

**Determinazione n. 101/2010**

## LA CORTE DEI CONTI

## IN SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza del 30 novembre 2010;

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 2009, nonché le annesse relazioni del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei sindaci; esaminati gli atti;

udito il relatore Consigliere Mario Falcucci 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 l'esercizio 2009;

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che del 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 2009 – 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 della Società stessa.

L'ESTENSORE

*f.to* Mario Falcucci

IL PRESIDENTE

*f.to* Raffaele Squitieri

PAGINA BIANCA

*RELAZIONE* SUL RISULTATO DEL CONTROLLO ESEGUITO SULLA GESTIONE  
FINANZIARIA DI *CONSIP S.p.A.* PER L'ESERCIZIO 2009

SOMMARIO

PREMESSA. – 1. I compiti istituzionali della Consip. Gli organi sociali. – 2. Evoluzione della normativa di riferimento. – 3. Organizzazione. – 4. Assetto dei controlli interni. – 5. Personale. – 6. Risorse finanziarie. – 7. Strumenti programmatici e monitoraggio degli andamenti gestionali. – 8. Attività e risultati. – 9. I bilanci della Consip. – 10. Conto economico. – 11. Stato patrimoniale. – 12. La riclassificazione del conto economico e dello stato patrimoniale. – 13. Considerazioni conclusive.

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 – con le modalità di cui all'art. 12 della legge stessa – sulla gestione della C.O.N.S.I.P. S.p.A. (d'ora in avanti più brevemente indicata come Consip) relativamente all'esercizio finanziario 2009.

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

Da ultimo, con determinazione n. 7/2010 la Corte ha riferito sui risultati del controllo eseguito sull'attività svolta nell'esercizio 2008 (cfr. atti parlamentari, XVI legislatura, doc. XV, n. 172).

Al fine di consolidare le analisi e le valutazioni sull'andamento gestionale dell'azienda, i risultati del 2009 sono posti a raffronto con quelli dell'esercizio 2008, oggetto del precedente referto.

Sono stati considerati anche gli eventi più significativi intervenuti dopo la chiusura dell'esercizio 2009, fino a data corrente.

## 1. I compiti istituzionali della Consip. Gli organi sociali.

1.1. Sulla base dell'atto costitutivo e dello statuto ad esso allegato, 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".

In attuazione di tale mandato Consip svolge la propria attività in due ambiti principali:

- sviluppa sistemi informativi e supporta il rinnovamento e l'ottimizzazione dei processi organizzativi, nonché degli schemi di funzionamento del Ministero dell'economia e delle finanze (ex area Tesoro) e della Corte dei conti, attraverso l'utilizzo di tecnologie informatiche;
- individua e promuove soluzioni per la razionalizzazione della spesa pubblica in beni e servizi, anche attraverso strumenti e metodologie di *e-Procurement* (c.d. Programma di razionalizzazione).

Modifiche allo statuto della Consip sono intervenute nel 2008.

Nell'assemblea straordinaria del 20 maggio 2008, in ottemperanza a quanto disposto dalla legge finanziaria per il 2008, è stata variata la composizione del Consiglio di amministrazione, con una riduzione da 9 a 5 membri. Contestualmente è stato disposto che la società possa essere amministrata solamente da un Consiglio di Amministrazione e non da un Amministratore unico, come era previsto dalle previgenti norme statutarie<sup>1</sup>.

L'assemblea del 12 giugno 2008 ha proceduto alla nomina degli amministratori e ne ha determinato i relativi emolumenti. Nel 2009 i compensi annui per gli Amministratori e per il collegio sindacale sono stabiliti nella seguente misura:

Presidente del Consiglio di Amministrazione	45.000 euro
Amministratore delegato	370.000 euro di compenso fisso e 180.000 euro di emolumento variabile legato ad obiettivi annuali, oltre all'emolumento di componente del Consiglio di Amministrazione 25.000 euro
Membro del Consiglio di Amministrazione	25.000 euro
Presidente del Collegio sindacale	25.000 euro
Componente del Collegio sindacale	17.500 euro

<sup>1</sup> L'assemblea ordinaria in data 20 maggio 2008 ha conferito l'incarico di controllo contabile ad una società di revisione per il triennio 2008-2010.

Nel 2009 non si è registrato alcun cambiamento delle norme statutarie.

Nel corso del corrente anno l'assemblea ordinaria, tenutasi in data 11 maggio, ha provveduto, al rinnovo del collegio sindacale per i tre esercizi 2010-2011 e 2012 e, pertanto, fino all'approvazione del bilancio al 31 dicembre 2012.

Il 27 luglio 2010 l'Assemblea degli azionisti ha deliberato, in sede straordinaria, di adeguare lo Statuto alle disposizioni normative di cui all'art. 3, comma 12 della legge n. 244/2007 (legge finanziaria per il 2008). In particolare, in base al nuovo art. 6 dello Statuto, "all'assemblea spetta altresì il compito di autorizzare il Consiglio di Amministrazione ad attribuire deleghe operative al Presidente, su specifiche materie delegabili ai sensi di legge".

Preso atto di quanto sopra l'Assemblea stessa ha deliberato di autorizzare il Consiglio di Amministrazione ad attribuire deleghe operative al Presidente della Consip, con riguardo alla gestione dei rapporti istituzionali della Società ed alle attività di osservatorio normativo.

Dette deleghe sono state effettivamente assegnate al Presidente nella seduta del Consiglio di Amministrazione tenuta il 7 settembre 2010.

1.2. Oltre alle modifiche conseguenti alla citata norma della legge finanziaria 2008, con la revisione dello Statuto si è provveduto ad estendere l'oggetto dell'azione societaria ad attività consulenziali a supporto del MEF e ad attività in favore di Amministrazioni pubbliche o comunque di soggetti pubblici.

Si tratta fondamentalmente delle innovazioni statutarie recate dall'art. 4, che ampliano, ridefinendolo, l'oggetto delle attività affidate alla società. Viene allargata in particolare (comma 1) la platea delle Amministrazioni che possono avvalersi dell'esercizio di attività informatiche da parte della Consip, originariamente previsto nei confronti del solo Ministero del tesoro (ora MEF) ed esteso alla Corte dei conti, in relazione all'art. 1 del D.p.R. n. 367/94. Il novellato art. 4 riferisce ora l'esercizio di tali attività, e di quelle ad esse strumentali, "in favore delle Amministrazioni dello Stato, ove previsto dalla normativa vigente".

Viene, inoltre, attribuito alla Società l'esercizio di attività di consulenza a supporto delle politiche di sviluppo e di innovazione del MEF, anche ai sensi dell'art. 63, comma 6, della legge n. 388/2000, norma già posta a base della convenzione IGRUE stipulata il 30 settembre 2009. Il perimetro dell'attività aziendale (comma 2) può, inoltre, espandersi (in misura comunque minoritaria e residuale) con riferimento

ai compiti informatici e a quelli in tema di compravendita di beni e di acquisizione di servizi a favore di altre Amministrazioni pubbliche o comunque soggetti pubblici, mediante la stipula di apposite convenzioni. Tali norme vanno lette in combinazione con l'art. 11, che introduce, in concomitanza con la ridefinizione dell'oggetto sociale, la figura di un Comitato ministeriale <sup>2</sup> chiamato ad impartire alla Consip entro il 30 novembre di ogni anno specifiche direttive pluriennali. L'attività di Consip, per effetto delle disposizioni recate da più leggi finanziarie, è venuta progressivamente ampliandosi non solo nello specifico settore dell'acquisizione di beni e servizi, ma anche, seppure in ridotta misura, sul versante informatico. Resta avvertita l'esigenza – del resto recepita dal nuovo statuto – che l'allargamento dell'attività sociale trovi un ancoraggio normativo di carattere generale e non poggi il suo fondamento unicamente sul principio di autorganizzazione dell'amministrazione e, in particolare, sulle valutazioni dell'azionista unico di riferimento. Va sottolineato, altresì, che nel campo informatico il conferimento di ulteriori compiti a Consip S.p.A. andrebbe inquadrato in un più ampio contesto di sinergie con le attribuzioni di DigitPA (ex CNIPA).

Taluni margini di ambiguità sembrerebbero sussistere nel novellato art. 5 lett. b) in cui si accenna all'"esercizio di attività informatiche e delle attività ad esse strumentali". Tale disposizione va interpretata in termini rigorosamente delimitati. Da un lato, vanno circoscritte le attività direttamente riservate alla Consip e, dall'altro, va affidata al mercato e alla concorrenza la concreta realizzazione dei progetti informatici. Ciò in riferimento anche al ruolo di centrale di committenza svolto dalla Consip stessa. Per altro verso, secondo gli orientamenti consolidati della Corte dei conti, non possono rientrare nella locuzione "attività strumentali" compiti di per sé costitutivamente propri dell'Amministrazione. Come è noto, nel corso del tempo, la giurisprudenza comunitaria (cui è da riconoscere un ruolo decisivo nella tutela della concorrenza e del mercato) è stata costante nel ribadire il carattere di eccezionalità della gestione *in house* (poiché questa costituisce una deroga alle regole di evidenza pubblica) ed ha subordinato il ricorso a tale formula alla necessità che l'ente pubblico eserciti sul soggetto aggiudicatario un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che il soggetto gestore svolga l'attività prevalente in favore dell'ente pubblico di appartenenza. E' su questi due essenziali requisiti che va misurata la coerenza del nuovo statuto della Consip con la normativa vigente e con la giurisprudenza comunitaria. Sotto il primo profilo, occorrerà verificare che l'affidamento diretto delle

---

<sup>2</sup> L'art. 11 prevede che tale Comitato sia composto da un rappresentante del Dipartimento del Tesoro, da un rappresentante del Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi e da un rappresentante del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero delle economia e delle finanze, nonché da un rappresentante per ciascuna delle altre Amministrazioni dello Stato affidanti.



attività ad Amministrazioni centrali dello Stato diverse dal MEF – contemplato dalla normativa vigente – sia munito di idonee garanzie per l'esercizio del controllo analogo a quello dell'Amministrazione esercitato sui propri servizi. Al riguardo il complesso delle disposizioni recate dall'articolo 11 sembra meritevole di attenta verifica in sede attuativa. Da una parte, nell'ambito del MEF viene previsto un apposito Comitato dotato di notevoli poteri di supervisione (mediante la predisposizione di direttive pluriennali), e di valutazione degli indirizzi generali annuali della Consip conseguenti alle direttive sopra richiamate.

Dall'altra, detto Comitato, integrato da un rappresentante per ciascuna delle altre Amministrazioni affidanti, svolge gli stessi compiti per quanto riguarda le Amministrazioni diverse dal MEF, guidando le decisioni più importanti della Consip. Ne può derivare al limite il rischio di una possibile esposizione a future posizioni di minoranza dei rappresentanti del MEF. Cruciale appare al riguardo la regolamentazione delle modalità di funzionamento del Comitato ed, in particolare, delle formalità di voto al suo interno. All'azionista unico spetta in questi casi la verifica del mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario della Società. Resta ferma l'esigenza di contabilità separate nell'ambito della rendicontazione effettuata dalla Consip. Tali contabilità separate dovranno, comunque, assicurare una visione gestionale unica della società. Per quanto riguarda il secondo profilo, attenzione va posta sull'applicazione dell'art. 4, comma 2, con riferimento alle attività da svolgere a favore di altre Amministrazioni pubbliche o comunque soggetti pubblici, anche se, opportunamente, si prevede che tali attività siano svolte "in misura comunque minoritaria e residuale". In qualche modo, tale prescrizione codifica a livello statutario le linee d'azione che negli anni più recenti Consip ha svolto (sotto forma di variegate forme collaborative) nei confronti di grandi enti territoriali e di altri organismi. Su questo versante appare decisivo che la Consip possa svolgere attività per soggetti diversi dal Ministero controllante solo in misura quantitativamente e qualitativamente non incidente sulle strategie aziendali. Si può dire che il rinnovato statuto amplia, da un lato, le attività della Consip, finora ancorate a specifiche disposizioni normative e, dall'altro, pone tuttavia vincoli più stringenti alla stessa società; vincoli che sembrano alludere ad una possibile assimilabilità all'esercizio del controllo analogo. Emerge, comunque, la tendenza a far evolvere una società per azioni del MEF in un ente strumentale al servizio dell'intera amministrazione dello Stato. Si tratta di per sé di un orientamento suscettibile di ricadute positive, ma di cui occorre ponderare eventuali controindicazioni. Non c'è dubbio che l'apporto generalizzato dell'esperienza tecnologica, progettuale, metodologica e culturale di Consip può costituire un fattore

rilevante per l'ammodernamento dell'apparato statale. L'azione di Consip deve però sempre essere orientata alla salvaguardia della concorrenza e del mercato nel settore informatico, talchè la realizzazione dei progetti di digitalizzazione va in ogni caso affidata allo svolgimento di gare ad evidenza pubblica. Al di là dell'esigenza – da esplicitare di volta in volta – di una regolamentazione di rango primario, va misurato, infatti, con grande rigore, il margine per lo svolgimento di attività riservate da parte della Consip, ad eccezione, evidentemente, di quelle tendenti a delineare gli scenari tecnologici e progettuali, nell'ambito di una consulenza generalizzata, per la quale Consip ha dimostrato di possedere uno specifico patrimonio di conoscenza e di professionalità.

Sul concreto impatto delle nuove norme statutarie la Corte riferirà, comunque, nella prossima relazione annuale.

## 2. Evoluzione della normativa di riferimento.

Non hanno registrato variazioni, neppure nel 2009, i compiti affidati alla Consip nel settore dei servizi informatici necessari allo svolgimento delle attività istituzionali del Ministero dell'economia e delle finanze.

La legge finanziaria per il 2009 (legge 22 dicembre 2008, n. 203) – al contrario degli anni precedenti – non conteneva norme direttamente rilevanti per l'attività della Consip nel settore dell'acquisizione di beni e servizi.

E' da rilevare, tuttavia, che lo specifico quadro normativo riguardante il Programma di razionalizzazione degli acquisti della pubblica Amministrazione, è stato integrato nel corso del 2008 dal decreto-legge n. 112 recante "disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria", convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2009 (provvedimento che, come è noto, ha anticipato la manovra finanziaria per il 2009). L'art. 48 del citato decreto-legge stabilisce, in tema di risparmio energetico, che le pubbliche Amministrazioni centrali sono tenute ad approvvigionarsi di combustibile da riscaldamento e dei relativi servizi, nonché di energia elettrica, mediante le convenzioni Consip o, comunque, a prezzi inferiori o uguali a quelli praticati dalla Consip, mentre le altre pubbliche Amministrazioni adottano misure di contenimento delle spese relative alle dette forniture, in modo da ottenere risparmi equivalenti.

Sulle attività di Consip ha influito, inoltre, il decreto 17 febbraio 2009 del Ministro dell'economia e della finanze, con cui sono state individuate le tipologie di beni e servizi per le quali si applica il vincolo di obbligatorietà di adesione alle Convenzioni ex art. 26 della legge n. 488/1999 per tutte le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato (ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Le tipologie di beni individuati con il decreto riguardano:

- arredi per ufficio;
- carburanti da autotrazione (specificamente: carburanti in rete ed extrarete, buoni carburanti e full card);
- macchine per ufficio, nonché prodotti hardware e software (specificamente: fotocopiatrici, in acquisto e noleggio, personal computer, desktop e portatili, server entry e midrange, software Microsoft e stampanti);
- noleggio e acquisto di autoveicoli;
- servizio di buoni pasto;
- servizi di telefonia fissa;
- servizi di telefonia mobile;
- apparati e servizi di telefonia e trasmissione dati (specificamente: reti locali, centrali telefoniche).

Si evidenzia, poi, che il decreto-legge n. 78 del 2009, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, recante "provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali" contiene una disposizione rilevante per il quadro normativo di riferimento di Consip.

L'art. 22 di tale decreto prevede, infatti, che Consip sia sentita in relazione alla valutazione della verifica degli adempimenti delle regioni in materia di acquisto di beni e servizi nel settore sanitario secondo quanto previsto dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 18 settembre 2001 n. 347, in base al quale le regioni adottano le iniziative e le disposizioni necessarie affinché le aziende sanitarie ed ospedaliere attuino i principi relativi al benchmark delle convenzioni Consip, ovvero altri strumenti di contenimento della spesa sanitaria approvati dal CIPE, su parere della Conferenza Stato-Regioni.

Da ultimo, la legge finanziaria per il 2010 (legge n. 191 del 2009) introduce rilevanti novità per il programma di razionalizzazione, attraverso una specifica disciplina relativa agli Accordi quadro. Si tratta di un istituto innovativo, introdotto dal Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163) che, dando la possibilità alla stazione appaltante di individuare uno o più fornitori anche in base a condizioni non del tutto previamente fissate, lascia alle Amministrazioni un maggiore "spazio di negoziazione" e flessibilità.

In tale quadro il comma 225 dell'art. 2 prevede che Consip possa concludere Accordi quadro, ai sensi dell'art. 59 del Codice dei contratti pubblici, a cui le Amministrazioni pubbliche, nonché le Amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art. 3, comma 25, del citato Codice (organismi di diritto pubblico), hanno facoltà di fare ricorso per l'acquisto di beni e servizi.

Il predetto comma 225 definisce altresì un meccanismo di *benchmarking*, prevedendo che le pubbliche Amministrazioni che non ricorrono agli Accordi Quadro stipulati da Consip ne adottino i parametri per gli acquisti di beni e servizi comparabili.

In base al comma 226 viene creato il necessario coordinamento tra Accordi quadro e convenzioni quadro, previste dall'art. 26 della legge 488/1999. Infine, il successivo comma 227 del medesimo art. 2 stabilisce che, nell'ambito del Sistema a rete costituito da Consip e dalle Centrali Regionali, in sede di Conferenza Stato-Regioni possano essere indicati criteri utili per l'individuazione delle categorie merceologiche di beni e di servizi oggetto degli Accordi quadro.