migliaia di euro.

Tabella 5 - Costi per consulenze

migliaia

Tipologia	Esercizio 2015	Incidenza %	Esercizio 2016	Variaz. %	Incidenza %
Consulenze					
Amministrative e fiscali	4	0,07	4	0,00	0,05
Direzionali	160	2,63	156	-2,50	2,02
Legali	115	1,89	100	-13,04	1,30
Supporto operativo	1	0,02	9	800,00	0,12
Totale Consulenze	280	4,61	269	-3,93	3,48
Servizi di assistenza					
Gestione contenzioso	527	8,67	102	-80,65	1,32
Personale atipico e stagisti	643	10,58	333	-48,21	4,31
Specialistica	4.389	72,21	6.810	55,16	88,22
Co.co.co	116	1,91	81	-30,17	1,05
Commissari di gara	71	1,17	74	4,23	
Pratiche notarili	5	0,08	3	-40,00	0,04
Compensi Odv	47	0,77	47	0,00	0,61
Totale Servizi di Assistenza	5.798	95,39	7.450	28,49	96,52
Totale Complessivo	6.078	100,00	7.719	27,00	100,00

Rispetto al precedente esercizio, i costi complessivi per consulenze mostrano un incremento di 1.641 migliaia di euro (+27 per cento), riconducibile al maggior ricorso ai “Servizi di assistenza” ed in particolare per l’assistenza specialistica (da 4.389 migliaia di euro nel 2015 a 6.810 migliaia di euro nell’anno 2016 con un’incidenza consistentemente aumentata sul totale della spesa nel 2016 rispetto all’anno precedente (dal 72,21 per cento del 2015 al’88,22 per cento del 2016). Si precisa che l’importo corrispondente alla voce “Gestione Contenzioso” ricomprende la posta “Ricavi per rifatturazione Costi alle pubbliche amministrazioni” di 1.889 migliaia di euro, in virtù di quanto stabilito nelle diverse Convenzioni, in quanto trattasi di costi riconosciuti che devono essere riaddebitati a carico delle pubbliche amministrazioni. Il maggior utilizzo dei “Servizi di Assistenza Specialistica” è dovuto al crescente numero di procedure di gara gestite che hanno richiesto, pertanto, un maggiore ricorso al supporto specialistico e di assistenza tecnica alle Amministrazioni.

Rispetto al precedente esercizio, i costi di “Consulenza” in senso stretto presentano un decremento complessivo di 11 migliaia di euro (pari a -3,93 per cento), riconducibile principalmente al minor

ricorso alle consulenze legali (-15 migliaia di euro; -13,04 per cento) passate da 115 migliaia di euro del 2015 a 100 migliaia di euro del 2016.

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

Occorre, peraltro, dare conto, per continenza, che il Consiglio di Stato sez. V, con sentenza n. 3110/17, depositata il 26 giugno 2017, ha accolto l'appello interposto da un professionista avverso il bando relativo alla gara a procedura aperta per l'affidamento di servizi professionali a supporto delle attività di Consip, pubblicato il 18 marzo 2016, per l'affidamento – per 36 mesi prorogabili per altri 12 e con base di gara di euro 23.775.000,00 oltre Iva – di alcuni servizi, individuati come: (i) *advisory* strategico; (ii) implementazione operativa delle iniziative individuate; (iii), per quanto di specifico rilievo in questa sede, consulenza legale (vedasi anche *infra* al capitolo sul contenzioso) .

La ripetuta soccombenza di Consip innanzi al giudice amministrativo (sia con riferimento al bando di gara, sia alla aggiudicazione della stessa) ha indotto la società ad interrompere ogni rapporto con i soggetti aggiudicatari dell'appalto.

Sul punto, occorre rilevare che trattasi di costi in ordine ai quali questa Corte, anche in relazione al pregresso esercizio (e prima del suesposto pronunciamento in sede giurisdizionale), aveva posto in luce la incongruenza con quanto desumibile dall'organigramma di Consip, più sopra sintetizzato, da cui emerge, nell'esercizio di riferimento, la presenza di una “Direzione servizio legale e societario” i cui compiti appaiono in parte sovrapponibili o/e fungibili rispetto ad alcuni servizi tra quelli esternalizzati più sopra evidenziati.

Al riguardo, considerato che per l'esercizio in corso la spesa per consulenze è aumentata del 27 per cento, si raccomanda, ancora una volta, di verificare preventivamente con ogni accuratezza l'inesistenza nella Società di risorse idonee a fare fronte ai compiti istituzionali, in particolare anche valutando l'esperienza da lungo tempo acquisita dal personale interno.

5. ASSETTO DEI CONTROLLI INTERNI

5.1 Generalità

Oltre che di un Collegio sindacale e di una società di revisione, la Società si è dotata di un Organismo di vigilanza (Odv) e ha elaborato un Modello di organizzazione e gestione ex d.lgs. 231/01, nonché di un Codice etico; inoltre dal 2011 ha istituito una funzione di *Internal audit*; infine ha nominato un Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) e si è dotata di un Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza; nel dicembre 2016 ha istituito anche la funzione *Ethics & Corporate Office* al fine di fornire il necessario supporto all'OdV e al RPCT per la gestione dei programmi associati alle politiche di anticorruzione, trasparenza e responsabilità amministrativa degli enti.

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

- a) RPCT - Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza: a norma della l. 190/2012 (anticorruzione) e del d.lgs. 33/13, nel 2015 la Società ha approvato per la prima volta il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità e il Piano triennale per la prevenzione della corruzione. In ultimo il 26 gennaio 2017 la Società ha approvato il complessivo Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPC 2017);
- b) Odv - Organismo di vigilanza: l'Organo, nel corso del 2016, ha effettuato l'aggiornamento del Modello di organizzazione e gestione (MOG) ed ha implementato le attività di formazione congiunta con il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, in modo da massimizzare l'effettiva attuazione del Modello e del Piano anticorruzione con l'attività di formazione prevenzione;
- c) IA - *Internal audit*: ha svolto gli interventi previsti dal Piano annuale dei controlli ed ha aggiornato il modello interno di *risk assessment*, acquisendo anche i *risk assessment* del RPCT e dell'OdV.

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

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

5.2 Collegio sindacale e società di revisione

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

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

Il collegio sindacale non svolge funzioni di organismo di vigilanza (secondo quanto prevede la legge 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.

Il solo controllo contabile, ai sensi dell'art. 22 dello statuto, è esercitato da una società di revisione. L'incarico per il controllo legale dei conti, per il triennio 2014-2016, è stato affidato ad altra società nella seduta del 2 aprile 2014.

6. ATTIVITÀ SVOLTA E RISULTATI CONSEGUITI

6.1 Generalità

Nel 2016, la nuova disciplina dei contratti pubblici di derivazione comunitaria e gli interventi legislativi mirati più sopra evidenziati, hanno rappresentato l'occasione per Consip per un cambiamento nella filiera degli appalti pubblici e per consolidare ulteriormente il ruolo del Programma di razionalizzazione sui temi della centralizzazione degli acquisti e dell'innovazione.

In particolare, l'entrata in vigore del nuovo Codice degli appalti e la necessità di dare applicazione ad un nuovo regime di regole nel corso dell'anno, la gestione di un volume crescente di gare anche su nuove merceologie ovvero l'estensione del mandato ad un ulteriore settore nuovo per Consip per le gare d'appalto (lavori di manutenzione), hanno dato luogo al potenziamento degli strumenti di acquisto più consolidati (convenzioni e mercato elettronico della pubblica amministrazione) e ad una offerta più ampia di Accordi Quadro e del Sistema dinamico di acquisizione. Al contempo, alle pubbliche amministrazioni richiedenti è stata messa a disposizione a titolo gratuito la piattaforma in modalità ASP (*Application Service Provider*) per negoziare le loro procedure telematiche, ovvero è stato offerto supporto merceologico, legale e di processo, secondo una logica di condivisione del *know-how* e di diffusione delle migliori pratiche nel *public procurement*.

In termini di risultati, si è registrato un complessivo aumento del +9 per cento dell'erogato⁴ prodotto dagli strumenti messi a disposizione dal Programma rispetto all'anno precedente, ovvero 7.709 milioni di euro rispetto ai 7.046 milioni di euro del 2015.

6.1.1 Il sistema delle convenzioni

Le convenzioni sono contratti quadro stipulati da Consip, per conto del Ministero dell'economia e delle finanze, in base all'art. 26 della l. 488/99, con i quali il fornitore aggiudicatario della gara bandita da Consip si impegna ad accettare ordinativi di fornitura emessi dalle singole amministrazioni, alle condizioni di prezzo e qualità offerte, fino a concorrenza del quantitativo massimo di beni e servizi previsto dalla gara.

Nel 2016 il sistema delle convenzioni ha ricompreso 138 iniziative (pubblicate, aggiudicate, attive, non attive con contratti in corso di validità), registrando una spesa erogata di 3.820 milioni di euro (+5 per cento rispetto all'anno precedente) corrispondente a circa 87.000 ordini (+35 per cento

⁴ L'erogato misura gli acquisti effettuati dalle amministrazioni utilizzando strumenti Consip, ovvero il valore dell'ordine di fornitura o della gara, contabilizzando - secondo il principio della competenza economica - il relativo rateo

rispetto all'anno precedente) ed una presidiata⁵ pari a 16.792 milioni di euro, con un risparmio potenziale⁶ di 2.548 milioni di euro. Dal punto di vista della disponibilità del servizio sono stati raggiunti risultati sia per le iniziative di cui al comma 7 art. 1 del d.l. n. 95/2012 con l'attestazione dell'indice di continuità ponderata a un valore pari a circa il 96 per cento, sia con riferimento alle restanti merceologie, circa il 67 per cento.

6.1.2 Il Mercato elettronico della pubblica amministrazione

Il Mepa (Mercato elettronico della pubblica amministrazione) si è confermato nel 2016 quale strumento complementare al sistema delle convenzioni e centrale per la razionalizzazione degli acquisti pubblici sotto soglia comunitaria.

Tale strumento è volto a offrire vantaggi sia alle amministrazioni abilitate, in termini di risparmi di tempo nonché di maggiore trasparenza e tracciabilità dell'intero processo di acquisto, sia alle piccole e medie imprese fornitrici favorendone l'accesso alla domanda pubblica.

In particolare, nel corso dell'anno, a seguito della legge di stabilità 2016, che ha esteso l'oggetto degli strumenti di acquisto e di negoziazione messi a disposizione da Consip ai lavori di manutenzione, è emersa l'opportunità di ampliare la gamma dell'offerta Mepa mettendo a disposizione 7 nuovi bandi. Inoltre, la già efficace copertura della spesa per beni e servizi, è stata ampliata attraverso l'attivazione di quattro nuovi bandi per un numero complessivo di 41 bandi merceologici gestiti, oltre naturalmente uno ulteriore sviluppo dei bandi esistenti con l'incremento delle tipologie dei beni e servizi negoziabili.

I principali indicatori di *performance* hanno registrato un erogato di 2.349 milioni di euro (+22 per cento rispetto all'anno precedente), un numero di punti ordinanti attivi pari a 41.282 (+6 per cento rispetto all'anno precedente), un numero di fornitori abilitati pari a 75.108 (+37 per cento rispetto all'anno precedente), dati che confermano la diffusione capillare dello strumento nei mercati di domanda e offerta. A conferma del primato del Mepa come più grande mercato elettronico europeo dedicato alla PA rileva anche il numero degli articoli offerti pari a 8.975.611 (+20 per cento rispetto all'anno precedente).

I risultati sopra descritti sono da ricondurre tanto agli obblighi di legge circa l'utilizzo dello strumento per le pubbliche amministrazioni per gli acquisti sotto soglia e all'introduzione della possibilità di acquisto tramite trattativa diretta, quanto all'ampiezza di copertura merceologica,

⁵ Rappresenta il valore della spesa annua di tutta la PA per le categorie merceologiche rispetto alle quali è attivo almeno uno strumento Consip (Convenzione, Accordo quadro, Mepa, Sdapa, Gare su delega e Gare in ASP)

⁶ Il valore è ottenuto, a livello di singola Convenzione, moltiplicando la percentuale di risparmio (come risultante dall'analisi Mef-Istat sui prezzi medi della PA o dalle stime di Consip per le merceologie non rilevate da tale analisi) per il valore di spesa presidiata relativo alla categoria merceologica della Convenzione

quantità di articoli on-line, e numerosità di piccole e micro imprese abilitate (il 99 per cento circa delle imprese ha meno di 50 dipendenti).

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

Tanto premesso, occorre, peraltro, rilevare che, alla luce dei dati desumibili dalla “Rilevazione dei prezzi relativi a beni e servizi per le pubbliche amministrazioni” edizione 2016 del Mef Istat (su prezzi 2015), alcuni settori merceologici, risultano acquistati sulla piattaforma Mepa ad un prezzo superiore a quello definito “fuori Mepa”⁷ (per convenzione o accordo quadro), il che 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 recente decisione Consip di intervenire sul catalogo.

E' stato sottoposto alla attenzione degli organi preposti della Consip documentazione pervenuta da parte di un organo requirente in sede penale, dalla lettura della quale si palesavano ripetute ipotesi di reato in materia di pubbliche forniture, poste in essere da amministratori, dirigenti e funzionari di un ente locale, da un lato, e da imprenditori/distributori, dall'altro, accordatisi fraudolentemente tra di loro con rilevante documento erariale per l'ente pubblico danneggiato, utilizzando la piattaforma elettronica Mepa, attraverso la introduzione, da parte dell'imprenditore/distributore, all'interno della piattaforma stessa, di codici prodotto con stringhe alterate rispetto a quelle del produttore di quella merce e conseguente offerta, da parte degli amministratori e funzionari infedeli, abbinata a quei codici, per prezzi ampiamente superiori a quelli di mercato, con il risultato di assicurare all'imprenditore – unico distributore del prodotto con codice da lui stesso alterato – l'affidamento della fornitura.

Da tale vicenda sembravano emergere sia una preoccupante vulnerabilità della piattaforma Mepa, sia fondati dubbi circa la sua idoneità “di sistema” volta a garantire concreti risparmi di spesa pubblica (per i quali tale piattaforma è stata istituita dal legislatore), nonché la genuinità e la

⁷ Si evidenzia che nell'ambito del Mepa è prevista una duplice modalità di acquisto: 1.l'ordine diretto (cd O.d.A.), che permette di acquisire sul Mercato Elettronico i prodotti/servizi con le caratteristiche e le condizioni contrattuali già fissate; 2. la richiesta di offerta (cd. R.d.O) con la quale è possibile negoziare prezzi e condizioni migliorative o specifiche dei prodotti/servizi pubblicati sui cataloghi on line. Si fa riferimento, in via esemplificativa, a “scrivanie operative” (pag. 68) “scrivanie semidirezionali” (pag. 69) “sedie direzionali – dirigenziali” (pag. 70). Gli stessi dati non sono desumibili omogeneamente per l'anno successivo (2017 per l'anno 2016).

convenienza degli acquisti *on line*, consentendo una preselezione degli operatori e verifiche comparative automatiche circa fornitori e prezzi per gli stessi prodotti, come, da ultimo, previsto dall'art. 36, del d.lgs. 50/2016.

Sul punto, Consip ha risposto evidenziando anzitutto 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 (cd. acquisto a catalogo) ovvero che implicano l'apertura di un confronto concorrenziale (cd. Richiesta di Offerta). A tal fine il Mercato elettronico è stato strutturato in maniera tale da mettere in comunicazione le stazioni appaltanti e gli operatori economici che hanno ottenuto l'abilitazione ad operare a seguito di apposito procedimento.

Alla luce di quanto sopra, considerate la numerosità delle tipologie di prodotti negoziabili sul Mepa (circa 2.500 diverse categorie di beni/servizi), l'estensione del mercato di fornitura, in termini di ampiezza e profondità della gamma di offerta (circa 8,5 milioni di articoli attualmente pubblicati) e la necessaria dinamicità che – secondo Consip – deve caratterizzare l'offerta per renderla efficace rispetto al soddisfacimento delle esigenze di acquisto delle pubbliche amministrazioni mediante la continua concorrenza sui parametri di prezzo/qualità (oltre 1.600.000 articoli inseriti/modificati al mese), tra un numero sempre più ampio di operatori economici (attualmente sono presenti oltre 72 mila operatori economici con cataloghi *on line*), appare evidente – per Consip – l'impossibilità di applicare sistemi di controllo o di vigilanza “*ex ante*” dei dati inseriti nei cataloghi, che consentano di escludere condotte fraudolente come quella in esame senza penalizzare i fornitori che vogliono legittimamente proporre nuovi beni.

I sistemi di verifica, infatti, riguarderebbero esclusivamente la rispondenza formale delle descrizioni degli articoli offerti alle regole descrittive definite nei capitolati tecnici (ad esempio: corrispondenza dei valori inseriti nel campo “unità di misura” con quelli previsti nel capitolato tecnico per la specifica tipologia di prodotto). In particolare: nell'ambito delle attività di verifica di conformità dei cataloghi, prima della loro pubblicazione, viene effettuato un controllo delle offerte rispetto ai requisiti minimi indicati nel capitolato tecnico allegato al bando di riferimento. Tale controllo, realizzato attraverso procedure automatiche, si attiva in seguito alla richiesta di inserimento di nuove offerte da parte dei fornitori. In caso di esito positivo, le righe di catalogo proposte dalle imprese vengono pubblicate, mentre in presenza di un esito negativo le suddette vengono rifiutate e/o riassegnate al fornitore per la loro correzione. Inoltre, Consip verifica a campione, *ex post*, il limite

di validità dell'offerta⁸, le offerte con importo superiore alla soglia comunitaria, le offerte non conformi al capitolato tecnico, le offerte di prodotti non correttamente individuati, o/e replicate o su segnalazione di operatori economici e pubbliche amministrazioni, la correttezza dei contenuti (beni/servizi offerti) riportati sui cataloghi già pubblicati.

Pur tenendo conto delle suesposte argomentazioni, di ordine tecnico e giuridico, la Corte ritiene che da quanto sopra emerga sia la necessità di un miglioramento nell'utilizzo del sistema da parte dei responsabili degli acquisti pubblici, sia la opportunità di una semplificazione delle procedure di accesso che limiti 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.

6.1.3 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, 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 merceologie con caratteristiche standardizzabili – e le gare su delega, costruite *ad hoc* sulle specifiche esigenze delle singole amministrazioni.

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

Nel corso del 2016 sono state gestite e avviate 25 iniziative afferenti a diverse merceologie per un valore di spesa presidiata di 2.721 milioni di euro, un risparmio potenziale di 438 milioni di euro e un erogato di 69 (+36 per cento rispetto all'anno precedente).

⁸ Per alcune tipologie di beni e servizi, al fine di facilitare l'aggiornamento dei cataloghi e l'eliminazione dei prodotti non più in uso e/o obsoleti, il CM Mepa procede alla verifica periodica dell'aggiornamento dei cataloghi, per accertare che tra la "data dell'ultima modifica" del bene/servizio inserito a catalogo e la data della rilevazione non sia intercorso un lasso di tempo maggiore di quello indicato nel relativo capitolato tecnico. Tale attività viene anche effettuata periodicamente in modalità automatica per specifiche categorie di beni/servizi.

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

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

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

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

Nel corso del 2016 è continuato il presidio delle merceologie degli 11 Sdapa già attivi (il cui elenco segue più avanti) i quali sono stati ripubblicati nel corso dell'anno al fine di adeguare la documentazione al nuovo Codice degli appalti (d.lgs. n.50/2016). Inoltre, sono stati attivati ulteriori 6 bandi istitutivi Sdapa, di cui tre in ambito spesa specifica sanitaria (endoprotesi e mezzi di osteosintesi, servizi di lavanolo, rifiuti sanitari) e tre in ambito spesa comune per servizi che richiedono anche un alto livello di personalizzazione (servizi postali, pulizia uffici, servizi di ristorazione).

La spesa erogata nell'ambito del sistema Sdapa si è attestata a 1.243 milioni (+8 per cento rispetto all'anno precedente), mentre la cosiddetta spesa presidiata è stata pari a 13.409 milioni. Nel corso dell'anno sono stati pubblicati 110 bandi semplificati/appalti specifici, ampliando il perimetro di spesa presidiata dal programma, attraverso la realizzazione e gestione delle seguenti iniziative:

- ICT: bando istitutivo attivato nel 2013;
- Antisettici, aghi e siringhe: bando istitutivo attivato nel 2013;

- Derrate alimentari e prodotti monouso: bando istitutivo attivato nel 2013;
- Ausili tecnici per persone disabili: bando istitutivo attivato nel 2014;
- Schede elettorali: bando istitutivo attivato nel 2014;
- Servizi assicurativi: bando istitutivo attivato nel 2014
- Ossigenoterapia domiciliare: bando istitutivo attivato nel 2015;
- Apparecchiature elettromedicali: bando istitutivo attivato nel 2015;
- Farmaci: bando istitutivo attivato nel 2015, in sostituzione della prima edizione;
- Arredi: bando istitutivo attivato nel 2015;
- Servizi di manutenzione impianti: bando istitutivo attivato nel 2015

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

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

6.1.5 Progetti a supporto

Il supporto alla PA nel corso del 2016 è stato svolto tramite le attività di comunicazione e formazione sull'utilizzo della piattaforma e sugli strumenti messi a disposizione nell'ambito del programma, su tematiche inerenti aspetti normativi e/o tecnici di gara, sul *Green public procurement*, sull'analisi dei fabbisogni e sui processi di approvvigionamento.

Di seguito un quadro di sintesi delle iniziative su delega realizzate:

Tabella 6 - Iniziative realizzate da Consip su delega

Tipo	Amministrazione/Iniziativa	Eventi 2016
Gara su delega per il Mef	Mef - Servizio integrato di gestione Carta Acquisti (ed.4)	Pubblicazione
	Mef – Advisory Piani di Rientro (ed.3)	Pubblicazione
	Mef – Servizi postali	Aggiudicazione
Gare su delega per altre PA	Amministrazioni dello Stato deleganti - RC Auto (ed.8)	Pubblicazione Aggiudicazione
	PCM – Organizzazione eventi	Pubblicazione
	PCM – Selezione società di lavoro interinale per organizzazione eventi	Pubblicazione Aggiudicazione
	IPA Roma Capitale – Realizzazione e Gestione nuovo Sistema Informativo	Aggiudicazione
	IPA Roma Capitale – Servizi di Tesoreria	Aggiudicazione

nell’ambito dell’utilizzo a titolo gratuito della piattaforma di *e-procurement* in modalità ASP, il supporto alla PA nel corso del 2016 ha riguardato le seguenti attività:

- a livello di PA centrale, nell’ambito del protocollo d’intesa sottoscritto tra Mef-Consip e Ministero della difesa (Direzione generale di commissariato e di servizi generali) per l’utilizzo a titolo gratuito della piattaforma di *e-procurement* in modalità ASP sono state pubblicate sei iniziative di gara;
- a livello territoriale, sono stati sottoscritti dei protocolli di intesa per l’utilizzo a titolo gratuito della piattaforma di *e-procurement* in modalità ASP con alcuni soggetti aggregatori: Regione Siciliana, Provincia di Vicenza (un’iniziativa pubblicata), Città Metropolitane di Milano (due iniziative pubblicate), Catania e Roma Capitale;
- nell’ambito del protocollo d’intesa tra Mef-Consip e Regione Marche (SUAM Marche) per l’uso a titolo gratuito piattaforma di *e-procurement* in modalità ASP è stata pubblicata un’iniziativa;

Infine, nel corso dell’anno, in considerazione di quanto previsto dalla legge di stabilità 2016, sono stati realizzati specifici “cantieri” progettuali. Di seguito la sintesi delle principali attività realizzate in merito:

- al cantiere “valorizzazione risparmi” sono stati effettuati approfondimenti merceologici e metodologici per arricchire il patrimonio analitico e decisionale di Consip in merito alla quantificazione delle diverse componenti del risparmio generato dall’azione Consip;

- al cantiere “estensione del programma ai lavori di manutenzione” sono state realizzate attività di analisi merceologica orientata a definire il perimetro orizzontale e verticale del settore “lavori” potenzialmente aggredibile attraverso il programma, di analisi normativa orientata a definire e consolidare i principi normativi ai quali assoggettare le possibili iniziative da sviluppare e di analisi tecnologica su tutte le aree del sistema di *e-procurement* nelle quali attivare interventi di revisione e/o di integrazione a seguito dei cambiamenti richiesti e valutati i relativi impatti sul mercato dell’offerta nonché sulle modalità di utilizzo del sistema stesso;
 - al cantiere “interoperabilità piattaforma *e-procurement* con altre banche dati e piattaforme per gli acquisti *on-line*” sono state avviate le attività di definizione da parte Mef/Consip dei requisiti che le piattaforme di acquisto e negoziazione sia pubbliche che private dovranno osservare per conseguire l’interoperabilità, delineando una infrastruttura immateriale nazionale denominata ComproPA quale nodo di tutte le piattaforme telematiche di acquisto attraverso la quale sarà possibile digitalizzare le procedure di negoziazione e di acquisto, realizzando il principio del “*once only*” ed ottimizzando la spesa complessiva;
 - al cantiere “analisi della spesa” con focus sulle PA centrali e sulle merceologie ex. art. 1 comma 7 d.l. n. 95/2012 è stato effettuato un censimento e *data quality* delle fonti informative relative all’analisi della spesa, seguito da un’analisi e disegno del processo di definizione dei valori di spesa;
- al cantiere “ottimizzazione e razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi informatici e di connettività” (commi 512 – 520, legge di stabilità 2016) è stata effettuata l’analisi del mercato ICT della pubblica amministrazione allo stato attuale, al fine di individuare i principali ambiti di intervento per indirizzare la prima definizione del Piano ICT Consip.

6.1.6 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 sua evidente natura complementare, non si sostituiscono ai controlli effettuati dalle pubbliche amministrazioni sulla esecuzione dei singoli contratti.

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

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

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

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

- *i reclami*, che registrano le lamentele provenienti dalla PA. L'elaborazione dei reclami si basa sulla raccolta e analisi delle singole segnalazioni e rimostranze espresse dalle pubbliche amministrazioni, che vengono analizzate al fine di mettere in atto le opportune azioni correttive. L'analisi verifica l'andamento storico dei reclami con riferimento ai contratti relativi alle Convenzioni e agli Accordi quadro stipulati da Consip; in presenza di incrementi notevoli delle lamentele, vengono avviati approfondimenti tramite i restanti strumenti disponibili.
- *le verifiche ispettive*, effettuate da un organismo di ispezione selezionato da Consip mediante gara europea, su un campione rappresentativo di ordinativi di fornitura e finalizzate, secondo criteri di uniformità e oggettività della valutazione, al controllo del rispetto delle obbligazioni contrattuali.

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

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

In particolare, per ciò che concerne i reclami, nel corso del 2016 è stato rilevato trimestralmente il dato relativo al numero in valore assoluto delle lamentele pervenute dalle pubbliche amministrazioni

per le singole Convenzioni/Accordi Quadro; il valore percentuale risultante dal rapporto tra i contratti attivi afferenti dette Convenzioni e Accordi Quadro e i relativi reclami pervenuti, è stato analizzato in termini di andamento rispetto al trimestre precedente. Nel periodo, detto parametro ha avuto un range di oscillazione compreso tra lo 0,00 per cento e il 5,56 per cento. Sono stati avviati i necessari approfondimenti con le competenti strutture aziendali su sei iniziative di Convenzione, su un totale medio di 29 iniziative/trimestre, per le quali l'indicatore percentuale ha fatto rilevare scostamenti in aumento rispetto al dato storico.

Nel corso del 2016 sono state eseguite oltre 5.700 verifiche ispettive presso le sedi delle pubbliche amministrazioni aderenti al Programma, o presso quelle dei fornitori aggiudicatari. All'esito, su 101 lotti di fornitura verificati, afferenti 23 iniziative di Convenzione o Accordo Quadro, sono state applicate penali per circa l'8 per cento del totale.

Per ciò che concerne invece il "Monitoraggio dei fornitori Mepa - Sdapa", le attività di verifica in ordine alla sussistenza e alla permanenza dei requisiti dichiarati dai fornitori all'atto della domanda di abilitazione/ammissione hanno interessato nel 2016 un campione di 105 imprese, nei confronti delle quali, ove necessario, sono stati assunti i necessari provvedimenti per il perfezionamento, l'integrazione, la revoca o il diniego dell'abilitazione.

Al contempo, nel corso dell'esercizio sono stati avviati circa 200 procedimenti di accertamento di violazione ex art. 55 delle "Regole del Sistema di e-Procurement della PA", conclusi con irrogazione della relativa sanzione, archiviazione o richiesta di chiarimenti, mentre i procedimenti gestiti in ordine al possesso dei requisiti professionali o speciali, da parte degli operatori economici Mepa e Sdapa, sono stati circa 30.

6.2 Progetti per la pubblica amministrazione

6.2.1 Procurement verticale

Tale area di attività si è sviluppata negli ultimi anni anche a seguito delle disposizioni del citato d.l. 201/2011 (art. 29), ai sensi delle quali Consip svolge attività di centrale di committenza per le amministrazioni centrali inserite nel Conto economico consolidato della pubblica amministrazione e per gli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale per le acquisizioni di beni e servizi sopra la soglia di rilievo comunitario, mediante stipula di apposite convenzioni.

Consip, inoltre, agisce in qualità di centrale di committenza per altre amministrazioni anche in base a specifiche disposizioni, come nel caso della norma che assegna il ruolo di centrale di committenza per 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'Agid con la quale è stata firmata apposita convenzione. Tale compito deriva a Consip dal citato d.l. n. 83 del 2012 che ne ha specificato il ruolo quale centrale di committenza relativa alle reti telematiche della pubblica amministrazione, al Sistema pubblico di connettività, alla Rete internazionale della pubblica amministrazione, nonché per la stipula di contratti quadro per l'acquisizione di applicativi informatici per l'erogazione di servizi di carattere generale riguardanti il funzionamento degli uffici della pubblica amministrazione.

6.2.2 Affidamenti di legge

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

Tra queste:

- il compito di svolgere l'istruttoria sui pareri di congruità tecnico-economica dei contratti relativi all'acquisizione di beni e servizi informatici e telematici delle pubbliche amministrazioni, precedentemente affidato a DigitPA (ente soppresso). Tali pareri vengono poi emessi dall'Agid (l. 7 agosto 2012, n. 134, conversione con modificazione del d.l. 22 giugno 2012, n. 83);
- 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 Mef (sottoscritta il 29 dicembre 2011);

- il supporto al Ministero dell'economia e delle finanze nella realizzazione di un Programma per la razionalizzazione del processo di dismissione beni mobili dello Stato (l. 7 agosto 2012, n. 135, conversione con modificazione del d.l. 6 luglio 2012, n. 95).

6.3 L'assistenza al Tesoro per la gestione delle partecipazioni e nei processi di privatizzazione

Il 1° settembre 2014 ha avuto efficacia la fusione per incorporazione della Sicot in Consip e la stipula di una nuova convenzione Consip - Mef di contenuto analogo a quello della precedente (stipulata tra Sicot e Mef), per garantire continuità nel supporto alle attività del Dipartimento del Tesoro.

Sull'oggetto delle convenzioni si è riferito nel paragrafo 3.2.

Nel corso del 2015 sono stati forniti il supporto e l'assistenza richiesti, essenzialmente su:

- tematiche strategiche, gestionali, societarie relative alle società partecipate, al fine di una loro costante gestione e valorizzazione; tale attività, in particolare, è stata attuata con un puntuale monitoraggio delle dinamiche aziendali delle controllate anche mediante l'analisi dei progetti di bilancio, dei piani di impresa e di riassetto, per promuovere un miglioramento delle performance e la crescita del valore delle società;
- materie di natura societaria, giuridico-normativa e retributiva, con l'approfondimento di tematiche riguardanti le aziende partecipate in materia di modifiche statutarie, sistemi regolatorie contrattuali, *corporate governance*, compensi degli organi di amministrazione, e con l'assistenza costante sulle tematiche inerenti l'esercizio dei diritti dell'azionista;
- attività propedeutiche alla definizione di programmi di razionalizzazione e privatizzazione, finalizzati alla valorizzazione e alla dismissione delle partecipazioni detenute dal Mef;
- attività connesse alla valorizzazione dell'attivo e del patrimonio pubblico, essenzialmente di natura immobiliare, e per i profili inerenti la gestione delle partecipazioni, in particolare nazionali ed internazionali, effettuando approfondimenti e *report* sulla normativa nazionale e comunitaria in materia di *corporate governance* delle partecipate pubbliche e fornendo supporto nella redazione di documenti informativi per la partecipazione a gruppi di studio e di lavoro, nonché per presentazioni a organismi internazionali e società di *rating*;
- gestione e aggiornamento del "Sistema informativo partecipazioni" del Mef, che riporta le principali informazioni societarie e i principali elementi dimensionali delle aziende controllate.

Sono stati inoltre predisposti *report* sulla composizione, retribuzione e scadenza degli organi sociali ed è stato fornito supporto per la raccolta, elaborazione e pubblicazione di dati relativi alle società partecipate richiesti in adempimento alle disposizioni normative in materia.

7. CONTENZIOSO

7.1 Premessa: vicende giudiziarie connesse a gare Consip e loro ricadute gestionali

Nel corso dell'anno 2016 il dipanarsi di molteplici vicende giudiziarie connesse a gare bandite, deliberate o/e assegnate da Consip, ha avuto significative ripercussioni e ricadute sulla stessa gestione operativa della Società.

Infatti, la contestuale o/e successiva emersione di ipotizzate condotte antiggiuridiche, anche di rilevanza penale, relative a gare diverse, ma – in alcuni casi – con la partecipazione ad esse delle medesime società rappresentate singolarmente o nell'ambito di un più ampio RTI o di una ATI, ha imposto a Consip la necessità di adottare provvedimenti sanzionatori o inibitori a loro volta oggetto di specifico ed ulteriore contenzioso in sede di giurisdizione amministrativa. Di esse si darà conto nel capitolo che segue.

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

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

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

Al fine di evitare possibili aggravii procedurali e spese di contenzioso, i suddetti procedimenti di risoluzione sono stati sospesi nelle more dell'adozione dei provvedimenti da parte del Giudice amministrativo.

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

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

Consip, trovandosi a dover dirimere alcune questioni interpretative, derivanti dalla clausola contrattuale che riserva alla medesima di valutare l'esclusione dei suddetti operatori nelle gare successive a quella in cui è stata accertata l'intesa (quali ad esempio, la gara Facility management 4, di cui al paragrafo successivo), prima di prendere alcuna decisione, ha ritenuto opportuno richiedere un apposito parere all'Anac, deliberando, nelle more, di adottare esclusivamente atti a rilevanza interna o comunque ammissioni delle imprese con riserva alle fasi successive delle gare in corso di svolgimento, astenendosi dall'assumere provvedimenti di aggiudicazione o di esclusione. L'Anac ha espresso il proprio parere con delibera n. 296 del 29 marzo 2017, facendo presente che spettava alla stazione appaltante l'individuazione delle gare – cui hanno preso parte gli operatori economici indicati nella delibera Agcm per gare successive indette in vigore del previgente Codice degli appalti – in relazione alle quali potesse ritenersi incidente il provvedimento della Agcm in applicazione della clausola del disciplinare sopra riportata, ai fini dell'applicazione dell'art. 38, comma 1, lett. f) del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 .

Alla luce di quanto sopra, Consip ha adottato provvedimenti di esclusione o/e interdittivi che hanno dato luogo ad ulteriore contenzioso.

Due importanti imprese operatrici nel settore c.d. “*Facility Management*” hanno impugnato le risoluzioni delle Convenzioni pulizie scuole disposte dalla Consip a seguito dell'accertato illecito anticoncorrenziale di cui sopra. Allo stato i giudizi risultano pendenti innanzi al Tribunale civile di Roma.

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

Il relativo contenzioso è pendente innanzi al Giudice Amministrativo, ancorché il Tar Lazio, con sentenza 2394/2018 abbia rigettato i ricorsi interposti dalle due società.

Con riferimento al lotto 5 della medesima gara, che riguarda il Lazio (province di Latina e Frosinone,) già assegnato ad un RTI, Consip s.p.a. ha risolto la suddetta Convenzione per gravi inadempimenti nella condotta e gestione del contratto.

Si segnala che in materia è intervenuto, con riferimento all'anno scolastico 2016-2017, l'art. 64 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, con il quale si è stabilita la prosecuzione (nelle regioni ove si fosse

risolta la Convenzione – quadro Consip) dei servizi di pulizia con i soggetti già destinatari degli atti contrattuali attuativi e degli ordinativi di fornitura fino al 31 agosto 2017.

La prosecuzione degli atti contrattuali e degli ordinativi di fornitura è stata poi ulteriormente stabilita, fino al 30 giugno 2019, dall'art. 1, comma 687, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

7.1.2 Gara Facility Management 4

Con bando pubblicato sulla G.U.U.E. n. S-58 del 22/03/2014 e sulla G.U.R.I. n. 33 del 21/03/2014, così come modificato da Avvisi di rettifica pubblicati sulla G.U.U.E. n. S-85 del 02/05/2014 e sulla G.U.R.I. n. 49 del 02/05/2014 e n. 68 del 18/06/2014, la Consip s.p.a. ha indetto una procedura aperta, ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. n. 163/2006, per conto del Ministero dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 26 della l. n. 488/1999 e s.m.i., per "l'affidamento di servizi integrati, gestionale ed operativi, da eseguirsi negli immobili, adibiti prevalentemente ad uso ufficio, in uso a qualsiasi titolo alle pubbliche amministrazioni, nonché negli immobili in uso a qualsiasi titolo alle istituzioni universitarie pubbliche ed agli enti ed istituti di ricerca" (di seguito FM4).

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

- a) (gran parte di loro) di una attività istruttoria da parte dell'Agcm per violazione della normativa a tutela della concorrenza;
- b) (alcune di loro) di provvedimenti di esclusione da parte di Consip, sia per la gara in questione, sia per altre gare;
- c) (alcune di loro) di sentenze da parte dei Giudici amministrativi, innanzi ai quali erano stati impugnati i provvedimenti adottati da Consip;
- d) (alcune di loro) di indagini penali ancora in corso.

Con riferimento a tale ultimo profilo, la Consip ha adottato misure interdittive nei confronti di un RTI aventi riguardo sia alla gara c.d. FM4, sia ad altre gare che hanno dato luogo a numerosi contenziosi innanzi al giudice amministrativo, tuttora pendenti.

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

Sul punto la Corte rileva come il gigantismo procedimentale connesso all'eccessivo dimensionamento delle gare (in quanto eccessivamente articolate – fino a 18 lotti – e con base d'asta sempre maggiore della omologa gara precedente, fino a 2 miliardi e 700 milioni di euro), si sia ripercosso negativamente

sia sui tempi di aggiudicazione, avendo la copiosità delle offerte determinato il protrarsi dei lavori delle relative commissioni per periodi eccessivamente lunghi, sia dando luogo all'emergere di intese anticoncorrenziali tra le imprese dominanti nel settore merceologico proprio della gara, sia, infine, espandendo ed allargando il contenzioso, secondo dinamiche solo apparentemente contraddittorie tra loro.

La dimensione eccezionale – anche nel confronto internazionale – delle gare in questione rischia di per sé di generare condotte antigiuridiche, persino di rilevanza penale, a causa del pregiudizio che potrebbe subire un'impresa che dovesse mantenersi estranea a tali logiche.

L'emergere di ulteriori ipotesi di reato e di comportamenti anticoncorrenziali riferibili a gare aggiudicate nell'esercizio in esame (e/o in esecuzione se già antecedentemente aggiudicate), ha imposto a Consip la doverosa adozione di provvedimenti sanzionatori, previsti e rafforzati dalla nuova normativa sugli appalti medio tempore intervenuta, anche rispetto ad altre gare non direttamente interessate da indagini penali o/e amministrative, dando luogo ad un conseguente contenzioso in una sorta di "effetto domino" paralizzante per una pluralità di procedure di appalti pubblici, come nel caso della convenzione per i servizi alle scuole, che ha costretto il legislatore a prorogare la validità dei contratti attuativi in essere presso le singole istituzioni scolastiche nei lotti in cui i predetti contratti attuativi erano scaduti o stessero per scadere.

7.1.3 Gara Facility Management 3 - Condanna risarcitoria di Consip

Un RTI, risultato secondo classificato relativamente ai lotti 3 e 6, ha interposto gravame innanzi al Tar e poi al Consiglio di Stato che, con sentenza n. 6203/2013, ne ha accolto i motivi, annullando le due aggiudicazioni all'ATI che lo aveva preceduto. La Consip, in sede di esecuzione del giudicato, ha riassegnato i lotti ai precedenti aggiudicatari, ma il RTI secondo classificato otteneva dal Consiglio di Stato, con sentenza n. 1708/2015, l'ottemperanza alla precedente sentenza n. 6203/2013, disponendo il subentro nella convenzione stessa del RTI già vittorioso nel 2013 e, per quanto qui interessa, stabilendo di condannare Consip (soccombente) per un importo pari a complessivi euro 4.185.000.

A seguito della ulteriore sentenza n. 401/2018 del Consiglio di Stato, che ha dichiarato inammissibile il ricorso per revocazione avverso la sentenza 1708/2015, allo stato sussiste il diritto del RTI risultato vincitore nel contenzioso a pretendere il risarcimento danni nella misura liquidata dal giudice.

Nel periodo di tempo interessato dalla complessa vicenda giudiziaria sopra descritta sono state operative due polizze: la prima contratta con i Lloyd's dal 28 febbraio 2010 al 28 agosto 2012, la seconda con AIG dal 29 agosto 2012 al 28 febbraio 2017. Il primo ricorso al Tar proposto dal RTI

vincitore in giudizio risale al maggio 2012 (quindi, in vigenza di polizza Lloyd's), quello proposto per l'ottemperanza al 28 marzo 2014 (in vigenza di polizza AIG).

Entrambe le polizze, peraltro, a giudizio delle società assicuratrici, per opposte ma convergenti motivazioni, non risultano operative, di tal che Consip, fino ad ora, non è riuscita ad ottenere alcuna copertura del sinistro, ed ha stimato, nel corso dell'esercizio 2016, un onere "potenziale" pari a euro 1.395.000, provvedendo alla istituzione di un fondo rischi e oneri di pari importo.

Successivamente il c.d.a. di Consip, nella seduta del 21 febbraio 2018, ha ritenuto che nel bilancio 2017 della società, nello stato patrimoniale tra le passività, alla voce "altri debiti", debba essere iscritto integralmente un debito pari a 4.185.000,00 euro, mediante imputazione a conto economico dell'importo di 2.790.000,00 euro ($4.185.000,00 - 1.395.000,00 = 2.790.000,00$) ed allo storno del fondo rischi pari ad 1.395.000,00 euro. Dal punto di vista fiscale, altresì, la società ha ritenuto di dover dedurre il costo di 4.185.000,00 euro in quanto ormai certo e definitivo.

7.1.4 Gara a procedura aperta 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

Con il provvedimento emesso dalla Agcm in esito alla adunanza del 18 ottobre 2017 sono state comminate sanzioni, per complessivi 23 milioni di euro, alle società partecipanti alla gara di cui sopra in ragione del fatto che le imprese medesime avessero posto in essere un'intesa avente per oggetto la ripartizione dei lotti nella gara in oggetto;

Consip ha fatto presente che l'istruttoria dell'Agcm è stata avviata a seguito della segnalazione effettuata dalla stessa Consip nel mese di dicembre 2015, all'esito dell'apertura delle offerte economiche della gara, con cui era stata evidenziata all'Autorità la presenza di "indizi di potenziali criticità concorrenziali anche alla luce delle indicazioni fornite da codesta Autorità nel proprio Vademecum nonché dal documento a cura dell'Oecd "Linee guida per la lotta contro le turbative d'asta negli appalti pubblici" citato nel Vademecum medesimo".

Il provvedimento antitrust è stato impugnato, dinanzi al Tar Lazio, sez. I, da tutte le imprese sanzionate ed il giudizio è tuttora pendente.

7.1.5 Gara a procedura aperta per l'affidamento di servizi professionali a supporto delle attività di Consip Spa, pubblicato il 18 marzo 2016

Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 3110/17, ha accolto l'appello di un professionista avverso il bando relativo alla gara a procedura aperta per l'affidamento di servizi professionali a supporto delle attività di Consip, pubblicato il 18 marzo 2016, per l'affidamento – per 36 mesi prorogabili per altri

12 e con base di gara di 23.775.000,00 euro oltre Iva – di alcuni servizi, individuati come: (i) *advisory* strategico, (ii) implementazione operativa delle iniziative individuate, (iii) consulenza legale, rilevando, da un lato, la violazione del principio generalissimo della concorrenza in quanto, irragionevolmente, accorpava in un'unica gara una tipologia di servizi eterogenei e, dall'altro, la violazione dell'art. 59 (Accordi quadro), comma 1, d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, secondo cui gli accordi quadro non sono ammessi per la progettazione e per gli altri servizi di natura intellettuale.

Poiché il Tar Lazio, su ricorso dello stesso professionista, con sentenza n. 3477 del 29 marzo 2018, ha annullato anche l'aggiudicazione della suddetta gara, la Consip, in autotutela, ha deliberato la cessazione immediata di tutte le prestazioni relative al contratto in oggetto.

In tale ottica, sembra opportuno dare luogo a gare di dimensioni più ridotte, che si indirizzino anche alle piccole e medie imprese, oggi coinvolte – in gran parte dei casi – solo in via eventuale oppure nella fase esecutiva di un appalto aggiudicato ad aziende di maggiori dimensioni. Occorre, infatti rilevare che l'avvalimento, le associazioni temporanee, i consorzi, la cooptazione e l'aggregazione, sebbene finalizzati alla collaborazione tra imprese per stimolare lo sviluppo e la specializzazione e ad agevolare le piccole e medie imprese per evitare posizioni dominanti di oligopolio, possono rappresentare un freno alla effettiva concorrenza ed essere manipolate a vantaggio dell'impresa dominante che elimina i potenziali concorrenti assicurando loro una porzione dell'appalto ma spesso a condizioni economiche non vantaggiose per le piccole imprese e, in ultima istanza, per la collettività.

Appare anche appropriato differenziare l'offerta in base alla tipologia del soggetto pubblico utilizzatore dell'iniziativa stessa, impiegando anche strumenti diversi (Mepa – Sdapa – gare) a seconda del servizio proposto.

7.2 Numero delle cause in atto al 31.12.2016

Nel contesto di un aspro contenzioso come sopra sommariamente delineato, si riportano i seguenti dati circa il numero delle cause in atto, e del relativo stato al 31 dicembre 2016, distinto per i diversi organi giurisdizionali interpellati:

a) Tribunale Amministrativo Regionale

Nel 2016 risultano notificati a Consip 71 ricorsi dinanzi al TAR Lazio. Di questi, nell'anno di riferimento, 11 giudizi sono stati definiti nel merito con esito favorevole, 5 sono stati definiti nel merito con esito sfavorevole, 37 risultano pendenti mentre in 18 giudizi Consip non si è costituita.

Istanze cautelari: dei 71 ricorsi di cui sopra, 56 contengono istanze cautelari. Di queste, 5 hanno avuto esito favorevole, 14 sono state rinunciate e/o rinviate e 18 riguardano giudizi in cui Consip non si è costituita. Le restanti 19 istanze non sono state discusse nel periodo di riferimento.

Situazione attuale: dei 71 giudizi notificati nel 2016, quelli che, ad oggi, hanno avuto esito sfavorevole sono 8 e riguardano le seguenti gare: G7, pulizia per il SSN, servizi professionali a supporto delle attività Consip, revisione legale per Sogei, conduzione dell'infrastruttura ICT per Inail e 2 bandi Mepa per accertamento e riscossione tributi.

b) Consiglio di Stato

Nel 2016 sono stati notificati a Consip 28 ricorsi dinanzi al Consiglio di Stato, di cui 3 avverso ordinanza, 17 avverso sentenza e 8 ricorsi per revocazione. Nell'anno, dei suddetti giudizi cautelari, 1 risulta definito con esito positivo ed 1 risulta pendente. Nel terzo giudizio Consip non si è costituita. Per quanto riguarda gli appelli su sentenza, 3 risultano definiti con esito positivo e 14 risultano pendenti.

Dei ricorsi per revocazione, 2 risultano definiti con esito positivo mentre 6 risultano pendenti. Consip ha proposto 4 appelli su sentenza, tutti pendenti al 31/12/2016.

Situazione attuale: dei giudizi avviati nel 2016, quelli che, ad oggi, hanno avuto esito sfavorevole sono 4 e riguardano le seguenti gare: servizi professionali a supporto delle attività Consip, pulizie per il SSN, Rifiuti Unicam, Vigilanza 1.

c) Tribunale Civile

Nel 2016 sono stati notificati a Consip 12 atti così suddivisi: 8 pignoramenti presso terzi (definiti); 1 ricorso per ingiunzione di pagamento (pendente); 2 atti di citazione (1 pendente e 1 con Consip non costituita); 1 ricorso in Corte di Appello, pendente al 31/12/2016.

Situazione attuale: Con riferimento al giudizio in Corte d'appello si precisa che lo stesso è stato definito con sentenza pubblicata il 07/04/2018, con parziale soccombenza di Consip (sulla domanda riconvenzionale proposta) e compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

d) Corte Suprema di Cassazione

Sono stati notificati a Consip 5 ricorsi (tutti pendenti al 31/12/2016).

e) Quantificazione spese di soccombenza anno 2016

Con riferimento ai provvedimenti giurisdizionali emessi nel corso dell'anno 2016 (in tutto 13), le spese di soccombenza poste a carico di Consip ammontano a complessivi 45.726,00, euro, al netto degli accessori di legge.

f) Giudizi anni precedenti, ancora pendenti nel 2016

Al 31/12/2016 risultano altresì pendenti 91 ricorsi (incardinati negli anni 2003 – 2015), di cui 45 al TAR (con cautelare rinunciata, respinta o in attesa di perenzione), 2 al Consiglio di Stato (sospesi) e 6 innanzi al Tribunale Civile.

8. RISORSE FINANZIARIE

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

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

La convenzione per il Programma di razionalizzazione degli acquisti, come vigente *ratione temporis* nel 2016, prevede la remunerazione di una quota base e di una quota variabile (composta da una "quota volume" e da una quota "efficacia") e la riduzione dei corrispettivi determinata dalla corrispondente riduzione delle disponibilità sui capitoli destinati al Programma (-3 milioni). La gestione delle risorse è, altresì, vincolata all'attuazione del Piano di attività.

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

Di seguito sono elencati le convenzioni ed i ricavi ottenuti dalle convenzioni.

Tabella 7 - Ricavi derivanti da convenzioni*migliaia*

Ricavi da convenzione	Esercizio 2015	Esercizio 2016	Variaz. %	Incid. %
Convenzione Mef per supporto acquisti PA	24.873	31.927	28,36	71,20
Convenzione Igrue 2013 – 2015	343	511	48,98	1,14
Convenzione Dipartimento finanze	314	117	-62,74	0,26
Convenzione Ministero giustizia	141	0	-100,00	0,00
Convenzione Rrl	1.500	1.500	0,00	3,34
Convenzione Protezione civile	129	194	50,39	0,43
Convenzione Inail	1.918	1.566	-18,35	3,49
Convenzione Agcm	33	25	-24,24	0,06
Convenzione Agid	814		-100,00	0,00
Convenzione Sogei	5.877	6.110	3,96	13,63
Convenzione servizi per il Tesoro	1.500	1.500	0,00	3,34
Convenzione Jpa	2	0	-100,00	0,00
Convenzione Ambiente	463	132	-71,49	0,29
Convenzione Aifa	281	6	-97,86	0,01
Convenzione Istat	130	357	174,62	0,80
Convenzione Corte dei conti		81		0,18
Convenzione Mibact		482		1,07
Convenzione Agea		336		0,75
TOTALE	38.318	44.844	17,03	100,00

Tali ricavi hanno subito un significativo incremento del 17 per cento rispetto all'esercizio precedente, prevalentemente legato alla convenzione con il Mef per supporto acquisti PA.

9. IL 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 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 1° aprile 2016 a firma congiunta dell’amministratore delegato e del dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari. Le stesse disposizioni civilistiche sono state oggetto di modifica, a valere dall’esercizio in esame, a fronte del 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 2016 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) ed il rendiconto finanziario.

La nota integrativa relativa allo stesso esercizio, predisposta ai sensi dell’art. 2427 c.c., contiene informazioni da considerare complementari, in quanto non specificatamente richieste da disposizioni di legge, ma utili per conoscere appieno la situazione patrimoniale e finanziaria della Società che ha subito rilevanti effetti a seguito del trasferimento a Sogei, mediante un’operazione di scissione, delle attività informatiche riservate allo Stato, nonché delle attività di sviluppo e di gestione dei sistemi informatici delle amministrazioni pubbliche svolte dalla Consip, in base a quanto disposto dall’art. 4 c. 3 del d.l. 6 luglio 2012 n. 95. A seguito di tale operazione straordinaria, è stato modificato l’oggetto sociale della Società.

Sulla bozza del bilancio in questione si è pronunciato, in data 29 marzo 2017, il collegio sindacale, previo positivo riscontro della società di revisione e sulla base della attestazione del dirigente preposto alla redazione dei documenti contabili societari e dell’amministratore delegato.

L’assemblea degli azionisti ha deliberato l’approvazione del bilancio in data 10 maggio 2017.

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.

Infine sono stati elaborati alcuni principali indici economici e patrimoniali, al fine di misurare il grado di equilibrio finanziario e la redditività della società.

I principali valori economici e patrimoniali nel 2016 sono i seguenti.

Tabella 8 - Valori economici e patrimoniali 2016 per aggregato

VALORI ECONOMICI		VALORI PATRIMONIALI			
Ricavi delle vendite	46.732.378			Mezzi propri	27.014.599
Valore aggiunto	30.082.191	Attivo fisso	4.891.334	Passività consolidate	7.455.231
Risultato netto	789.268	Attivo circolante	69.555.001	Passività correnti	39.976.505

A partire dal 2015, Consip s.p.a. viene inclusa nell'elenco Istat delle pubbliche amministrazioni (ex art. 1, c. 3, legge 31 dicembre 2009, n. 196), pertanto 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 789 migliaia di euro in sede di distribuzione del dividendo, ex art. 1, c. 506, legge 28 dicembre 2015, n. 208; pertanto, lo stesso utile di esercizio viene determinato al lordo di tali importi, che in precedenza venivano iscritti fra gli oneri diversi di gestione.

9.1 Conto economico

Dalla gestione economica, a fine 2016, emerge un risultato d'esercizio positivo di euro 789.268 con un incremento del 71,19 per cento rispetto al precedente esercizio (tabella n. 10) in cui era stato di euro 461.036. Tale risultato netto vede aumentare la sua incidenza sul valore della produzione (1,6 per cento rispetto all'1,1 dell'esercizio precedente).

Nel 2016 si registra un incremento del valore della produzione (50.161.845 euro nell'anno 2016 contro 43.367.009 euro dell'anno 2015) pari a circa 6,8 milioni (+15,67 per cento), determinato essenzialmente dall'aumento di compensi ed altri ricavi e proventi.

I costi della produzione, incrementati del 13,42 per cento, sono passati da 42.805.560 euro del 2015 a 48.551.884 del 2016.

La differenza tra valore e costi di produzione è pari nel 2016 a 1.609.961 euro (+186,75 per cento) a fronte di 561.449 dell'anno 2015.

Il risultato prima delle imposte è pari a euro 1.577.364 (+134,45 per cento) che si confronta con il risultato dell'anno precedente pari a 672.804 euro.

Nella tabella seguente sono esposti i dati del conto economico per l'esercizio 2016 posti a confronto con quelli dell'esercizio precedente.

Tabella 9 - Conto economico

CONTO ECONOMICO	31/12/2015	31/12/2016	Variaz. %	Incidenza %
A) VALORE DELLA PRODUZIONE				
<i>1) Ricavi delle vendite e prestaz.</i>				
Compensi Consip	38.317.012	44.842.356	17,03	89,40
Ricavi per rifatturazione costi alle PP.AA.	2.416.847	1.929.693	-20,16	3,85
Rimborso costi P.A.	0	0		0,00
TOTALE	40.733.859	46.772.049	14,82	93,24
<i>3) Variazione lavori in corso su ordinazione</i>	-27.738	-225.058	711,37	-0,45
<i>4) Incrementi di immobilizzazioni per lavori interni</i>	324.991	185.387	-42,96	0,37
<i>5) Altri ricavi e proventi</i>	2.335.897	3.429.467	46,82	6,84
TOTALE VALORE DELLA PRODUZIONE	43.367.009	50.161.845	15,67	100,00
B) COSTI DELLA PRODUZIONE				
<i>6) Per materie prime, suss., di cons.</i>				
Acquisti beni per Consip	85.140	86.197	1,24	0,18
Acquisti beni per conto terzi	0	0		0,00
TOTALE	85.140	86.197	1,24	0,18
<i>7) Per servizi</i>				
Acquisti servizi per Consip	12.709.340	14.397.253	13,28	29,65
Acquisti servizi per conto terzi	0	0		0,00
TOTALE	12.709.340	14.397.253	13,28	29,65
<i>8) Per godimento di beni di terzi</i>				
Godimento beni di terzi per Consip	1.962.710	2.166.737	10,40	4,46
Godimento beni di terzi per conto di terzi	0	0		0,00
TOTALE	1.962.710	2.166.737	10,40	4,46
<i>9) Per il personale</i>				
a) Salari e stipendi	18.932.376	20.649.647	9,07	42,53
b) Oneri sociali	5.709.700	6.106.396	6,95	12,58
c) T.F.R.	1.425.550	1.564.015	9,71	3,22
e) Altri costi	31.482	39.266	24,73	0,08
TOTALE	26.099.108	28.359.324	8,66	58,41
<i>10) Ammortamenti e svalutazioni</i>				
a) Ammortamento imm. immateriali	982.253	831.379	-15,36	1,71
b) Ammortamento imm. materiali	149.521	158.867	6,25	0,33
d) Svalutazione dei crediti compr. nell'attivo circolante e disponib. liquide		129.599		0,27
TOTALE	1.131.774	1.119.845	-1,05	2,31
<i>12) Accantonamenti per rischi</i>	256.498	2.082.521	711,91	4,29
<i>13) Altri accantonamenti</i>	0	0		0,00
<i>14) Oneri diversi di gestione</i>	560.990	340.007	-39,39	0,70
TOTALE COSTI DELLA PRODUZIONE	42.805.560	48.551.884	13,42	100,00
DIFF. VALORI E COSTI DI PROD. (A-B)	561.449	1.609.961	186,75	

(segue)

CONTO ECONOMICO	31/12/2015	31/12/2016	Variaz. %
C) PROVENTI E ONERI FINANZIARI			
16) Altri proventi finanziari			
c) dai titoli iscritti nell'attivo circolante	0	0	
d) proventi diversi dai precedenti	8.604	14.089	63,75
TOTALE	8.604	14.089	63,75
17) Interessi e altri oneri finanziari	35.001	46.686	33,38
17b) Utili e perdite su cambi			
TOTALE ONERI E PROVENTI FINANZIARI (16-17)	-26.397	-32.597	-23,49
D) RETTIFICHE DI ATTIVITA' FINANZIARIE	0	0	
E) PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI			
20) Proventi:			
- proventi	332.032		-100,00
TOTALE	332.032	0	-100,00
21) Oneri			
a) minusvalenze da alienazione	194.280		-100,00
b) altri			
TOTALE	194.280	0	-100,00
TOTALE PARTITE STRAORDINARIE (20-21)	137.752	0	-100,00
RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE	672.804	1.577.364	134,45
22) Imposte sul reddito d'esercizio			
a) imposte correnti	209.193	1.235.249	490,48
b) imposte differite/anticipate	2.575	-447.153	-17.465,17
UTILE D'ESERCIZIO	461.036	789.268	71,19

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

- i ricavi derivanti dai compensi Consip, pari a 44.842.356 euro (a fronte di 38.317.012 del 2015), 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 (nella nota integrativa viene fornito l'elenco delle convenzioni). Tali ricavi evidenziano un risultato in consistente incremento rispetto al precedente esercizio;

- i ricavi per rifatturazione costi alle pubbliche amministrazioni, pari a 1.929.693 euro (a fronte di 2.416.847 euro del 2015), si riferiscono alle somme che le pubbliche amministrazioni devono corrispondere alla Consip, per il rimborso di costi sulla base di quando disciplinato dalle convenzioni.

Concorrono, altresì, a formare il valore della produzione:

- la variazione lavori in corso su ordinazione, che ammonta a -225.058 euro (-27.738 euro nel 2015) e rappresenta la somma algebrica delle variazioni intervenute sui progetti il cui dettaglio è esposto nella nota integrativa;
- gli incrementi di immobilizzazioni per lavori interni, pari a 185.387 euro (324.991 nel 2015), che si riferiscono ai costi diretti pre-operativi sostenuti per la predisposizione delle gare relative al Sistema pubblico di connettività-SPC, remunerate ai sensi dell'art. 4, c. 3, del d.l. n. 95/2012;
- gli altri ricavi e proventi (3.429.467 euro a fronte di 2.335.897 nel 2015), si riferiscono a ricavi residuali derivanti dalla gestione accessoria, come esposto in dettaglio nella nota integrativa, cui si aggiungono, nel 2016, quelli derivanti dalla gestione straordinaria per oltre 437.000 euro (v. infra).

I costi della produzione ammontano a 48.551.884 euro e, rispetto all'esercizio 2015, registrano un incremento pari a +13,42 per cento.

Le voci di maggiore incidenza sui costi della produzione che presentano significative variazioni nel 2016 rispetto all'esercizio precedente sono rappresentate da:

- costi per servizi, che ammontano ad euro 14,40 milioni e costituiscono quasi il 30 per cento dei costi di produzione; essi mostrano un incremento del 13,28 per cento rispetto al 2015 per l'aumento dei servizi di assistenza per euro 1,65 milioni riferiti principalmente alla gestione del contenzioso e per l'assistenza specialistica, di cui però 1,89 milioni di euro riguardano costi da rifatturare alle pubbliche amministrazioni ed imputati anche tra i ricavi per rifatturazione costi alle pubbliche amministrazioni;
- costi per il personale, comprensivi degli oneri sociali e del Tfr, che ammontano ad euro 28,36 milioni e costituiscono circa il 58 per cento dei costi di produzione; essi evidenziano rispetto al 2015 un incremento dell'8,66 per cento dovuto sostanzialmente al maggiore numero di dipendenti in servizio nell'esercizio in esame;
- costi per ammortamenti e svalutazioni che ammontano a 1,12 milioni di euro e mostrano un decremento dell'1,05 per cento rispetto al 2015 con un'incidenza sui costi di produzione del 2,31 per cento; essi si riferiscono ad immobilizzazioni immateriali per 831.000 euro, nonché ad immobilizzazioni materiali per 159.000 euro;

- costi per accantonamenti per rischi; che ammontano a 2,08 milioni, notevolmente incrementati rispetto al 2015, di cui 125.000 euro si riferiscono ad accantonamenti sul contenzioso in corso e 200.000 euro per sanzioni ex art. 38 per soccorso istruttorio, incassate dalla società con riserva a fine esercizio;
- oneri diversi di gestione; ammontano a 340.000 euro (rispetto ai 561.000 del 2015) e comprendono 41.000 euro di contributo Anac da rifatturare (con corrispondente importo fra i ricavi relativi) e 6.000 euro di partite straordinarie (v. di seguito).

I proventi ed oneri finanziari, presentano nel 2016 un risultato negativo pari a 33.000 euro, in peggioramento rispetto al 2015, determinato principalmente dai maggiori interessi passivi (variati di 12.000 euro) su rapporti di conto corrente bancario, a fronte del lieve incremento degli interessi attivi su rimborsi di imposte (+5.000 euro).

I proventi e gli oneri straordinari, a partire dall'esercizio in esame, come già accennato, sono stati inseriti fra gli altri ricavi e proventi e fra gli oneri diversi di gestione, rispettivamente per 437.000 e 6.000 euro (con un saldo di positivo di 431.000 euro, quindi), in applicazione degli schemi civilistici di conto economico come modificati dal d.lgs. 18 agosto 2015, n. 139, che non prevedono più l'indicazione della gestione straordinaria.

Le imposte sul reddito nel 2016 sono relative ad imposte correnti (Ires e Irap) pari a 1,24 milioni ed a fiscalità anticipate pari a 447.000 euro.

9.2 Stato patrimoniale

Nelle tabelle n. 10 e 11 sono riportati i dati dello stato patrimoniale dell'esercizio 2016 posti a confronto con le risultanze dell'esercizio precedente, riclassificati secondo il nuovo schema civilistico.

Tabella 10 - Stato patrimoniale - attività

Attività	31/12/2015	31/12/2016	Var. %	Inc. %
A) Azionisti c/sottoscrizioni	0,00	0,00	0,00	0,00
B) Immobilizzazioni				
<i>I – Immateriali</i>				
4- Concess., licenze marchi e simil.	784.134	705.775	-9,99	0,95
6- Immobilizzazioni in corso e acconti	1.257.052	1.342.105	6,77	1,80
7- Altre	68.702	46.494	-32,33	0,06
TOTALE	2.109.888	2.094.374	-0,74	2,81
<i>II – Materiali</i>				0,00
4- Altri beni	472.826	429.212	-9,22	0,58
TOTALE	472.826	429.212	-9,22	0,58
<i>III – Finanziarie</i>				0,00
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI	2.582.714	2.523.586	-2,29	3,39
C) Attivo circolante				0,00
<i>I – Rimanenze</i>				0,00
3- Lavori in corso su ordinazione	432.850	207.792	-51,99	0,28
<i>II – Crediti</i>				
1- Verso clienti esigibili entro l'esercizio successivo	3.962.217	6.281.417	58,53	8,44
1- Verso clienti esigibili oltre l'esercizio successivo	86.667	0	-100,00	0,00
4- Verso controllanti esigibili entro l'esercizio successivo	32.592.820	55.771.248	71,12	74,91
5- Verso imprese sottoposte al controllo delle controllanti esigibili entro l'esercizio successivo	4.545.857	1.890.293	-58,42	2,54
5- bis 1 – crediti tributari esigibili entro l'esercizio successivo	2.445.586	1.982.515	-18,93	2,66
5- bis 2 – crediti tributari esigibili oltre l'esercizio successivo	2.237.559	2.156.266	-3,63	2,90
5- ter – imposte anticipate entro l'esercizio successivo	789.948	1.237.037	56,60	1,66
5 quater- Verso altri				0,00
a) esigili entro l'esercizio successivo	381.424	1.215.841	218,76	1,63
b) esigibili oltre l'esercizio successivo	421.416	211.483	-49,82	0,28
TOTALE	47.463.494	70.746.100	49,05	95,03
<i>III – Attività finanziarie non imm.</i>	0	0		0,00
<i>IV – Disponibilità liquide</i>				
1- Depositi bancari e postali	1.034.166	610.311	-40,99	0,82
2- Denaro e valori in cassa	3.107	4.663	50,08	0,01
TOTALE	1.037.273	614.974	-40,71	0,83
TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE	48.933.617	71.568.866	46,26	96,13
<i>D) Ratei e risconti</i>	187.736	353.884	88,50	0,48
TOTALE ATTIVO	51.704.067	74.446.336	43,99	100,00

Tabella II - Stato patrimoniale – passività

Passività	31/12/2015	31/12/2016	Var. %	Inc. %
A) Patrimonio netto				
<i>I – Capitale</i>	5.200.000	5.200.000	0,00	6,98
<i>II – Riserva da sovrapp. azioni</i>	0	0		0,00
<i>III – Riserve da rivalutazione</i>	0	0		0,00
<i>IV – Riserva legale</i>	1.040.000	1.040.000	0,00	1,40
<i>V – Riserve statutarie</i>	0	0		0,00
<i>VI – Riserve per azioni prop.</i>	0	0		0,00
<i>VII – Altre riserve</i>				0,00
- <i>Riserva in sospensione d.lgs. 124/93</i>	17.117	17.117	0,00	0,02
- <i>Riserve da fusione Sicot</i>	3.702.845	3.702.845	0,00	4,97
- <i>Differenza da arrotondamento all'unità di Euro</i>	-1	0	-100,00	0,00
<i>VIII – Utili (perdite) portati a nuovo</i>	16.265.369	16.265.369	0,00	21,85
<i>IX – Utile (perdita) d'esercizio</i>	461.036	789.268	71,19	1,06
TOTALE PATRIMONIO NETTO	26.686.366	27.014.599	1,23	36,29
B) Fondi per rischi e oneri				
2- per imposte, anche differite	399	336	-15,79	0,00
3- altri	1.291.498	4.691.983	263,30	6,30
TOTALE	1.291.897	4.692.319	263,21	6,30
C) Trattamento di fine rapporto	2.808.902	2.727.706	-2,89	3,66
D) Debiti				
4- Debiti verso banche entro l'esercizio successivo	1.680.565	16.670.386	891,95	22,39
6- Acconti				0,00
a) esigibili entro l'esercizio successivo	789.646	278.336	-64,75	0,37
b) esigibili oltre l'esercizio successivo	230.946	0	-100,00	0,00
7- Debiti verso fornitori				0,00
a) esigibili entro l'esercizio successivo	8.697.741	9.472.015	8,90	12,72
b) esigibili oltre l'esercizio successivo	82.264	35.207	-57,20	0,05
11- Debiti verso controllanti esigibili entro l'esercizio successivo	1.358.628	5.954.941	338,31	8,00
11 bis- Debiti verso imprese sottoposte al controllo delle controllanti esigibili entro l'esercizio successivo	376.790	627.125	66,44	0,84
12- Debiti tributari entro l'esercizio successivo	2.525.089	2.883.180	14,18	3,87
13- Debiti verso ist. di previd. e sicur. soc.	2.232.999	2.361.405	5,75	3,17
14- Altri debiti entro l'esercizio successivo	2.942.234	1.729.117	-41,23	2,32
TOTALE	20.916.902	40.011.712	91,29	53,75
E) Ratei e risconti	0	0		0,00
TOTALE PASSIVO	51.704.067	74.446.336	43,99	100,00

Il totale dell'attivo (74.446.336 euro) a confronto con il totale dell'anno 2015 (51.704.067 euro) espone un incremento del 43,99 per cento; l'attivo circolante pari a 71.568.866 euro nel 2016, contro 48.933.617 dell'anno precedente, è aumentato del 46,26 per cento principalmente per effetto dell'incremento dei crediti verso controllanti (+71,12 per cento), che costituiscono la voce di

maggiore incidenza (74,91 per cento) sul totale dell'attivo e che si riferiscono a servizi da regolarizzare e contributi da incassare da parte del Mef (nei precedenti esercizi, la stessa voce rientrava nel totale dei crediti verso clienti). Invece, riguardo alle variazioni negative, si evidenzia la diminuzione dei depositi bancari e postali attivi, che passano da euro 1.034.166 nel 2015 a euro 610.311 nel 2016 e raggiungono una percentuale di incidenza sul totale attivo dello 0,82 per cento.

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 27.014.599 euro, in aumento dell'1,23 per cento nei confronti dell'esercizio precedente (26.686.366 euro);
- debiti pari a 40.011.712 euro contro debiti dell'anno precedente pari a 20.916.902 euro, con un aumento del 91,29 per cento ed una incidenza sul totale passivo del 53,75 per cento. In particolare, l'incremento riguarda i debiti verso banche (+891,95 per cento) per rapporti di conto corrente ordinario e i debiti verso controllanti (+338,31 per cento) per le commissioni verso il Mef sulla convenzione per gli acquisti.

Tra le componenti del passivo meritano anche menzione i fondi per rischi ed oneri pari ad euro 4.691.983 (quasi quadruplicati rispetto al 2015, per via della diversa classificazione degli accantonamenti per i sistemi premianti verso il personale) ed il trattamento di fine rapporto pari ad euro 2.727.706 (-2,89 per cento rispetto al 2015).

A differenza dei precedenti esercizi, gli schemi civilistici non dispongono più l'indicazione in calce allo stato patrimoniale dei *conti d'ordine*: Consip, però, mantiene una fideiussione bancaria per 2.276 migliaia di euro rilasciata nell'interesse della Società a garanzia degli adempimenti contrattuali a favore dei proprietari dell'immobile sede della stessa.

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

9.3.1 Variazioni dell'attivo

Le immobilizzazioni, come esposto nella tabella seguente, ammontano complessivamente a 2.523 migliaia di euro e registrano un decremento di 60 migliaia di euro (-2,32 per cento), distribuito fra le voci immateriali e materiali (rispettivamente, -16 migliaia e -44 migliaia).

Tabella 12 - Immobilizzazioni

migliaia

Descrizione	Saldo al 31/12/2015	Saldo al 31/12/2016	Variazioni
Immobilizzazioni immateriali	2.110	2.094	-16
Immobilizzazioni materiali	473	429	-44
Totale	2.583	2.523	-60

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

Tabella 13 - Immobilizzazioni immateriali

migliaia

Immobilizzazioni immateriali								
Descrizione	Costo storico	Quote amm.to al 31/12/2015	Importo netto al 31/12/2015	Acquisti 2016	Decrementi 2016			Importo netto al 31/12/2016
					Costo storico	Quote amm.to	Totale	
Licenze software	12.017	11.233	784	631	0	709	709	706
Immob. in corso (gare SPC)	1.325	68	1.257	185	0	100	100	1.342
Altre (investimenti su beni di terzi)	2.311	2.242	69	0	0	22	22	46
Totale	15.653	13.543	2.110	816	0	831	831	2.094

Tabella 14 - Immobilizzazioni materiali

migliaia

Immobilizzazioni materiali	Costo storico	al 31/12/2015		Acquisti 2016	Dismissioni / Decrementi 2016			Amm.to 2016	Importo netto al 31/12/2016
		Fondo amm.to	Importo netto	Totale acquisti	Costo storico	F.do amm.	Totale		
Impianto allarme e antincendio	78	76	2	0	0	0	0	2	0
Centrale telefonica	364	364	0	0	0	0	0	0	0
Varchi elettronici	67	67	0	0	0	0	0	0	0
Attrezzature diverse	113	85	28	11	0	0	0	11	28
Attrezzature elettroniche e varie	39	39	0	0	0	0	0	0	0
Apparecchiature hardware	2.406	2.007	399	104	764	761	3	132	368
Mobili e macchine da ufficio	1.476	1.435	41	3	1	1	0	13	31
Telefoni portatili	34	33	0	1	0	0	0	0	1
Costruzioni leggere	24	22	2	0	0	0	0	1	1
Totale	4.601	4.128	472	119	765	762	1.527	159	429

L'attivo circolante ammonta a complessivi 70.746 migliaia di euro, con un incremento di 23.283 migliaia di euro rispetto all'esercizio precedente (+49,05 per cento).

Le singole voci sono costituite da:

- rimanenze lavori in corso su ordinazione che ammontano a 208 migliaia di euro, con un decremento di 225 migliaia di euro (-51,99 per cento). Non sono inclusi oneri finanziari patrimonializzati;
- crediti pari complessivamente a 70.746 migliaia di euro a fronte di 47.463 migliaia di euro dell'esercizio precedente, con un incremento di 23.283 migliaia di euro (+95,03 per cento). Sono esigibili oltre l'esercizio successivo 2.156 migliaia di euro di crediti tributari – inerenti alla richiesta di rimborso delle imposte sui redditi spettante a seguito del riconoscimento della deducibilità Irap afferente il costo del lavoro per gli anni 2007-2011 – e 211 migliaia di euro di crediti verso altri, di cui 209 migliaia per transazioni con fornitori a seguito di esclusione da procedure di gara e 2 migliaia per il deposito cauzionale versato alla società Poste Italiane.

I crediti verso controllanti (voce maggiormente rilevante e rientrante in precedenza nella totalità dei crediti verso clienti) esigibili entro l'esercizio successivo al 31 dicembre 2016 sono costituiti da:

- a) crediti per fatture emesse al 31/12/2016, pari a 13.469 migliaia di euro
- b) crediti per fatture da emettere al 31/12/2016, pari a 42.302 migliaia di euro

I primi si riferiscono: a) rimborsi dovuti dalla controllante Mef alla Consip per gli acquisti di beni e servizi da quest'ultima effettuati a proprio nome ma per conto della prima in forza di mandati senza rappresentanza (12.232 migliaia di euro); b) corrispettivi maturati per prestazioni di servizi effettuati dalla Consip, sulla base delle convenzioni stipulate (1.237 migliaia di euro).

I secondi riguardano: a) per 10.034 migliaia di euro, rimborsi dovuti dalla controllante Mef alla Consip per acquisti di beni e servizi; b) per 32.268 migliaia di euro, corrispettivi, ricavi e rimborsi diversi, maturati per prestazioni di servizi effettuate dalla Consip sulla base di convenzioni stipulate;

- disponibilità liquide che ammontano a 615 migliaia di euro, con un decremento di 422 migliaia di euro rispetto all'esercizio 2015. Sono composte da depositi bancari e postali (610 migliaia di euro) e da danaro e valori in cassa (5 migliaia di euro). Sull'andamento della gestione finanziaria e sulla conseguente determinazione dei saldi di liquidità, si rinvia al paragrafo 9.4.

In particolare i risconti attivi pari complessivamente a 354 migliaia di euro sono in diminuzione rispetto all'esercizio 2015 per 166 migliaia di euro.

9.3.2 Variazioni del passivo

Il patrimonio netto ammonta a 27.015 migliaia di euro con un incremento rispetto al 2016 di 328 migliaia di euro.

Le principali voci di patrimonio netto e le variazioni rispetto al 2015 sono evidenziate nella tabella seguente.

Tabella 15 - Movimentazioni del patrimonio netto

<i>migliaia</i>				
Voci	Saldo al 31/12/2015	Incrementi	Decrementi	Saldo al 31/12/2016
Capitale Sociale	5.200	0	0	5.200
Riserva legale	1.040	0	0	1.040
Riserva ex d.l. n. 124/1993	17	0	0	17
Riserve da fusione Sicot	3.703	0	0	3.703
Riserva disponibile Utile (Perdite) a nuovo	16.265	0	0	16.265
Utile di esercizio	461	789	461	789
Totale Patrimonio netto	26.686	789	461	27.015

La voce "capitale sociale" è pari a 5.200 migliaia di euro la cui entità risulta invariata rispetto all'esercizio precedente. Il capitale è rappresentato da n. 5.200.000 azioni ordinarie del valore

nominale di 1 euro, detenute interamente dal Ministero dell'economia e delle finanze; al 31/12/2016 risulta interamente sottoscritto e versato. Non esistono azioni di godimento, né obbligazioni convertibili in azioni. Nel corso dell'esercizio non sono state emesse nuove azioni.

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

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

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

Le riserve disponibili sono costituite da utili portati a nuovo che, sommati nel corso dei precedenti esercizi, hanno raggiunto la consistenza di 16.265 migliaia di euro.

L'utile d'esercizio nel 2016 aumenta rispetto all'anno 2015, passando da 461.036 a 789.268 euro.

I fondi per rischi ed oneri, pari a 4.692 migliaia di euro, in aumento rispetto all'esercizio 2015 di 3.400 migliaia di euro (+263,21 per cento), si compongono di accantonamenti per contenziosi su gare, accantonamenti per miglioramento/riqualificazione mix professionale, accantonamenti specifici per la gestione del personale per obiettivi (in precedenza, indicati in diverse voci del passivo).

Il trattamento di fine rapporto di lavoro subordinato è pari a 2.728 migliaia di euro e mostra una diminuzione rispetto al 2015 di 81 migliaia di euro, per effetto degli anticipi e delle liquidazioni per dimissioni risultati superiori all'accantonamento di competenza.

I debiti ammontano a 40.012 migliaia di euro (a fronte delle 20.917 migliaia di euro del 2015), con un incremento di 19.095 migliaia di euro (+91,29 per cento).

Nel dettaglio, le principali variazioni dei debiti, come risulta nella tabella seguente, mostrano:

Tabella 16 - Debiti*migliaia*

Tipologia	Saldo al 31/12/2015		Saldo al 31/12/2016		Variazioni
	Entro l'esercizio successivo	Oltre l'esercizio successivo	Entro l'esercizio successivo	Oltre l'esercizio successivo	
Debiti verso banche	1.680	0	16.671	0	14.991
Acconti	790	231	278	0	-743
Debiti verso fornitori	8.698	82	9.472	35	727
Debiti verso controllanti	1.359	0	5.955	0	4.596
Debiti verso imprese sottoposte a controllo delle controllanti	377	0	627	0	250
Debiti tributari	2.525	0	2.883	0	358
Debiti verso istituti di prev.	2.233	0	2.362	0	129
Altri debiti	2.942	0	1.729	0	-1.213
Totale	20.604	313	39.977	35	19.095

- un incremento dei debiti verso le banche di 14.991 migliaia di euro rispetto al 2015, riferibili ai rapporti di conto corrente ordinario;
- un incremento dei debiti verso fornitori di 727 migliaia di euro rispetto all'esercizio precedente (riclassificato secondo i nuovi schemi civilistici); essi ammontano nel 2016 a 9.507 migliaia di euro, di cui 9.472 migliaia di euro esigibili entro l'esercizio successivo, da distinguere in debiti per fatture da ricevere (6.677 migliaia di euro: di cui 4.317 migliaia di euro si riferiscono ad acquisti effettuati dalla società a nome e per conto proprio) e debiti per fatture ricevute (2.795 migliaia di euro: di cui 1.684 migliaia di euro si riferiscono ad acquisti effettuati dalla società a nome e per conto proprio);
- un incremento dei debiti verso controllanti (voce di nuova formulazione) per 4.596 migliaia di euro rispetto al 2015, di cui 4.512 migliaia si riferiscono a debiti verso il Mef per commissioni su convenzione Acquisti);
- un incremento dei debiti tributari di 358 migliaia di euro (+14,18 per cento) rispetto al 2015, che risultano a fine 2016 pari a 2.883 migliaia di euro per effetto principalmente della gestione da sostituto di imposta e per l'Ires.

Vi sono inoltre debiti verso gli istituti di previdenza per 2.361 migliaia di euro (+358 migliaia di euro rispetto al 2015), acconti per 278 migliaia di euro (-743 migliaia sull'anno) ed altri debiti per 1.729 migliaia di euro (-1.213 migliaia di euro rispetto al 2015) principalmente per debiti nei confronti del personale dipendente (904 migliaia di euro) per competenze maturate e ferie maturate e non godute.

9.4 Rendiconto finanziario

Al fine di completare l'informazione sulla situazione patrimoniale e finanziaria della Società e sul risultato economico dell'esercizio offerto dal bilancio strutturato secondo logica economica, è stato affiancato, quale allegato, il rendiconto finanziario, in grado di offrire una rappresentazione delle variazioni dei flussi finanziari intervenuti nell'esercizio 2016 in raffronto con l'esercizio 2015, tali da poter presentare informazioni complete sulla struttura finanziaria della Società. Lo schema applicato è divenuto obbligatorio a partire dall'esercizio in esame, secondo quanto stabilito dalle norme civilistiche (artt. 2423-2425 *ter* c.c.) come modificate dal d.lgs. 18 agosto 2015, n.139.

Tabella 17 - Rendiconto finanziario
migliaia

Tipologia	31/12/2015	31/12/2016
(A) Flussi finanziari derivanti dalla gestione reddituale		
- Utile di esercizio	461	789
- Imposte sul reddito	212	788
- Interessi passivi	35	47
- (Interessi attivi)	-9	-14
Utile (perdita) dell'esercizio prima delle imposte sul reddito, interessi, dividendi	699	1.610
<i>Rettifiche per elementi non monetari che non hanno avuto contropartita nel capitale circolante netto</i>		
- Accantonamenti ai fondi	256	3.550
- Ammortamenti (totale)	1.132	990
- Quota Tfr maturata nell'esercizio	1.426	1.564
Flusso finanziario prima delle variazioni del capitale circolante netto	3.513	7.713
<i>Variazione del capitale circolante netto</i>		
Variazione rimanenze	28	225
Variazione dei crediti (totale)	-8.469	-22.755
Variazione dei debiti (totale)	-374	5.715
Variazione dei ratei/risconti attivi	-44	-166
Variazione dei ratei/risconti passivi	-61	
Altre variazioni del capitale circolante netto	-1.866	-2.925
Flusso finanziario dopo le variazioni del capitale circolante netto	-7.273	-12.193
<i>Altre rettifiche</i>		
Interessi incassati/(pagati)	-26	-27
(Imposte sul reddito pagate)	-561	
(Utilizzo fondi)	-1.561	-1.794
Totale altre rettifiche	-2.148	-1.821
(A) Flusso finanziario della gestione reddituale	-9.421	-14.014
(B) Flussi finanziari derivanti dall'attività di investimento		
Immobilizzazioni materiali	-239	-115
Immobilizzazioni immateriali	-1.070	-816
(B) Flusso finanziario dell'attività di investimento	-1.309	-931
(C) Flussi finanziari derivanti dall'attività di finanziamento		
Mezzi di terzi	1.681	14.984
Mezzi propri	0	-461
(C) Flussi finanziari derivanti dall'attività di finanziamento	1.681	14.523
Variazione delle disponibilità liquide (A+B+C)	-9.050	-422
Saldi iniziali di liquidità (Cassa e banca)	10.087	1.037
Saldi finali di liquidità (Cassa e banca)	1.037	615
Differenza di cassa (variazione delle disponibilità liquide)	-9.050	-422

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 2016, il flusso finanziario prima delle variazioni del capitale circolante netto (ovvero prima della gestione di debiti e crediti a breve termine), risulta in sostanziale aumento rispetto all'anno precedente (da 3,51 milioni di euro del 2015 a 7,71 milioni del 2016); per effetto delle variazioni di capitale circolante netto, si determina quindi il primo e più rilevante saldo negativo, 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 negativo di 14,01 milioni di euro, a fronte di un saldo dello stesso segno di 9,42 milioni nel 2015. Al netto delle attività di investimento (riportante flussi di cassa negativi) e di quelle di finanziamento (con flussi positivi), la variazione delle disponibilità liquide determinata è positiva per 422 migliaia di euro, rispetto all'effetto negativo di 9,05 milioni registrato nel 2015.

Tabella 18 - Determinazione capitale circolante

Componenti del capitale circolante	<i>migliaia</i>	
	31/12/2015	31/12/2016
Attività a breve		
- Disponibilità liquide	1.037	615
- Crediti	44.718	68.378
- Ratei e risconti attivi	188	354
Totale attività a breve	45.943	69.347
Passività a breve		
- Debiti	20.604	39.977
- Ratei e risconti passivi	0	0
Totale passività a breve	20.604	39.977
Capitale circolante a fine esercizio	25.339	29.370
Variazione del capitale circolante	42	4.031

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 2016 di 29.370 migliaia di euro (25.339 migliaia di euro nel 2015, con un incremento del 15,91 per cento).

9.5 Riclassificazione del conto economico e dello stato patrimoniale

L'analisi svolta, comparata con i risultati conseguiti negli esercizi 2015 e 2016, 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 2015-2016, emerge che il valore della produzione si attesta nel 2016 a circa 46,73 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 16,65 milioni, costituiti per circa l'86 per cento dalle spese per servizi, per circa il 13 per cento dalle spese per godimento beni di terzi e per l'1 per cento circa dall'acquisto di beni.

Tabella 19 - Riclassificazione del conto economico

	2015	% di incidenza/valore produzione	2016	% di incidenza/valore produzione
Ricavi delle vendite	39.919.371	99,26	46.772.049	100,08
Produzione interna	297.253	0,74	-39.671	-0,08
Valore della produzione	40.216.624	100,00	46.732.378	100,00
Costi esterni operativi	14.893.292	37,03	16.650.187	35,63
Valore aggiunto	25.323.332	62,97	30.082.191	64,37
Costi del personale	26.139.888	65,00	28.359.324	60,68
Margine operativo lordo	-816.556	-2,03	1.722.867	3,69
Ammortamenti e accantonamenti	1.388.272	3,45	3.202.366	6,85
Risultato operativo	-2.204.828	-5,48	-1.479.499	-3,17
Risultato dell'area accessoria	2.904.028	7,22	3.089.460	6,61
Risultato dell'area finanziaria	8.604	0,02	14.089	0,03
Ebit integrale	707.804	1,76	1.624.050	3,48
Oneri finanziari	35.001	0,09	46.686	0,10
Risultato lordo	672.803	1,67	1.577.364	3,38
Imposte sul reddito	211.768	0,53	788.096	1,69
Risultato netto	461.035	1,15	789.268	1,69

I ricavi delle vendite nel 2016 di 46,77 milioni sono costituiti da compensi Consip per il 95,87 per cento e da ricavi per fatturazione costi alle pubbliche amministrazioni per l'attività di beni e servizi effettuata dalla Consip per il 4,13 per cento.

Il valore aggiunto nel 2016 evidenzia un importo di circa 30,08 milioni (che incide per il 64,37 per cento sul valore della produzione), sostanzialmente costante rispetto all'anno precedente.

Il risultato operativo si attesta su un valore negativo di circa 1,48 milioni nel 2016, determinato dal maggior valore degli ammortamenti e accantonamenti rispetto al margine operativo lordo.

Il risultato netto, che rappresenta l'utile conseguito dalla Società al netto delle imposte sul reddito, si attesta ad un valore di circa 0,79 milioni, a cui ha concorso in misura maggiore rispetto al passato il risultato positivo dell'area accessoria (3,09 milioni rispetto ai 2,90 milioni dell'esercizio 2015).

L'andamento delle componenti di ricavo nel triennio 2014-2016 è sintetizzato nella tabella seguente.

Tabella 20 - Ricavi

Ricavi	2014	% inc.	2015	% inc.	2016	% inc.
Rimborso anticipazione P.A.	0	0,00	0	0,00	0	0,00
Compensi Consip	38.192.405	95,75	38.317.012	94,07	44.842.356	95,87
Ricavi per fatturazione costi alle PP.AA.	1.695.376	4,25	2.416.847	5,93	1.929.693	4,13
Ricavi delle vendite	39.887.781	100,00	40.733.859	100,00	46.772.049	100,00

Riguardo alla riclassificazione dello stato patrimoniale nella tabella seguente sono indicati i principali aggregati delle voci patrimoniali al 31/12/2016.

Tabella 21 - Riclassificazione dello stato patrimoniale

Attivo	2015	% inc./CI	2016	% inc./CI
Attivo fisso	5.328.356	10,31	4.891.334	6,57
Immobilizzazioni immateriali	2.109.888	4,08	2.094.374	2,81
Immobilizzazioni materiali	472.826	0,91	429.212	0,58
Immobilizzazioni finanziarie	2.745.642	5,31	2.367.749	3,18
Attivo circolante (AC)	46.375.711	89,69	69.555.001	93,43
Lavori in corso su ordinazione	432.850	0,84	207.792	0,28
Liquidità differite	44.905.588	86,85	68.732.235	92,32
Liquidità immediate	1.037.273	2,01	614.974	0,83
Capitale investito (CI)	51.704.067	100,00	74.446.335	100,00
Passivo	2015	% inc./CF	2016	% inc./CF
Mezzi propri	26.686.367	51,61	27.014.599	36,29
Capitale sociale	5.200.000	10,06	5.200.000	6,98
Riserve	21.486.367	41,56	21.814.599	29,30
Passività consolidate	4.183.063	8,09	7.455.231	10,01
Passività correnti	20.834.637	40,30	39.976.505	53,70
Capitale di finanziamento (CF)	51.704.067	100,00	74.446.335	100,00

Il valore dell'attivo fisso, rappresentato dall'insieme degli *asset* aziendali di lungo termine, è di circa 4,89 milioni nel 2016, corrispondente al 6,57 per cento del capitale investito, mentre il valore dell'attivo circolante, costituito dagli investimenti a breve termine, è pari a circa 69,56 milioni, rappresentando il 93,43 per cento per cento del capitale investito.

I mezzi propri nel 2016, del valore di circa 27,01 milioni, costituenti risorse finanziarie di proprietà dell'azienda, sono formati dal capitale sociale per 5,2 milioni e dalle riserve per 21 milioni (incluse riserve da fusione per circa 3,7 milioni); costituiscono il 36,29 per cento del capitale di finanziamento. Le passività consolidate, che rappresentano fonti di finanziamento di medio/lungo termine, si attestano a circa 7,46 milioni nel 2016 e costituiscono il 10,01 per cento del capitale di finanziamento, mentre le passività correnti, che rappresentano fonti di finanziamento di breve termine, registrano un valore di circa 39,98 milioni e sono il 53,70 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 negativo di 16,06 milioni nel 2016, è determinato dalla diminuzione delle disponibilità liquide a fronte dell'insorgere di nuovi e maggiori debiti verso le banche a breve termine;
- il saldo delle disponibilità non finanziarie, con un valore positivo di 45,43 milioni nel 2016, composto prevalentemente da crediti verso controllanti e da debiti verso fornitori e verso le stesse controllanti.

Tabella 22 - Analisi del capitale circolante

	2015	2016
Attività finanz. a breve	1.037.273	614.974
Passività finanz. a breve	-1.680.565	-16.670.386
	-643.292	-16.055.412
Attività non finanz. a breve	44.905.588	68.732.235
Passività non finanz. a breve	-19.154.073	-23.306.118
	25.751.515	45.426.116
Capitale Circolante Lordo	25.108.224	29.370.704
Rimanenze	432.850	207.792
Capitale Circolante Netto	25.541.074	29.578.496
Attivo immobilizzato	5.328.356	4.891.334
Passivo immobilizzato	-82.264	-35.207
	5.246.091	4.856.127
Fondi	-4.100.799	-7.420.024
Capitale fisso	1.145.293	-2.563.897
Mezzi Propri	26.686.367	27.014.599
Patrimonio netto	26.686.367	27.014.599

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 29,37 milioni che risulta insufficiente a coprire le passività correnti con gli investimenti recuperabili entro l'anno.

Il capitale circolante netto, che tiene conto anche delle rimanenze (0,21 milioni), risulta pari a circa 29,58 milioni e rappresenta un impiego di risorse monetarie a breve termine finanziato completamente da mezzi propri (circa il 96 per cento di 26,7 milioni).

Il capitale fisso è rappresentato dall'insieme degli investimenti che trovano il loro ritorno economico oltre l'anno. L'analisi della copertura di tali investimenti evidenzia che, a fronte di un attivo immobilizzato pari a 4,89 milioni circa, la società utilizza fonti di finanziamento di lungo termine pari a 7,46 milioni costituite principalmente da Fondi per rischi e oneri.

Analisi per indici

L'indice di redditività ROE lordo (dato dal rapporto tra risultato lordo e mezzi propri) è pari al 5,84 per cento nel 2016 (3,24 nell'anno precedente). Evidenzia la redditività del capitale proprio e misura la remunerazione del capitale di rischio impiegato nella società.

L'indice di liquidità di 1,74 (ottenuto dal rapporto tra attivo circolante e passività correnti) nel 2016 (2,23 nel 2015) indica che la società ha la capacità di far fronte alle eventuali richieste dei fornitori con le disponibilità generate dall'attivo circolante.

10. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La gestione finanziaria di Consip s.p.a. nell'esercizio 2016 ha confermato, da un lato, la persistenza (se non l'acuirsi) di elementi problematici, e, dall'altro, ha palesato il consolidarsi di punti forti in ordine alle funzioni svolte dalla società *in house* qui esaminata: di entrambi gli aspetti si dà conto nei termini che seguono.

È necessario anzitutto affrontare la questione relativa alla più congrua impostazione delle gare c.d. "facility".

Già in occasione del precedente referto si ebbe modo di evidenziare come il gigantismo procedimentale connesso all'eccessivo dimensionamento delle gare stesse (in quanto eccessivamente articolate – fino a 18 lotti – e con base d'asta sempre maggiore della omologa gara precedente, fino a 2 miliardi e 700 milioni di euro), si fosse ripercosso negativamente sia sui tempi di aggiudicazione, avendo la copiosità delle offerte determinato il protrarsi dei lavori delle relative commissioni per periodi eccessivamente lunghi, sia dando luogo all'emergere di intese anticoncorrenziali tra le imprese dominanti nel settore merceologico proprio della gara, sia, infine, espandendo ed allargando il contenzioso, secondo dinamiche solo apparentemente contraddittorie tra loro.

La dimensione eccezionale – anche nel confronto internazionale – delle gare in questione rischia di per sé di generare condotte antiggiuridiche, persino di rilevanza penale, a causa del pregiudizio che potrebbe subire un'impresa che dovesse mantenersi estranea a tali logiche.

L'emergere di ulteriori ipotesi di reato e di comportamenti anticoncorrenziali riferibili a gare aggiudicate nell'esercizio in esame (e/o in esecuzione se già antecedentemente aggiudicate), ha imposto a Consip la doverosa adozione di provvedimenti sanzionatori, previsti e rafforzati dalla nuova normativa sugli appalti *medio tempore* intervenuta, anche rispetto ad altre gare non direttamente interessate da indagini penali o/e amministrative, dando luogo ad un conseguente contenzioso in una sorta di "effetto domino" paralizzante per una pluralità di procedure di appalti pubblici, come nel caso della convenzione per i servizi alle scuole, che ha costretto il legislatore a prorogare la validità dei contratti attuativi in essere presso le singole istituzioni scolastiche nei lotti in cui i predetti contratti attuativi erano scaduti o stessero per scadere.

Occorre quindi porre un argine all'incremento del contenzioso sulle gare Consip, che non attiva contratti già assegnati, non permette alle pubbliche amministrazioni di effettuare i relativi acquisti ed impedisce alle imprese aggiudicatrici la vendita dei prodotti. Tutto questo si traduce in maggiori costi per lo Stato, in ritardi e diseconomie di sistema e minore conformità alla disciplina vigente per effetto delle (conseguenti) proroghe tecniche.

In tale ottica, sembra opportuno dare luogo a gare di dimensioni più ridotte, che si indirizzino anche alle piccole e medie imprese, oggi coinvolte – in gran parte dei casi – solo in via eventuale oppure nella fase esecutiva di un appalto aggiudicato ad aziende di maggiori dimensioni. Occorre, infatti rilevare che l'avvalimento, le associazioni temporanee, i consorzi, la cooptazione e l'aggregazione, sebbene finalizzati alla collaborazione tra imprese per stimolare lo sviluppo e la specializzazione e ad agevolare le piccole e medie imprese per evitare posizioni dominanti di oligopolio, possono rappresentare un freno alla effettiva concorrenza ed essere manipolate a vantaggio dell'impresa dominante che elimina i potenziali concorrenti assicurando loro una porzione dell'appalto ma spesso a condizioni economiche non vantaggiose per le piccole imprese e, in ultima istanza, per la collettività.

Appare anche appropriato differenziare l'offerta in base alla tipologia del soggetto pubblico utilizzatore dell'iniziativa stessa, impiegando anche strumenti diversi (Mepa – Sdapa – gare) a seconda del servizio proposto.

Nel 2016 l'ordinamento 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 tale prospettiva, è stato incentivato il ricorso agli acquisti centralizzati, avvalendosi in entrambe le prospettive della Consip e a tal fine potenziandone gli strumenti di intervento con puntuali interventi legislativi, ai quali si rimanda (cap. 1).

Le politiche di “*spending review*” hanno sostanzialmente esteso il perimetro di obbligatorietà dell'utilizzo del Mepa a tutte le pubbliche amministrazioni.

Sulle attività progettate e sviluppate da Consip, a consuntivo 2016 la Società ha fornito i seguenti dati:

- una “spesa intermediata” (intesa come valore annuo delle forniture erogate alle amministrazioni su contratti attivi di Consip) che passa da 7,3 miliardi a 8,1 miliardi (+11 per cento); occorre peraltro rilevare che la spesa intermediata come sopra rappresentata solo in parte ha riguardo a prezzi prestabiliti, visto che parte significativa della spesa intermediata avviene ancora a prezzi negoziati, attraverso gli strumenti del Mepa (circa 2,4 miliardi) e dello Sdapa (circa 1,2 miliardi), mentre le convenzioni riguardano 3,8 miliardi di euro di tale classificazione di spesa pubblica. Secondo dati tratti dalla relazione del Mef e della Presidenza del Consiglio intitolata “Revisione della spesa: obiettivi, attività e risultati 2014-2016”, i 19 settori merceologici per i quali le pubbliche amministrazioni ai sensi del d.p.c.m. del 24 dicembre 2015, sono obbligate ad effettuare acquisti utilizzando le convenzioni o gli accordi quadro messi a loro disposizione dalle stazioni appaltanti (tra cui principalmente Consip), hanno corrisposto, nel 2016, una spesa complessiva di 15,8 miliardi di

euro (12,8 per il settore sanitario, 3 per le altre categorie). Ne deriva che i citati 8,1 miliardi di euro “intermediati” da Consip corrispondono a poco più della metà della spesa pubblica considerata;

- una “spesa presidiata” (intesa come valore della spesa annua della PA per le merceologie rispetto alle quali è attivo almeno un contratto di acquisto) che passa da 40,1 miliardi a 48,3 miliardi (+20 per cento) – ovvero oltre la metà dell’intera spesa pubblica per beni e servizi (89 miliardi). Occorre, peraltro, rilevare che per spesa presidiata ci si riferisce al totale della spesa per beni e servizi che potenzialmente potrebbe essere effettuata attraverso gli strumenti Consip sopra evidenziati (Convenzioni, accordi quadro, Mepa e Sdapa).

Quanto al “risparmio” (inteso come valore annuo del risparmio da prezzi unitari rispetto ai prezzi medi della PA), che passa da 3,3 a 3,5 miliardi di euro, 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.

Con l’estensione del ruolo affidato a Consip, si fa quindi impellente la necessità di 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 legge 23 dicembre 1999, n. 488, purché le amministrazioni possano dimostrare di aver ricercato e conseguito condizioni migliori rispetto a quelle contenute nelle convenzioni-quadro, nell’ambito dei vincoli posti dal legislatore sia *ex ante* (insuperabilità delle condizioni trasfuse nelle convenzioni quadro) che *ex post* (nullità degli atti realizzati in violazione e responsabilità amministrativa in sede di giurisdizione contabile in capo ai funzionari che abbiano agito in violazione di legge e con ingiustificato dispendio di pubbliche risorse).

La gestione economico finanziaria, dell’esercizio in esame è stata caratterizzata dall’incremento delle poste creditorie e debitorie sotto il profilo patrimoniale e dal miglioramento del risultato economico annuale.

Il conto economico, infatti, evidenzia un utile dopo le imposte di euro 789.268, superiore del 71,19 per cento a quello risultante lo scorso anno, che era ammontato ad euro 461.036. Come rilevato dalla riclassificazione dello stesso conto economico, al risultato del 2016 ha concorso l’incremento dei ricavi delle vendite, che ha determinato un miglioramento dei saldi operativi; la gestione finanziaria continua a risultare negativa.

Il costo del personale è pari nel 2016 a 28,36 milioni di euro, con un incremento di 2,22 milioni di euro rispetto al precedente esercizio, per effetto, sostanzialmente, dell'aumento del personale in servizio nell'anno.

Il patrimonio netto al 31 dicembre 2016 ammonta a 27,01 milioni di euro con un incremento rispetto al 2015 (dopo la destinazione del risultato economico) di 789.000 euro.

ALLEGATO

Normativa primaria e secondaria coeva o sopravvenuta al 2016

Oltre alla normativa già precedentemente segnalata, occorre dare conto anche di ulteriori, e non meno importanti interventi normativi introdotti su materie riguardanti la attività di Consip.

In proposito, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 16 dicembre 2015, in attuazione dell'art. 9 comma 9 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, ha stabilito i criteri di ripartizione delle risorse del Fondo per l'aggregazione degli acquisti di beni e servizi.

Con d.p.c.m. del 24 dicembre 2015, recante "Individuazione delle categorie merceologiche ai sensi dell'articolo 9, comma 3 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, unitamente all'elenco concernente gli oneri informativi", sono state individuate 19 categorie merceologiche in ambito sanitario e non (*facility management* immobili, pulizia immobili, guardiania, manutenzione mobili e impianti, vigilanza armata), per le quali le pubbliche amministrazioni sono obbligate ad effettuare acquisti utilizzando le convenzioni o gli accordi quadro messi a loro disposizione dalle stazioni appaltanti (tra cui principalmente Consip); ove l'importo degli acquisti risultasse essere inferiore alla soglia stabilita, le amministrazioni provvedono ai relativi acquisti tramite i sistemi telematici (Mepa e Sdapa). Al fine di garantire l'obbligo dell'acquisto centralizzato, le soglie indicate nel d.p.c.m. sono da intendersi come importo massimo annuo, a base d'asta, negoziabile autonomamente per ciascuna categoria merceologica da parte delle singole amministrazioni, così' come individuate all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Per le categorie di beni e servizi individuate dal medesimo d.p.c.m., l'Anac non rilascia il codice identificativo di gara (CIG) alle stazioni appaltanti che non ricorrano a Consip s.p.a. o ad altro soggetto aggregatore.

Sulla disciplina dei soggetti aggregatori è intervenuta anche la citata legge 28 dicembre 2015, n. 208.

In particolare, si prevede, al comma 505, l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di trasmissione al Tavolo tecnico dei dati di programmazione in relazione ai beni e ai servizi di importo unitario superiore ad un milione di euro e, ai commi 548 e ss., l'obbligo per gli enti del SSN di approvvigionarsi, per le categorie sanitarie di cui al d.p.c.m. che individua le iniziative di acquisto obbligatorie dei soggetti aggregatori, esclusivamente attraverso la centrale di committenza regionale di riferimento o Consip. Infine, il comma 499 introduce la possibilità, per i soggetti aggregatori di cui all'articolo 9 comma 2 del d.l. 66/2014 iscritti nell'elenco, di stipulare le convenzioni di cui all'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 per gli ambiti territoriali di competenza. Per le iniziative

relative alle categorie merceologiche individuate dal d.p.c.m. di cui all'articolo 9 comma 3 del d.l. 66/2014, l'ambito territoriale di competenza coincide con la regione di riferimento.

Va anche segnalato che l'art. 1, comma 1, lettera cc) della legge 28 gennaio 2016, n. 11, di recepimento delle direttive europee recante "Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio", del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture individua, tra i principi e criteri direttivi, la "revisione ed efficientamento delle procedure di appalto degli accordi quadro, delle convenzioni e in genere delle procedure utilizzabili dalla società Consip, ..., finalizzati a migliorare la qualità degli approvvigionamenti e a ridurre i costi e i tempi di espletamento delle gare promuovendo anche un sistema di reti di committenza volto a determinare un più ampio ricorso alle gare e agli affidamenti di tipo telematico, al fine di garantire l'effettiva partecipazione delle micro, piccole e medie imprese".

Ai sensi dell'art. 38 del nuovo codice degli appalti (decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50), è stato istituito presso l'Anac, che ne assicura la pubblicità, un apposito elenco delle stazioni appaltanti qualificate di cui fa parte di diritto la Consip, oltre ad altri soggetti (il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, compresi i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche, Invitalia - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa s.p.a., nonché i soggetti aggregatori regionali di cui articolo 9 del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89). Rilevano anche l'art. 41 del medesimo articolato legislativo, secondo cui entro un anno dalla data di entrata in vigore del codice, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, previa consultazione di Consip s.p.a. e dei soggetti aggregatori, sono individuate le misure di revisione ed efficientamento delle procedure di appalto, degli accordi quadro, delle convenzioni e in genere delle procedure utilizzabili da Consip stessa ; l'art. 55, comma 14, secondo cui il Ministero dell'economia e delle finanze, anche avvalendosi di Consip s.p.a., può provvedere alla realizzazione e gestione di un sistema dinamico di acquisizione per conto delle stazioni appaltanti, predisponendo gli strumenti organizzativi ed amministrativi, elettronici e telematici e curando l'esecuzione di tutti i servizi informatici, telematici e di consulenza necessari. Infine, in continuità con gli interventi degli ultimi dieci anni si pongono le Linee guida triennali 2014-2016 (c.d. LGT) adottate dal Mef, contenenti le indicazioni programmatiche alle quali Consip è tenuta ad attenersi nello svolgimento della sua attività istituzionale e nelle quali viene ribadito e confermato il ruolo centrale del programma di razionalizzazione degli acquisti pubblici in Italia.

Sono, poi, intervenute ulteriori disposizioni normative di particolare rilievo, che hanno inciso sull'ambito di operatività di Consip.

In tal senso rileva la legge 11 dicembre 2016, n. 232, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019" (legge di bilancio 2017, entrata in vigore il 1° gennaio 2017).

Il comma 413 prevede, infatti, che il Ministero dell'economia e delle finanze avvii, tramite Consip, un'analisi volta ad individuare nuovi strumenti di acquisto di beni durevoli e la successiva concessione degli stessi; il tutto senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica; il successivo comma 415 prevede che il medesimo Ministero dell'economia e delle finanze avvii una sperimentazione per divenire acquirente unico per proprio conto e per conto del Ministero dell'interno e delle loro rispettive articolazioni territoriali, per le merceologie dell'energia elettrica e del servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto. Con successivo decreto verranno definite le modalità, i tempi di attuazione e le strutture ministeriali coinvolte nella sperimentazione.

La citata legge di bilancio per il 2017 ha modificato la disciplina in tema di soggetti aggregatori introdotta dal d.l. 66/2014, stabilendo, in particolare, che nell'ambito del Tavolo tecnico dei soggetti aggregatori operi un Comitato guida, disciplinato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 novembre 2014, il quale, oltre ai compiti previsti dal medesimo decreto, fornisce attraverso linee guida indicazioni utili per favorire lo sviluppo delle migliori pratiche con riferimento alle procedure per le quali le amministrazioni sono obbligate a ricorrere ai soggetti aggregatori, ivi inclusa la determinazione delle fasce di valori da porre a base d'asta e delle modalità per non discriminare o escludere le micro e le piccole imprese. I soggetti aggregatori trasmettono al Comitato guida, nel caso di non allineamento alle linee guida di cui al periodo precedente, una preventiva comunicazione specificamente motivata sulla quale quest'ultimo può esprimere proprie osservazioni. Dell'allineamento, da parte dei soggetti aggregatori, alle dette indicazioni del Comitato guida, il Ministero dell'economia e delle finanze tiene conto ai fini della ripartizione del Fondo dei soggetti aggregatori.

La ripetuta legge di bilancio per il 2017 ha introdotto, altresì, importanti disposizioni per l'acquisizione centralizzata di beni e servizi ICT e di connettività, disciplina introdotta dall'articolo 1 commi 512 e ss. della legge n. 208/2015. In particolare ha specificato che le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto consolidato Istat devono procedere ai propri approvvigionamenti di beni e servizi informatici e di connettività esclusivamente tramite gli strumenti di acquisto e di negoziazione di Consip o dei soggetti aggregatori per i beni e i servizi disponibili presso gli stessi soggetti. E' stato, poi, introdotto il comma 514-bis alla legge di stabilità per il 2016, il quale prevede che per i beni e servizi la cui acquisizione riveste particolare rilevanza

strategica secondo quanto indicato nel Piano Triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione predisposto da Agid, le amministrazioni statali e gli enti nazionali di previdenza ed assistenza sociale pubblici e le agenzie fiscali sono obbligati a ricorrere a Consip s.p.a., nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione del Ministero dell'economia e delle finanze, stabilendo, al contempo, un incremento delle dotazioni destinate al finanziamento del Programma di razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione del Ministero dell'economia e delle finanze pari a euro 3.000.000 per l'anno 2017 e a euro 7.000.000 a decorrere dal 2018. Infine, ai sensi dell'art. 1, comma 421 della medesima legge di stabilità 2017, le amministrazioni pubbliche obbligate a ricorrere a Consip s.p.a. o agli altri soggetti aggregatori ai sensi del comma 3 possono procedere, qualora non siano disponibili i relativi contratti di Consip o dei soggetti aggregatori di cui ai commi 1 e 2 e in caso di motivata urgenza, allo svolgimento di autonome procedure di acquisto dirette alla stipula di contratti aventi durata e misura strettamente necessaria. In tale caso l'Autorità nazionale anticorruzione rilascia il codice identificativo di gara (CIG).

Da ultimo, occorre segnalare che a seguito dell'entrata in vigore, il 20 maggio 2017, del decreto legislativo "correttivo" al Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il giorno 5 maggio 2017), alcune gare già approvate dal consiglio di amministrazione di Consip dovranno subire modifiche.

Infatti l'articolo 95, comma 10 bis, nella versione modificata dispone che: "La stazione appaltante, al fine di assicurare l'effettiva individuazione del miglior rapporto qualità/prezzo, valorizza gli elementi qualitativi dell'offerta e individua criteri tali da garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici. A tal fine la stazione appaltante stabilisce un tetto massimo per il punteggio economico entro il limite del 30 per cento".

Pertanto per le gare che prevedono, quale criterio di aggiudicazione, l'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV) il "correttivo" introduce l'obbligo per la stazione appaltante di stabilire un tetto massimo per il punteggio economico entro il limite del 30 per cento.

Il comma 687 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 ha modificato i commi da 1 a 4 dell'articolo 64 del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 2017, n. 96, stabilendo che "al fine di consentire la regolare conclusione delle attività didattiche nell'anno scolastico 2017/2018 e il regolare avvio delle stesse per l'anno scolastico 2018/2019", e in attesa dell'attivazione di una nuova Convenzione Consip, che avverrà presumibilmente a settembre 2019 (comma 3), ha esteso la validità dei contratti attuativi in essere presso le singole istituzioni scolastiche nei lotti in cui i predetti contratti attuativi siano scaduti o vengano a scadere nei prossimi mesi ovvero la Convenzione Consip sia già scaduta, sia in scadenza nei prossimi mesi, non sia mai

stata attivata o sia stata risolta anteriormente alla data del 24 aprile 2017. Tale regola non trova applicazione nei lotti ove la risoluzione della Convenzione sia avvenuta in un momento successivo alla data del 24 aprile 2017, come nel caso del lotto 5 (vedasi più avanti).

Ai sensi dei successivi commi 2 e 2 bis del medesimo articolato normativo, fermo restando che nei lotti ove la convenzione risulti attiva o comunque in corso di validità ai contratti attuativi si applicano le condizioni tecniche ed economiche previsti nella Convenzione Consip e nei contratti attuativi medesimi, può desumersi che:

a) nei lotti ove la Convenzione Consip sia stata risolta in una data anteriore al 24 aprile 2017 (lotto 1 – Liguria e Piemonte, Lotto 2 - Emilia Romagna, Lotto 4 – Roma, Viterbo, Rieti e Sardegna, Lotto 8 – Lombardia, Lotto 9 – Veneto e Friuli Venezia Giulia, Lotto 10 – Umbria, Marche, Molise e Abruzzo) ovvero la Convenzione non sia stata attivata (Lotto 6 – Napoli e Salerno) si applica l'importo del prezzo di aggiudicazione che viene calcolato mediante una media aritmetica dei prezzi praticati nei lotti non interessati dalla risoluzione, conseguente alla delibera Antitrust n. 25802/2015 (vedasi più avanti), al momento dell'entrata in vigore della norma di legge di riferimento (art. 64 Dl n. 50/2017) e cioè alla data del 24 aprile 2017.

b) nei lotti ove la Convenzione non sia stata risolta anteriormente al 24 aprile 2017, ma i relativi contratti attuativi vengano a scadere nei mesi successivi (Lotto 3 – Toscana, Lotto 11 – Puglia, Lotto 12 – Basilicata e Calabria), le condizioni economiche applicabili sono pari all'importo di aggiudicazione già praticato prima della scadenza dei contratti medesimi

c) In entrambi i casi di cui alle precedenti lettere a) e b), le condizioni tecniche applicabili sono quelle previste nella Convenzione Consip del lotto di riferimento.

Il successivo comma 698 del medesimo articolato legislativo ha stabilito che a fini di efficientamento energetico gli enti locali possono ricorrere a strumenti di acquisto e di negoziazione messi a disposizione dalla Consip s.p.a. e, ove realizzati da imprese, possono fruire, nel limite di 288 milioni di euro, delle agevolazioni erogate a valere sul Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca di cui all'articolo 1, comma 354, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, utilizzando le risorse di cui all'articolo 30, comma 3, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134. Il decreto di cui al comma 357 del medesimo articolo 1 della legge n. 311 del 2004 è emanato dal Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Con il Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 28 novembre 2017 sono state definite le iniziative, le caratteristiche essenziali e le prestazioni principali, oggetto delle Convenzioni Consip, come previsto dalla legge di stabilità 2016; la definizione delle caratteristiche essenziali delle prestazioni principali di cui al precedente Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 21

giugno 2016 relative alle specifiche Convenzioni, rimane ferma. Per ognuna delle iniziative saranno pubblicati, a seguito della progressiva attivazione delle relative Convenzioni da parte di Consip, i valori di dette caratteristiche essenziali e i prezzi che costituiscono i parametri di qualità e prezzo che le Amministrazioni devono rispettare per gli acquisti autonomi di beni e servizi disponibili in Convenzione.

Inoltre, le caratteristiche essenziali, insieme ai relativi prezzi – che saranno pubblicati sul sito del Mef e sul portale Acquistinretepa.it, a seguito della progressiva attivazione delle convenzioni oggetto del Decreto – andranno a costituire i parametri di qualità e prezzo che tutte le amministrazioni pubbliche devono rispettare per gli acquisti autonomi di beni e servizi disponibili in Convenzione Consip.

Tra le 22 Convenzioni Consip contenute nel decreto figurano, tra le altre, i buoni pasto elettronici, i buoni acquisto carburante, le reti locali, la telefonia mobile, il servizio luce, le fotocopiatrici, il gas naturale, le carte di credito, i pc desktop, le stampanti, l'acquisto di autobus.

Va infine precisato che nel caso in cui il bene o il servizio oggetto del Decreto ministeriale sia acquistato attraverso altri strumenti quali il Mercato elettronico delle PA o attraverso il Sistema dinamico d'acquisizione della PA, il *benchmark* va in ogni caso rispettato, così come previsto dalla normativa generale.



SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI