Determinazione n. 39/2004

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 22 giugno 2004;

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

vista la legge 21 marzo 1958, n. 259;

vista la determinazione della Sezione di controllo sugli enti concernente la sottoposizione della Consip S.p.A. al controllo della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 12 della citata legge n. 259 del 1958;

visti i conti consuntivi dell'Ente suddetto, relativi agli esercizi finanziari 2002 e 2003, nonché le annesse relazioni del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei sindaci;

esaminati gli atti;

udito il relatore Presidente di Sezione dottor Gian Giorgio Paleologo e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Consip S.p.A. per gli esercizi 2002 e 2003;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incombente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei conti consuntivi – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P. Q. M.

comunica, a norma dell'articolo 7 della legge n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con i conti consuntivi per gli esercizi 2002 e 2003 – corredati delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione – della Consip S.p.A., l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente stesso.

L'ESTENSORE — IL PRESIDENTE

f.to Gian Giorgio Paleologo — *f.to* Luigi Schiavello

PAGINA BIANCA

RELAZIONE RELATIVA AL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLA *CONSIP S.p.A.* PER GLI ESERCIZI 2002 E 2003

SOMMARIO

Premessa. – I. La costituzione della società e le successive modificazioni. – II. La normativa di riferimento, sua evoluzione e problemi applicativi. – *A)* Attività di conduzione, manutenzione e sviluppo del sistema informativo del Ministero dell'economia e delle finanze e della Corte dei conti. – *B)* L'attività di supporto all'acquisto di beni e servizi. La questione relativa al suo affidamento alla Consip. – *C)* Il mutamento di indirizzo in ordine al ruolo della Consip. La sospensione delle gare. Iniziali difficoltà interpretative. – III. Il sistema degli acquisti elettronici (E-procurement). – *A)* Le gare tematiche (Aste on line). – *B)* Il Mercato elettronico della pubblica amministrazione. – *b-1)* Il funzionamento del mercato elettronico. – *b-2)* Mercato elettronico e Convenzioni. – *b-3)* Vantaggi per gli utilizzatori. – IV. Organizzazione. – V. Il personale. – VI. Risorse finanziarie. – VII. I bilanci della Consip. – VIII. Conto economico. – IX. Stato patrimoniale. – X. Attività e risultati. – *A)* Condivisione, manutenzione e sviluppo del sistema informativo del Ministero dell'economia e delle finanze. – *a-1)* Potenziamento delle strutture tecnologiche e dei sistemi informativi. – *a-2)* Miglioramento dell'efficienza delle strutture operative. – *a-3)* Valorizzazione e gestione delle risorse umane. – *B)* La razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi. – *b-1)* La spesa per l'acquisto di beni e servizi. – *b-2)* Risparmi derivanti dalla centralizzazione degli acquisti. – *b-3)* Ampliamento del ricorso alle procedure dell'evidenza pubblica ed utilizzazione di una struttura di elevata professionalità per l'elaborazione di capitolati e di bandi di gara idonei ad evitare discriminazioni. Il rispetto delle regole del mercato. – *b-4)* Monitoraggio delle esigenze ed idoneità dei beni e servizi acquisiti. – *b-5)* Lo sviluppo dei sistemi telematici di negoziazione. – *b-6)* Il sistema Data Warehouse. – XI. Considerazioni finali. – Tabelle. – Allegati.

PAGINA BIANCA

PREMESSA

La società per azioni "Concessionaria Servizi Informativi Pubblici, CONSIP"- dall'anno 2003 denominata CONSIP S.p.A. (v. assemblea straordinaria del 28 marzo 2003) e che nel prosieguo della presente relazione verrà indicata più brevemente come Consip – è soggetta al controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259, (cfr. determinazione della Sezione del controllo sugli enti n. 6/2002 del 5 marzo 2002).

L'esercizio del controllo trova fondamento nell'integrale trasferimento delle azioni rappresentative del capitale sociale al Ministero dell'economia e delle finanze (all'epoca Ministero del tesoro), che è pertanto divenuto azionista unico della società, integrando così la fattispecie di contribuzione dello Stato mediante "apporto al patrimonio in capitale".

In precedenza il controllo sulla società era esercitato in via mediata, attraverso il controllo sulla gestione della "Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici S.p.A." (CONSAP S.p.A.), filiazione dell'INA S.p.A., che era titolare dell'intero pacchetto azionario della CONSIP medesima.

La presente relazione è la prima con la quale la Corte dei conti, nella sola sede competente prevista dal proprio ordinamento, riferisce alle Camere sull'attività svolta dalla CONSIP, sul perseguimento delle finalità ad essa assegnate, sui relativi programmi e sull'idoneità dell'apparato organizzativo.

La relazione ha per oggetto l'intero esercizio finanziario 2002, data l'impossibilità

l'impossibilità di scindere in periodi separati le valutazioni relative ad una gestione che non può che essere unitaria, nonché l'esercizio finanziario 2003. Sono altresì contemplati i più salienti episodi della gestione al 30 aprile 2004.

Oltre che mediante la partecipazione del magistrato delegato alle sedute degli organi collegiali, il controllo è stato effettuato attraverso l'esame della documentazione di bilancio e delle deliberazioni adottate dagli organi amministrativi della società.

Sono stati, inoltre, richiesti dati e chiarimenti sui principali fatti gestori, laddove ritenuti necessari.

I. LA COSTITUZIONE DELLA SOCIETA' E LE SUCCESSIVE MODIFICAZIONI.

La costituzione della Consip S.p.A. risale all'11 agosto 1997 .

Il capitale sociale inizialmente ammontava a £. 1 mld, ed era suddiviso in n. 1 ml. di azioni di £. 1.000 ciascuna, le quali erano state sottoscritte come segue:

- CONSAP CONCESSIONARIA SERVIZI n.° 980.000 azioni, pari a complessive nominali £. 980.000.000 (98%)
- INA BANCA – MARINO S.p.A. n.° 20.000 azioni, pari a complessive nominali £. 20.000.000 (2%)

Il 12 dicembre 1997, la società INA BANCA – MARINO ha ceduto la propria partecipazione azionaria nella Società alla CONSAP S.p.A., che è pertanto divenuta proprietaria del 100 % del capitale sociale di Consip.

L'intera partecipazione azionaria, aumentata da £. 1 mld. a £. 10 mld. (interamente sottoscritti dal socio unico CONSAP S.p.A: v. assemblea straordinaria del 19 gennaio 1998) è stata trasferita in data 20 settembre 2000 al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (ora Ministero dell'economia e delle finanze).

Il capitale sociale poi, in ottemperanza alle vigenti disposizioni di legge, è stato convertito in euro (assemblea del 26 novembre 2001), passando da L.it 10 mld. ad euro 5.200.000 (n. 5.200.000 azioni di € 1 cadauna).

L'oggetto "unico ed esclusivo" della società inizialmente (art. 1 dell'atto costitutivo ed art. 4 dello Statuto ad esso allegato) era costituito dall'esercizio di attività informatiche per conto di Amministrazioni dello Stato.

Successivamente è stato ampliato, in vista dello svolgimento dei nuovi compiti demandati alla Consip dalle leggi dello Stato (v. cap. II, sub B). Ciò è avvenuto ad opera delle assemblee del 10 gennaio 2000 (è stato ricompreso nell'oggetto sociale l'esercizio

di qualsiasi altra attività che comunque fosse compiuta per conto di Amministrazioni dello Stato) e del 27 marzo 2000 ("la società ha per oggetto esclusivo l'esercizio di attività informatiche, di consulenza e di assistenza in favore di amministrazioni pubbliche nel settore della compravendita di beni e di acquisizione di servizi, anche ai fini della scelta del contraente, nonché di attività di negoziazione diretta su beni e servizi per conto e su richiesta di tali amministrazioni").

Gli organi sociali sono costituiti dall'assemblea, dal consiglio (attualmente cinque componenti), dal presidente e dal vice presidente – eletti dal consiglio nel proprio seno, qualora non vi abbia provveduto l'assemblea – dall'amministratore delegato e dal collegio sindacale.

In data 24 aprile 2002 l'assemblea degli azionisti ha deliberato la nomina del nuovo Presidente e del Consiglio di amministrazione.

Nella seduta del 7 maggio 2002, il Consiglio di amministrazione ha nominato il nuovo amministratore delegato della società.

Il Collegio sindacale, alla data del 31 dicembre 2003, era costituito dai tre componenti (tre membri effettivi e due supplenti) nominati dall'Assemblea degli azionisti, per un triennio, nella seduta del 14 febbraio 2001. Decorso il termine di scadenza (13 febbraio 2004) il rinnovo è stato deliberato dall'assemblea nella adunanza del 29 marzo 2004.

L'incarico per la revisione contabile dei bilanci, relativamente agli esercizi 2002, 2003 e 2004, è stato conferito alla società KPMG S.p.A. (in precedenza l'incarico di certificazione dei bilanci era stato svolto dalla società Deloitte & Touche S.p.A.).

II. LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO. SUA EVOLUZIONE E PROBLEMI APPLICATIVI

A – ATTIVITA' DI CONDUZIONE, MANUTENZIONE E SVILUPPO DEL SISTEMA INFORMATIVO DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE E DELLA CORTE DEI CONTI

La prima missione affidata alla Consip S.p.A è stata quella di esercitare attività informatiche per conto dell'Amministrazione del tesoro e della Corte dei conti.

Può ricordarsi, in proposito, che lo statuto originario della società (v. Capitolo I) aveva "per oggetto unico ed esclusivo l'esercizio di attività informatiche per conto di amministrazioni dello Stato" e che la società stessa era stata istituita, anche nell'esercizio dei poteri spettanti al Ministero del tesoro, come azionista unico della Consip S.p.A., per l'esclusivo svolgimento di compiti di natura non commerciale né industriale nel settore dei servizi informatici necessari allo svolgimento delle attività istituzionali dello Stato in materia finanziaria e contabile.

Il d.lgs. 19 novembre 1997, n. 414 (recante norme relative alle attività informatiche dell'Amministrazione statale in materia finanziaria e contabile, in attuazione della delega di cui all'art. 7 della legge n. 94 del 1997), ha disposto (v. art. 1, comma 2) che con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita l'autorità per l'informatica nella pubblica Amministrazione, fossero individuate le specifiche attività informatiche riservate allo Stato da svolgere "mediante un organismo a struttura societaria, con unica ed esclusiva funzione di servizio per lo Stato" operante "secondo gli indirizzi strategici stabiliti dall'Amministrazione".

Il medesimo decreto legislativo ha disposto inoltre che tale organismo societario – la cui partecipazione azionaria doveva essere interamente posseduta, anche, indirettamente, dal Tesoro dello Stato – è equiparato, per gli effetti di cui al decreto

legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, e successive modificazioni, alle amministrazioni pubbliche previste dall'art. 1, comma 1, del decreto stesso.

Successivamente, i decreti ministeriali emanati in attuazione delle sopra menzionate disposizioni (dd. mm. 22 dicembre 1997 e 17 giugno 1998) hanno individuato nella Consip l'organismo cui affidare, nel nuovo assetto organizzativo del Ministero, i compiti e i servizi informatici di cui al d.lgs. n. 414 del 1997, indicando in via provvisoria, come essenziali ed indispensabili per consentire la prosecuzione delle funzioni istituzionali del Ministero, le attività connesse alla gestione del sistema informativo integrato Ragioneria generale dello Stato – Corte dei conti e determinando come segue le attività informatiche riservate allo Stato, da svolgere per il tramite della Consip:

a) elaborazione di studi di fattibilità del nuovo sistema informativo integrato del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica;
b) predisposizione di progetti realizzativi, sulla base delle proposte e dei piani, anche triennali, approvati dall'Amministrazione, in coordinamento con la conferenza permanente dei capi dei dipartimenti del Ministero (ai sensi dell'art. 8 del d.P.R. n. 38 del 1998).
c) definizione dei criteri, delle regole e delle modalità di gestione della sicurezza logica e fisica del sistema informativo integrato, sentita l'Autorità per l'informatica nella pubblica Amministrazione;
d) monitoraggio delle attività informatiche concernenti il sistema informativo integrato, in conformità della disciplina di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 39 del 1993;
e) presidio delle aree applicative strategiche segnalate dall'Amministrazione, al fine di assicurare una capacità di intervento autonomo rispetto ai servizi erogati da eventuali fornitori esterni, in grado garantire tempi di soluzione dei problemi rilevati in coerenza con le esigenze espresse dall'Amministrazione;
f) definizione e modalità dei bandi di gara, dei criteri di prequalifica, di valutazione

dei fornitori e delle offerte, aggiudicazione delle commesse e stipula dei contratti;

g) conduzione dei centri elettronici per la gestione informatica della contabilità e della finanza pubblica, ritenuti dall'Amministrazione di rilevanza strategica ed in rapporto di strumentalità necessaria con le attività riservate allo Stato.

Ai sensi dell'art. 2 del citato d.m. 17 giugno 1998, in data 9 agosto 1999, il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, anche per conto della Corte dei conti, ha stipulato una prima convenzione concernente lo svolgimento della prestazione dei servizi demandati alla Consip.

Tale convenzione è stata sostituita, in data 2 gennaio 2003, da una nuova (valida fino al 31 dicembre 2005) alla cui stipula la Corte dei conti ha espresso formale assenso (v. nota n. SG/P/02-09590 del 24 settembre 2002), onde l'indicazione generica della controparte con il termine Amministrazione comprende anche la Corte dei conti, salvo il caso in cui si faccia specifico riferimento al Ministero dell'economia e delle finanze.

In base alla vigente definizione dei rapporti, la Consip svolge attività di conduzione, manutenzione e sviluppo del Sistema informativo del Ministero dell'economia della finanze in conformità con gli indirizzi indicati dal Ministero, nonché le attività di conduzione, manutenzione e sviluppo del Sistema informativo della Corte dei conti. .

La Società fornisce all'Amministrazione i servizi di consulenza dalla stessa richiesti per individuare soluzioni atte ad innovare ed ottimizzare, anche con l'ausilio delle tecnologie informatiche, i processi decisionali e/o operativi connessi con le attività istituzionali dell'Amministrazione medesima ed assume il compito di assicurare i servizi di conduzione e manutenzione degli immobili, dei locali attrezzati e degli impianti siti in Roma, località La Rustica, sede del Centro elaborazione dati del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, ivi compresa la fornitura dei materiali. Analoghi servizi, forniture e lavori sono forniti anche agli altri Centri elaborazione dati del Ministero.

Restando la titolarità degli immobili, dei locali attrezzati e degli impianti predetti

in capo all'Amministrazione, la Consip, per la fornitura dei materiali e l'esecuzione dei lavori necessari, si avvale di soggetti terzi, da essa individuati, in base alle procedure di legge. Fanno, inoltre, carico alla Società la gestione dei servizi generali e di supporto, nonché la fornitura dei materiali necessari per assicurare il regolare funzionamento del CED di La Rustica.

E' demandata alla conclusione di specifici "accordi di servizio" la individuazione di tutti gli elementi necessari per assicurare una corretta esecuzione dei progetti/servizi affidati alla società e per verificare la rispondenza dell'attività svolta dalla stessa ai risultati attesi.

B – L'ATTIVITA' DI SUPPORTO ALL'ACQUISTO DI BENI E SERVIZI. LA QUESTIONE RELATIVA AL SUO AFFIDAMENTO ALLA CONSIP.

Una nuova tipologia di compiti, solo parzialmente collegata a quelli sopra indicati, è stata affidata alla Consip dalla legge 23 dicembre 1999, n. 488 (legge finanziaria 2000).

L'art. 26 di tale legge disponeva che il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, nel rispetto della vigente normativa in materia di scelta del contraente, stipuli "anche avvalendosi di società di consulenza specializzate, selezionate anche in deroga alla normativa di contabilità pubblica, con procedure competitive tra primarie società nazionali ed estere" convenzioni per la fornitura di beni e servizi. Per effetto di tali convenzioni l'impresa prescelta si impegna ad accettare, fino a concorrenza della quantità massima complessiva di volta in volta stabilita ed ai prezzi e condizioni pattuiti, ordinativi di fornitura deliberati dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, nonché dalle restanti pubbliche amministrazioni.

Le prime erano tenute ad approvvigionarsi usando il nuovo metodo di contrattazione; le seconde avevano facoltà di aderire alle convenzioni, ovvero dovevano utilizzarne i parametri di qualità e di prezzo, in occasione dell'acquisto di beni o servizi