

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 2241

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa della senatrice IOANNUCCI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L’8 MAGGIO 2003

—————

Modifica all’articolo 24 della legge 27 dicembre 2002, n. 289,
in materia di convenzioni della CONSIP Spa

—————

ONOREVOLI SENATORI. - La Concessionaria servizi informativi pubblici (CONSIP) è una Società per azioni al servizio dello Stato che fornisce consulenza, assistenza e soluzioni informatiche per l'innovazione nella pubblica amministrazione. È il Ministero dell'economia e delle finanze, azionista unico, a definirne compiti e funzioni.

I compiti affidati a CONSIP riguardano principalmente:

- le attività informatiche della pubblica amministrazione, anche in materia finanziaria e contabile (decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 414);

- la gestione e lo sviluppo dei servizi informatici del Ministero dell'economia e delle finanze (decreti del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica del 22 dicembre 1997, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 22 del 28 gennaio 1998, e del 17 giugno 1998, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 236 del 9 ottobre 1998);

- le aggiudicazioni, su delega ricevuta, delle forniture di beni e servizi per la pubblica amministrazione, nonché la gestione di apposite convenzioni con i fornitori per la razionalizzazione della spesa e la predisposizione in via telematica degli atti e degli strumenti contrattuali necessari;

- la realizzazione e la gestione di un sistema di *e-procurement* per l'automazione degli acquisti della Pubblica amministrazione (decreti del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica del 24 febbraio 2000, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 58 del 10 marzo 2000, e decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato del 2 maggio 2001, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 142 del 21 giugno 2001).

Da tutto ciò consegue che per il perseguimento di finalità di interesse pubblico e comunque generale, CONSIP è tenuta a rispettare determinate norme comportamentali che derivano da principi deontologici generali e da specifiche disposizioni giuridiche in tema di efficienza, efficacia, trasparenza e imparzialità dell'azione amministrativa.

La legge 23 dicembre 1999, n. 488 (legge finanziaria 2000) recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato» ha delineato un nuovo sistema per l'acquisto di beni e servizi da parte della pubblica amministrazione con l'obiettivo primario di contenere la spesa pubblica utilizzando metodi legati alle nuove tecnologie informatiche. Tale sistema si inserisce nel progetto di modernizzazione della pubblica amministrazione. A tale fine ha conferito al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, in nome e per conto delle pubbliche amministrazioni delle convenzioni quadro per la fornitura di beni e servizi. Gli articoli 24, 25 e 26 definiscono le modalità attraverso le quali le pubbliche amministrazioni procedono all'acquisto di beni e servizi ottenendo benefici in termini di economicità, livello dei servizi e semplificazione dei processi interni. L'articolo 26 della legge n. 488 del 1999, in particolare, delinea il sistema in cui, in base a procedure ad evidenza pubblica, vengono scelte imprese per le forniture di beni e servizi alle Pubbliche amministrazioni. Le imprese fornitrici si impegnano ad accettare, alle condizioni e ai prezzi stabiliti nelle convenzioni, ordinativi di fornitura sino alla concorrenza di un quantitativo di beni e servizi predeterminato. I potenziali fornitori delle diverse amministrazioni vengono, quindi, individuati esclusivamente «a monte»

e, con la stipula delle convenzioni, vengono definite tutte le condizioni contrattuali ed economiche a cui l'amministrazione ordinante farà riferimento per la conclusione dei singoli contratti d'acquisto. Le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato sono tenute ad approvvigionarsi utilizzando le suddette convenzioni mentre le altre amministrazioni pubbliche possono aderire alle convenzioni stesse, ovvero devono utilizzarne i parametri di qualità e di prezzo.

Con il decreto ministeriale del 24 febbraio 2000 pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 58 del 10 marzo 2000 il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica ha conferito alla CONSIP Spa l'incarico di concludere per conto suo e delle altre amministrazioni pubbliche le convenzioni di cui all'articolo 26 della legge n. 488 del 1999.

L'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 414, dispone che un organismo a struttura societaria - individuato nella CONSIP Spa dal citato decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica 24 febbraio 2000 - operi secondo indirizzi strategici stabiliti dall'Amministrazione e con unica ed esclusiva funzione di servizio per lo Stato.

La legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001) all'articolo 58 ribadisce che le convenzioni di cui all'articolo 26 della legge n. 488 del 1999 sono stipulate dalla CONSIP Spa per conto del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica ovvero di altre pubbliche amministrazioni. L'articolo 59 dispone che il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica promuova aggregazioni di enti decentrati di spesa (province, comuni, aziende sanitarie, ospedaliere, università) per l'elaborazione di strategie comuni di acquisto attraverso la standardizzazione degli ordini di acquisto per settori merceologici e l'eventuale stipula di convenzioni vevolevoli su parte del territorio nazionale.

La legge 28 dicembre 2001, n.448 (legge finanziaria 2002) ha ampliato le funzioni affidate alla CONSIP Spa e il novero degli enti che hanno facoltà di aderire alle convenzioni, in particolare:

- l'articolo 24, comma 6, pur confermando la natura facoltativa della adesione alle convenzioni stipulate dalla CONSIP per gli enti locali, stabilisce che gli acquisti realizzati da questi enti in modo autonomo debbano essere effettuati tramite gare pubbliche nelle quali i prezzi delle convenzioni definite dalla CONSIP siano posti come base d'asta al ribasso;

- l'articolo 32, comma 1, stabilisce che enti diversi da quelli indicati nell'articolo 24 comma 6 e non considerati nella tabella C della stessa legge nonché gli enti privati interamente partecipati aderiscono alle convenzioni definite dalla CONSIP.

L'articolo 24, comma 3 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) ribadisce l'obbligo di utilizzare le convenzioni quadro definite dalla CONSIP Spa per gli enti indicati nella tabella C e per gli enti istituzionali. Tra questi enti è indicato il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ma non le scuole. Se ne deduce quindi che le scuole non sono obbligate, ma possono nella loro attività negoziale utilizzare dette convenzioni.

In particolare occorre rilevare che la normativa in esame - pur avendo per gli enti locali natura facoltativa - vincola le scelte delle amministrazioni locali decentrate, in quanto tenute a giustificare alla Corte dei Conti le forme di acquisto diverse da quelle previste nelle convenzioni definite dalla CONSIP.

Le conseguenze prodotte dalla norma riguardano sia i responsabili degli acquisti negli enti decentrati che, preoccupati di dover giustificare scelte diverse, ricorrono costantemente alle convenzioni, sia, anzi soprattutto, le piccole e medie imprese locali che, a causa di questo meccanismo, sono gradual-

mente escluse dalle forniture poichè impossibilitate ad adeguarsi alle condizioni che CONSIP Spa è in grado di ottenere in ragione delle rilevanti quantità fornite a livello nazionale.

Questo è l'effetto più preoccupante che la norma sta producendo nel tessuto economico locale, costituito da piccole e medie imprese, che, vedendo ridotto in maniera preponderante il volume di affari, anche a causa dei mancati acquisti da parte delle amministrazioni pubbliche, prima riducono il personale, e poi chiudono l'attività. Va, peraltro, tenuto presente che l'organizzazione e le dotazioni degli uffici pubblici decentrati non rispondono quasi mai a criteri di uniformità su scala nazionale, ma sono attrezzate in base alle disponibilità e caratteristiche del mercato locale.

Si ritiene, pertanto, di salvaguardare l'autonomia degli enti, in particolare quelli locali, nelle scelte in materia di acquisti, che

dovranno comunque essere operate secondo criteri di economicità e di efficienza reali anche in relazione all'economia complessiva dell'ente e del territorio.

Il ricorso alle convenzioni quadro della CONSIP Spa., inoltre, producendo un forte accentramento dei poteri di spesa, contrasta col nuovo quadro costituzionale volto al decentramento delle funzioni.

Con l'articolo unico del presente disegno di legge, in adempimento ai principi che vogliono una azione della pubblica amministrazione più efficiente, più efficace e maggiormente improntata a criteri di economicità e razionalità della spesa, intende consentire a tutti gli enti pubblici il ricorso alla trattativa privata, cioè alla libertà per la pubblica amministrazione di scegliere l'impresa a cui affidare un appalto, nei soli casi in cui i prezzi pattuiti nei contratti stessi siano inferiori a quelli stabiliti dalle convenzioni stipulate dalla CONSIP.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Dopo il comma 4 dell'articolo 24 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, è inserito il seguente:

«4-bis. Gli enti pubblici, le società pubbliche, i concessionari di pubblici servizi, nonché tutte le amministrazioni pubbliche, individuate nell'articolo 1 del decreto legislativo 24 luglio 1992, n. 358, e successive modificazioni, e nell'articolo 2 del decreto legislativo 17 marzo 1995, e successive modificazioni, escluse quelle statali per i soli uffici centrali, possono stipulare ogni tipo di contratto senza utilizzare le convenzioni quadro definite dalla CONSIP Spa, qualora il valore dei costi e delle prestazioni dedotte in contratto sia uguale o inferiore a quello previsto dalle stesse convenzioni definite dalla CONSIP Spa. I contratti così conclusi sono validi e non sono causa di responsabilità personale, contabile e amministrativa, a carico del dipendente che li ha sottoscritti, prevista al precedente comma».

