Determinazione n. 46/2005

LA CORTE DEI CONTI

IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 22 luglio 2005;

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;

visto il conto consuntivo dell'Ente suddetto, relativo all'esercizio finanziario 2004, 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, referisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Consip S.p.A. per l'esercizio 2004;

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 del conto consuntivo – corredato 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 il conto consuntivo per l'esercizio 2004 – corredato 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
f.to Gian Giorgio Paleologo

IL PRESIDENTE
f.to Giuseppe David

PAGINA BIANCA

RELAZIONE RELATIVA AL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLA *CONSIP S.p.A.* PER L'ESERCIZIO 2004

SOMMARIO

PREMESSA. – I. LA COSTITUZIONE DELLA SOCIETÀ E LE SUCCESSIVE MODIFICAZIONI DELL'ATTO COSTITUTIVO E DELLO STATUTO. – II. LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO, SUA EVOLUZIONE E PROBLEMI APPLICATIVI. - A. *La sospensione delle gare relative all'acquisto di beni e servizi.* – III. IL SISTEMA DEGLI ACQUISTI ELETTRONICI (E-PROCUREMENT). - A. *Il mercato elettronico della pubblica amministrazione.* – IV. ORGANIZZAZIONE. – V. IL PERSONALE. - A. - *Consistenza del personale.* - B. *Formazione.* - C. *Consulenze.* – 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.* - a1. Gestione della finanza pubblica. - a2. Evoluzione delle strutture tecnologiche e dei sistemi. - a3. Digitalizzazione dell'Amministrazione dell'economia e delle finanze. - a4. Valorizzazione e gestione delle risorse umane del Ministero dell'economia e delle finanze. - B. *La razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi.* -b1. La spesa per l'acquisto di beni e servizi. - b2. Lo sviluppo dei sistemi telematici di negoziazione: il mercato elettronico e le gare telematiche. - b3. Il sistema del data Warehouse. - b4. I progetti e le iniziative a valenza generale per l'intero programma degli acquisti di beni e servizi. – XI. CONSIDERAZIONI FINALI.

PAGINA BIANCA

PREMESSA

Con la presente relazione la Corte dei conti riferisce al Parlamento, ai sensi della legge 21 marzo 1958, n.259, sul risultato del controllo eseguito sulla gestione della CONSIP S.p.A - d'ora in avanti più brevemente indicata come Consip – relativamente all'esercizio finanziario 2004.

Sulle vicende concernenti la costituzione della Consip e le modificazioni intervenute nell'oggetto sociale in relazione all'evoluzione della normativa, nonché sui risultati del controllo eseguito in ordine all'attività svolta negli esercizi 2002 e 2003, la Corte ha riferito con determinazione n.39/2004, in data 22 giugno /5 luglio 2004 (cfr. atti parlamentari, XIV, doc. XV p. 247).

Si è ritenuto, anche nella presente relazione, di mantenere l'articolazione in argomenti adottata nel precedente referto - l'unico finora presentato al Parlamento dopo l'assoggettamento della società al controllo della Corte dei conti (cfr.determinazione della Sezione del controllo sugli enti n.6/2002 del 5 marzo 2002) - al fine di agevolare il confronto tra le notazioni relative alle gestioni che si sono succedute nel tempo.

Sono stati considerati anche gli eventi più significativi intervenuti dopo la chiusura dell'esercizio 2004, fino alla data corrente.

I – LA COSTITUZIONE DELLA SOCIETA' e LE SUCCESSIVE MODIFICAZIONI DELL'ATTO COSTITUTIVO E DELLO STATUTO

Risulta dall'atto costitutivo, e dallo statuto ad esso allegato, che la Consip " 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 acquisizioni 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".

L'attività della società è sostanzialmente riconducibile a due grandi aree:

A) un'attività di consulenza, che spazia dall'informatica, alla progettazione, sviluppo e gestione del sistema delle convenzioni per gli acquisti di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, al monitoraggio della spesa, dei fabbisogni e dei consumi delle pubbliche amministrazioni;

B) un'attività di negoziazione diretta di beni e servizi per conto e su richiesta delle pubbliche amministrazioni, riconducibile, dal punto di vista civilistico, allo schema del mandato senza rappresentanza di cui all'articolo 1705c.c.

Gli organi sociali sono costituiti dall'assemblea, dal consiglio, dal presidente e dal vicepresidente, dall'amministratore delegato e dal collegio sindacale.

Nella seconda metà del 2004 (assemblea straordinaria degli azionisti del 12 luglio 2004) sono state introdotte modifiche dello statuto, in attuazione della nuova disciplina del diritto societario contenuta nel d.lgs n.6 del 2003, il quale ha innovato profondamente l'ordinamento delle società per azioni.

Al riguardo il nuovo art.223-bis delle norme di attuazione e transitorie del codice civile ha posto per le società per azioni l'obbligo di adeguare gli statuti alle sopravvenute disposizioni entro il termine del 30 settembre 2004, ed ha previsto fino all'adozione delle modifiche, la conservazione dell'efficacia delle previgenti disposizioni.

Le innovazioni recate allo statuto (tra le quali possono ricordarsi quelle relative al controllo contabile attribuito al collegio sindacale ed all'utilizzazione di strumenti elettronici per la convocazione degli organi sociali) hanno formato

oggetto di approfondita discussione nell'adunanza del Consiglio di amministrazione del 17 giugno 2004.

Per ciò che attiene ai rapporti dei terzi con la Consip, sono stati approvati dal Consiglio di amministrazione e pubblicati nella Gazzetta ufficiale n.161 del 12 luglio 2004, previo parere favorevole della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi, due regolamenti concernenti le misure organizzative preordinate al diritto di accesso e l'individuazione delle categorie di atti sottratti allo stesso diritto, in attuazione della legge 7 agosto 1990, n.241.

La Consip ha adottato i suddetti regolamenti, concernenti i documenti da essa formati o comunque rientranti nelle sue attribuzioni, nella sua qualità di amministrazione aggiudicatrice ai sensi dell'art.1 del d.lgs.24 luglio 1992, n.358, (testo unico delle disposizioni in materia di appalti pubblici di forniture, in attuazione delle direttive 77/62 CEE, 80/767 CEE e 88/295 CEE), nonché dell'art.2 del d.lgs.17 marzo 1995, n.157 (attuazione della direttiva 92/50/CEE in materia di appalti di pubblici servizi).

Il 2004 è stato l'ultimo anno in cui ha operato il Consiglio di amministrazione nominato il 24 aprile 2002.

In data 10 giugno 2005 l'assemblea degli azionisti ha deliberato la nomina del nuovo Presidente e del Consiglio di amministrazione.

In precedenza era stato rinnovato per un triennio il collegio sindacale, scaduto il 13 febbraio 2004 (vedi adunanza dell'Assemblea del 29 marzo 2004.)

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

Nessuna innovazione legislativa ha interessato, nell'esercizio 2004, i compiti affidati alla Consip nel settore dei servizi informatici necessari allo svolgimento delle attività istituzionali dello Stato in materia finanziaria e contabile.

Per quanto riguarda, invece, l'attività di supporto all'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, la legge finanziaria 2004, come ricordato nella precedente relazione, ha dettato una nuova disciplina del ruolo e delle competenze attribuite alla Consip, più volte modificati negli anni precedenti secondo indirizzi non sempre omogenei tra loro (di volta in volta, ampliativi o restrittivi).

La legge (24 dicembre 2003, n.350) ha mantenuto in capo alla Consip la competenza a stipulare le convenzioni quadro soltanto per acquisti di beni e servizi "a rilevanza nazionale", così abolendo la distinzione adottata poco tempo prima dalla legge 1 agosto 2003, n.112, tra acquisti di beni in genere ed approvvigionamento di pubblici servizi "caratterizzati dall'alta qualità dei servizi stessi e dalla bassa intensità di lavoro".

Non è stato mutato l'ambito delle amministrazioni pubbliche legittimate all'adesione, che restano quelle contemplate dall'art.1 del d.lgs. n.165 del 2001. E' stata introdotta la possibilità per partiti e movimenti politici di aderire alle convenzioni, mentre sono stati esclusi gli enti pubblici economici e gli enti di natura privatistica.

Al fine di realizzare l'acquisizione di beni e servizi a "rilevanza regionale" alle migliori condizioni di mercato da parte degli enti decentrati di spesa, è stata prevista la possibilità che la Consip promuova aggregazioni di enti con il compito di elaborare strategie comuni di acquisto e di favorire l'eventuale stipula di convenzioni valevoli su parti del territorio nazionale, a cui volontariamente possono aderire tutti gli enti interessati.

Le regioni, le aziende sanitarie ed ospedaliere, gli enti locali e le università che non aderiscono alle convenzioni, devono motivare i provvedimenti con cui procedono all'acquisto di beni e servizi a prezzi e condizioni meno vantaggiosi di quelli previsti nelle convenzioni stipulate ai sensi dell'art.26 della legge n.488 del 1999.

Nel quadro delle esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno, la Consip, attraverso proprie articolazioni

territoriali, è stata facultizzata a fornire, su specifica richiesta, supporto e consulenza per le esigenze di approvvigionamento di beni e servizi da parte di enti locali e loro consorzi, assicurando la partecipazione anche alle piccole e medie imprese locali, nel rispetto del principio di concorrenza.

Le regioni, che prima impartivano disposizioni affinché le aziende sanitarie ed ospedaliere aderissero alle convenzioni quadro, debbono adottare, in base alla nuova legge, le iniziative occorrenti affinché le dette aziende, nell'acquisto di beni e servizi, attuino i principi di cui alle convenzioni Consip. Le amministrazioni sanitarie sono state esentate in caso di acquisto autonomo, dall'obbligo di comunicare i relativi provvedimenti al collegio sindacale e alla Regione.

La legge finanziaria 2004 ha anche abrogato l'art.24 della legge n.289 del 2002 (ad eccezione dei commi 3, ultimo periodo; 6-bis e 7); pertanto è venuta meno la disposizione che prevedeva la nullità del contratto stipulato senza far ricorso alle convenzioni quadro, nonché la responsabilità amministrativa del dipendente che l'aveva sottoscritto.

E' stato infine attribuita alle Amministrazioni pubbliche, a decorrere dal 1 gennaio 2004, la facoltà di decidere se continuare ad utilizzare o meno le convenzioni precedentemente stipulate dalla Consip.

A distanza di meno di sette mesi dall'entrata in vigore delle disposizioni sopra illustrate, il legislatore è nuovamente intervenuto nella materia, con il decreto-legge 12 luglio 2004, n.168 convertito nella legge 30 luglio 2004, n.191.

L'art.1, comma 4, di tale legge ha soppresso la qualificazione della "rilevanza nazionale"dei beni e servizi, come ambito in cui è circoscritta la competenza della Consip nella stipulazione di convenzioni quadro.

Viene stabilito, inoltre, che le Amministrazioni pubbliche, qualora non ritengano di ricorrere alle Convenzioni stipulate dalla Consip, debbono utilizzare "i parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse, anche utilizzando procedure telematiche .....La stipulazione di un contratto in violazione del presente comma è causa di responsabilità amministrativa; ai fini della determinazione del danno erariale si tiene anche conto della differenza tra il prezzo previsto nella convenzione e quello indicato nel contratto". [1]

---

[1] Tali disposizioni, conseguenti alla nuova formulazione del comma 3 dell'art.26 della legge 23 dicembre 1999, n.488, non si applicano ai comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti e ai comuni montani con popolazione fino a 5.000 abitanti.

A completamento di tale disposizione, lo stesso comma 4 dell'art,1 della legge n.191 stabilisce che i provvedimenti con cui le Amministrazioni pubbliche deliberano di procedere in modo autonomo ai singoli acquisti di beni e servizi debbono essere trasmessi agli uffici preposti al controllo di gestione, per l'esercizio delle funzioni di sorveglianza e di controllo. Il dipendente che ha sottoscritto il contratto deve allegare allo stesso una apposita dichiarazione, con la quale attesta il rispetto delle disposizioni relative all'utilizzazione di parametri di prezzo-qualità delle convenzioni quadro, come limiti massimi per l'acquisto di beni e servizi comparabili.

A - LA SOSPENSIONE DELLE GARE RELATIVE ALL'ACQUISTO DI BENI E SERVIZI

Nel quadro normativo che si è delineato, va valutata la protrazione per tutto l'esercizio 2004, e per i primi mesi del 2005, della sospensione "temporanea" delle gare, disposta il 28 novembre 2003 dal Ministro dell'economia e delle finanze "a seguito delle indicazioni fornite dall'autorità politica e in attesa dell'emanazione del decreto ministeriale previsto dall'art.24, comma 3bis, della legge 27 dicembre 2002, n.289 [2]".

Le questioni sorte in ordine alla sussistenza dei presupposti per una generale sospensione delle gare relative all'acquisto di beni e servizi, e le preoccupazioni concernenti le conseguenze economiche e finanziarie della decisione e i suoi eventuali effetti negativi per il patrimonio societario, sono state diffusamente illustrate nella precedente relazione [3].

Alle osservazioni a suo tempo formulate, debbono ora essere aggiunti i problemi derivanti dall'emanazione della legge n.350 del 2003 (legge finanziaria 2004).

L'art.3 di tale legge, infatti, ha disposto l'abrogazione dei commi 3 e 3 bis dell'art.24 della legge n.289 del 2002 (nella parte in cui era prevista la individuazione dei servizi pubblici caratterizzati dall'alta qualità e dalla bassa

---

[2] Tale norma in connessione con le previsioni del precedente comma 3 dello stesso articolo che imponevano l'obbligo di adesione alle convenzioni quadro per l'acquisto di beni e per "l'approvvigionamento dei pubblici servizi caratterizzati dall'alta qualità dei servizi stessi e dalla bassa intensità del lavoro" demandava al Ministero dell'economia e delle finanze, entro il 31 ottobre 2003 (termine inutilmente decorso), l'individuazione delle tipologie di servizi dotati delle menzionate caratteristiche.

[3] E' stato rilevato in quell'occasione che l'adozione del decreto relativo all'individuazione delle tipologie di servizi (a prescindere dal perdurante ritardo nella sua emanazione) non costituiva presupposto, od anche semplice condizione, per l'applicazione delle nuove disposizioni relative alla centralizzazione degli acquisti .La sua mancata adozione, infatti,da un lato non interessava l'acquisizione dei beni e, dall'altro, per quanto riguarda l'approvvigionamento dei servizi avrebbe dovuto comportare riflessi soltanto in ordine all'insorgenza dell'obbligo dell'Amministrazione di fare ricorso alle convenzioni quadro. Sono state segnalate, inoltre, le conseguenze che in termini di responsabilità potevano derivare dalla sospensione, sostanzialmente immotivata, delle gare espletate ma non aggiudicate alla data del 28 novembre 2003. E' stato evidenziato,infine, che la sospensione delle gare determinava il mancato rispetto dei programmi deliberati per quanto riguarda sia la spesa annua affrontata che il correlativo risparmio potenziale. A ciò dovevano aggiungersi, sul piano della buona amministrazione, le conseguenze derivanti dal mancato rispetto del parametro di "continuità", tendente a consentire alle Amministrazioni di avere sempre disponibile un fornitore selezionato per l'acquisto di beni e servizi oggetto di convenzionamento, con conseguenti possibili discontinuità e ritardi nella soddisfazione delle esigenze della pubblica amministrazione.

intensità di lavoro e la conseguente emanazione di un decreto ministeriale per la loro individuazione) e, in connessione con tale abrogazione, ha introdotto la connotazione della rilevanza nazionale dei servizi oggetto delle convenzioni stipulate dalla Consip prevedendo l'emanazione, entro il 31 marzo 2004 (termine, anche questo, inutilmente decorso), di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri "anche al fine di indicare le linee guida generali per assicurare la massima trasparenza nelle procedure non ancora concluse" (cfr. commi 87 e 166 dell'art. 3 della cit.legge n.350).

Procedendo inoltre nell'ondivaga produzione legislativa che ha caratterizzato negli ultimi anni la disciplina della centralizzazione degli acquisti, l'art.1, comma 4, del già ricordato decreto legge n.168 del 2004, convertito nella legge n.191 dello stesso anno, ha eliminato ogni limitazione dell'oggetto delle convenzioni quadro, in dipendenza della "rilevanza nazionale dei servizi".

Conseguenza delle menzionate disposizioni, sotto il profilo che qui interessa, è che essendo venuta meno la rilevanza della definizione dei servizi ad alta qualità ed a bassa intensità del lavoro (e, successivamente, quella dei servizi a rilevanza nazionale) la previsione legislativa posta a fondamento dell'emanando d.P.C.M. non poteva che essere interpretata in senso rigoroso, e cioè come riferita esclusivamente alle procedure non ancora concluse al momento della sospensione, e non anche alle gare da bandire.

In questo quadro normativo, la Consip ha ritenuto che non esistevano più ostacoli di natura giuridica alla ripresa delle attività di aggiudicazione e stipula delle convenzioni quadro (ferma restando la necessità di attendere l'emanazione del d.P.C.M. per le procedure in corso alla data di entrata in vigore della legge n.350 del 2003) ed ha prospettato al Ministero dell'economia e delle finanze l'intenzione di esaminare nel corso di una riunione consiliare fissata per il 17 settembre 2004 la ripresa dell'attività di supporto all'acquisto di beni e servizi.

In senso contrario a tale orientamento, il Ministero dell'economia e delle finanze (Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro) ha tuttavia osservato che resta comunque ferma la necessità, per espressa previsione normativa, che il d.P.C.M. definisca le linee guida generali per assicurare la massima trasparenza nelle procedure non ancora concluse, e che al riguardo, non può non ritenersi che tali regole di trasparenza, una volta delineate, debbano trovare applicazione anche alle gare bandite successivamente, non essendo concepibile che il legislatore intenda fornire le gare non ancora bandite di garanzie