

*Il sistema di razionalizzazione della spesa pubblica
nella finanziaria per l'anno 2007*

di

Daniele Ricciardi*

1. Introduzione

La finanziaria per l'anno 2007 (legge 27 dicembre 2006 n. 296) - il cui disegno di legge ha aperto un ampio dibattito nel Paese assieme ad altri provvedimenti assunti dal Governo nei mesi scorsi (si pensi al decreto legge sulle cd. liberalizzazioni) - modifica ancora una volta il sistema degli acquisti tramite le convenzioni quadro stipulate dalla Consip S.p.a., delineando un nuovo assetto del modello di centralizzazione degli approvvigionamenti pubblici.

Sin dal suo esordio, il programma di razionalizzazione della spesa pubblica, istituito dall'articolo 26 della legge n. 488 del 1999 (finanziaria per l'anno 2000)¹, è stato oggetto di continue modifiche dovute, da un lato, all'esigenza

* Avvocato del foro di Roma, esperto in diritto degli appalti pubblici.

¹ Si riporta il testo vigente dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999 n. 488.

1. Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, nel rispetto della vigente normativa in materia di scelta del contraente, stipula, 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 con le quali l'impresa prescelta si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione ed ai prezzi e condizioni ivi previsti, ordinativi di fornitura di beni e servizi deliberati dalle amministrazioni dello Stato anche con il ricorso alla locazione finanziaria. I contratti conclusi con l'accettazione di tali ordinativi non sono sottoposti al parere di congruità economica.

2. Il parere del Consiglio di Stato, previsto dall'articolo 17, comma 25, lettera c), della legge 15 maggio 1997, n. 127, non è richiesto per le convenzioni di cui al comma 1 del presente articolo. Alle predette convenzioni e ai relativi contratti stipulati da amministrazioni dello Stato, in luogo dell'articolo 3, comma 1, lettera g), della legge 14 gennaio 1994, n. 20, si applica il comma 4 del medesimo articolo 3 della stessa legge.

3. Le amministrazioni pubbliche possono ricorrere alle convenzioni stipulate ai sensi del comma 1, ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse, anche utilizzando procedure telematiche per l'acquisizione di beni e servizi ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 4 aprile 2002, n. 101. 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 nelle convenzioni e quello indicato nel contratto. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano ai comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti e ai comuni montani con popolazione fino a 5.000 abitanti. 3-bis. I provvedimenti con cui le amministrazioni pubbliche deliberano di procedere in modo autonomo a singoli acquisti di beni e servizi sono trasmessi alle strutture e agli uffici preposti al controllo di gestione, per l'esercizio delle funzioni di sorveglianza e di controllo, anche ai sensi del comma 4. Il dipendente che ha sottoscritto il contratto allega allo stesso una apposita dichiarazione con la quale attesta, ai sensi e per gli effetti degli articoli 47 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, e successive modifiche, il rispetto delle disposizioni contenute nel comma 3.

4. Nell'ambito di ciascuna pubblica amministrazione gli uffici preposti al controllo di gestione ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, verificano l'osservanza dei parametri di cui al comma 3, richiedendo eventualmente al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica il parere tecnico circa le caratteristiche tecnicofunzionali e l'economicità dei prodotti acquisiti. Annualmente i responsabili dei predetti uffici sottopongono all'organo di direzione politica una relazione riguardante i risultati, in termini di riduzione di spesa, conseguiti attraverso l'attuazione di quanto previsto dal presente articolo. Tali relazioni sono rese disponibili sui siti Internet di ciascuna amministrazione. Nella fase di prima applicazione, ove gli uffici preposti al controllo di gestione non siano costituiti, i compiti di verifica e referto sono svolti dai servizi di controllo interno.

degli esecutivi di contenere l'uso di fondi pubblici per l'acquisto di beni e servizi, e, dall'altro, alle pressioni politiche che si sono confrontate sui temi del potere di spesa delle singole amministrazioni e dell'effetto distorsivo del monopsonio dei pubblici acquisti provocato dalla Consip.

Senza ripercorrere i numerosi emendamenti alla disciplina degli acquisti di beni e servizi è sufficiente in questa sede richiamare l'attuale struttura del sistema delle convenzioni quadro per poi analizzare le novità che l'ultima legge finanziaria ha apportato.

2. Le convenzioni quadro ex articolo 26

2.1 Il primo comma dell'articolo 26 della legge n. 488 del 1999 affida al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica (oggi, Ministero dell'Economia e delle Finanze) il compito di selezionare – attraverso una procedura competitiva e nel rispetto delle regole vigenti in materia di scelta del contraente – primarie società nazionali od estere con cui stipulare convenzioni per l'approvvigionamento di beni e servizi in favore delle amministrazioni dello Stato. La stessa norma descrive il contenuto delle convenzioni precisando che tali contratti determinano il prezzo ed il quantitativo massimo che il contraente si obbliga a mettere a disposizione per le amministrazioni, le quali possono ricorrere all'acquisto – anche tramite locazione finanziaria – inviando ordinativi di fornitura. Una volta accettati, gli ordinativi costituiscono il titolo contrattuale su cui - per espressa previsione - non viene emesso parere di congruità economica. La funzione amministrativa assegnata dalla norma al Ministero può essere delegata da questi, senza la necessità di una procedura concorsuale, a società di consulenza specializzata.

Con decreto del 24 febbraio 2000, il Ministero ha quindi conferito l'incarico di stipulare convenzioni e contratti quadro per l'acquisto di beni e servizi per conto delle amministrazioni dello Stato alla Consip, società da esso interamente partecipata, già affidataria della consulenza informativa (e relativi acquisti tecnologici) dei primi quattro Dipartimenti del Ministero.

Sulla base dello schema allegato a detto decreto, il programma di razionalizzazione degli acquisti prevede la creazione di diversi rapporti giuridici in cui sono coinvolti tre attori: la Consip, il Fornitore aggiudicatario e l'Amministrazione ordinante.

Consip-Fornitore: il rapporto nasce a seguito della stipula della convenzione, preceduta dalla procedura ad evidenza pubblica, e prevede, tra l'altro, l'obbligo del secondo di fornire alla prima la reportistica dei contratti stipulati, attraverso cui la Consip può procedere all'analisi ed al controllo della spesa pubblica.

5. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica presenta annualmente alle Camere una relazione che illustra le modalità di attuazione del presente articolo nonché i risultati conseguiti.

Fornitore-Amministrazione: il rapporto nasce a seguito dell'accettazione dell'ordinativo di fornitura (le cui condizioni contrattuali sono prestabilite) e prevede la fornitura di beni e servizi – la cui quantità non può eccedere il massimale stabilito in convenzione – verso il corrispettivo del prezzo offerto dal Fornitore nel corso della gara promossa dalla Consip.

Amministrazione-Consip: il rapporto non nasce sulla base di un atto negoziale, ma dall'iniziativa dei due attori di condividere informazioni relative a fabbisogni e requisiti dei beni e servizi (per l'amministrazione) e standard tecnici, analisi comparative ed, in generale, consulenza negli acquisti (per la Consip).

In sintesi, sulla base del fabbisogno e dei dati raccolti presso le amministrazioni, la Consip promuove una procedura (aperta, ristretta o negoziata) per la stipula di una convenzione quadro il cui utilizzo, monitorato dalla reportistica messa a disposizione dal fornitore, consente di eseguire analisi sugli acquisti della pubblica amministrazione in determinati settori merceologici e di razionalizzare la spesa pubblica.

Il sistema descritto è un classico esempio di centralizzazione degli acquisti i cui effetti positivi, in termini di risparmi per gli apparati pubblici, sono stati riconosciuti espressamente dalla normativa comunitaria in materia di appalti che autorizza gli Stati membri a ricorrere a centrali di committenza le quali consentono, dato il volume degli acquisti, un aumento della concorrenza e dell'efficacia della commessa pubblica (così si esprime il 15° considerando della direttiva n. 2004/18/CE).

Nel caso italiano alla centralizzazione si associa anche lo strumento dell'accordo quadro che, a mente dell'articolo 1, comma 5 della citata direttiva (attuata nell'ordinamento interno con il D. Lgs. n. 163 del 2006 - codice dei contratti pubblici), è "*un accordo concluso tra una o più amministrazioni aggiudicatrici e uno o più operatori economici e il cui scopo è quello di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste*".

Con riferimento a tale strumento negoziale il sistema italiano pare non essere del tutto allineato al modello comunitario, considerato che la Commissione Europea ha precisato la natura "chiusa"² degli accordi quadro, mentre le convenzioni della Consip sono aperte a tutte le amministrazioni pubbliche che intendono acquistare tramite questo strumento.

2.2 Il secondo comma dell'articolo in commento prevede una semplificazione del sistema di decisione e controllo dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione, rispetto alle norme che regolano, da un lato, il parere

² Si legge nella nota esplicativa della Commissione UE sugli accordi quadro che "When a framework agreement is to be used by several contracting authorities, therefore, these contracting authorities must be identified explicitly in the contract notice, either by naming them directly in the notice itself or through reference to other documents (e.g. the specifications or a list available from one of the contracting authorities)" (CC/2005/03 del 14.7.2005).

del Consiglio di Stato e, dall'altro, il controllo della Corte dei Conti. Più precisamente, il Ministero – e per esso la Consip – non ha l'obbligo di richiedere il parere del Consiglio di Stato previsto, in via generale, per gli schemi generali di contratti-tipo, accordi e convenzioni predisposti da uno o più ministri. Allo stesso tempo, il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti – che si esercita sui decreti che approvano contratti delle amministrazioni dello Stato – è escluso, fermo comunque il potere dei giudici contabili di svolgere, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. La stessa Corte può inoltre accertare, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa.

La norma ha così reso esplicita l'inapplicabilità al sistema delle convenzioni quadro della Consip di alcune regole di controllo sull'attività delle amministrazioni pubbliche; inapplicabilità che deriva dalla struttura stessa del programma di razionalizzazione della spesa pubblica, così come è stato realizzato. Infatti, le convenzioni quadro sono predisposte e stipulate direttamente dalla Consip, limitandosi il Ministero ad approvare la documentazione di gara (ivi compreso lo schema di convenzione) prima della pubblicazione del relativo bando. Il parere obbligatorio del Consiglio di Stato è invece richiesto per atti predisposti da uno o più ministri e, pertanto, non potrebbe avere come destinataria la Consip. Anche il controllo preventivo della Corte dei Conti non potrebbe trovare applicazione perché riguarda la legittimità del contratto pubblico approvato con decreto ministeriale. Tale provvedimento non è previsto nel caso di convenzioni quadro che seguono il regime comune di registrazione dei contratti.

Per quanto riguarda invece il controllo di gestione della Consip, affidato alla Corte dei Conti, esso è esercitato da un magistrato, nominato dal Presidente della Corte stessa, che assiste alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione, ai sensi dell'articolo 12 della legge n. 259 del 1958. Come detto, i giudici contabili hanno anche il potere di verificare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa (delegata dal Ministero sulla base della disposizione in commento) agli obiettivi stabiliti dalla legge stessa. Peraltro, lo stesso articolo della finanziaria per l'anno 2000 consente tale verifica sulle convenzioni quadro, nonché sui "relativi contratti" (gli ordinativi di fornitura) stipulati da amministrazioni dello Stato le quali rappresentano il vero obiettivo della norma, essendo stato escluso per esse il controllo sui provvedimenti di approvazione della spesa nel caso di ricorso al sistema Consip.

2.3 Il comma terzo dell'articolo 26 contiene, senza ombra di dubbio, le disposizioni di rilievo maggiore e di pari difficoltà interpretativa. Sottoposto a numerose modifiche, il testo vigente precisa che le amministrazioni pubbliche possono ricorrere alle convenzioni quadro, ovvero ne utilizzano i parametri di

prezzo-qualità, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili oggetto delle stesse, anche utilizzando procedure telematiche per l'acquisizione di beni e servizi. Al fine di ottenere maggiore diligenza ed attenzione nella scelta dell'acquisto (autonomo o tramite convenzione) la disposizione aggiunge che la stipulazione di un contratto in violazione del presente comma è causa di responsabilità amministrativa ed, ai fini della determinazione del danno erariale, si tiene anche conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni e quello indicato nel contratto. La condizione posta all'acquisto in autonomia ed i parametri di determinazione del danno erariale non si applicano ai comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti e ai comuni montani con popolazione fino a 5.000 abitanti.

Sebbene l'articolo 26 utilizzi diverse terminologie non pare esservi alcuna distinzione tra le amministrazioni dello Stato (di cui al primo comma) e le pubbliche amministrazioni (di cui al terzo comma)³ le quali, una volta rilevato il proprio fabbisogno di beni e servizi, hanno dinanzi a loro un'alternativa: inviare – previa registrazione al sistema Consip – al fornitore contraente delle convenzioni quadro un ordinativo di fornitura ovvero provvedere autonomamente all'acquisto nel rispetto della condizione, prevista dalla norma, di applicazione dei parametri di prezzo-qualità delle convenzioni, come limiti massimi, per l'acquisto di beni e servizi comparabili.

Occorre soffermarsi su tale valutazione, demandata alle amministrazioni, per comprenderne pienamente la portata.

L'attività del funzionario responsabile dell'acquisto deve muovere dall'individuazione del bene o del servizio necessario all'amministrazione per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate dalla legge. Più precisamente, l'esigenza dell'utilizzatore del bene o del beneficiario del servizio consentirà di definire le specifiche tecniche dell'oggetto dell'appalto.

Così identificato il bene od il servizio, il responsabile del procedimento di acquisto dovrà verificare se alcuna delle convenzioni quadro stipulate da Consip prevede la fornitura di beni o servizi con le medesime caratteristiche⁴.

Qualora questa verifica abbia esito negativo, l'amministrazione determinerà autonomamente il prezzo da porre a base d'asta nella procedura di scelta del proprio contraente, tenendo conto di diversi fattori (prezzi pubblicati su listini ufficiali, precedenti contratti, indagini di mercato, etc.).

In caso di vigenza di una convenzione quadro avente ad oggetto beni o servizi in grado di soddisfare l'esigenza dell'amministrazione, il funzionario potrà invece emettere un ordinativo di fornitura nell'ambito della convenzione ovvero – se intende procedere autonomamente all'acquisto – dovrà utilizzare i parametri qualità-prezzo stabiliti in essa considerandoli quali limite massimo.

³ Come vedremo la terminologia assume rilievo per le distinzioni contenute nella finanziaria recentemente approvata, così come aveva rilievo nella precedente formulazione dell'articolo 26.

⁴ Tale verifica non deve limitarsi alla presenza di una convenzione sulla medesima merceologia o categoria di servizio bensì deve prendere in esame le specifiche tecniche dell'offerta tecnica accettata dalla Consip, al fine di valutare se la convenzione quadro risponde esattamente alle esigenze dell'amministrazione. Nel caso in cui alcune specifiche siano diverse da quelle necessarie, il funzionario potrà ritenere assente la convenzione Consip.

La scelta sarà esercitata valutando la probabilità (e non solo la possibilità) di ottenere, mediante una autonoma procedura, un approvvigionamento più vantaggioso rispetto all'adesione alla convenzione. Qualora il mercato locale offra le medesime specifiche della convenzione Consip con una spesa inferiore, al fine di garantire maggiori risparmi, potrà essere legittimamente promossa una gara, indicando a base d'asta il prezzo indicato in convenzione.

Tuttavia, la condizione posta all'acquisto autonomo non è soltanto economica ma anche qualitativa. Pertanto, se, da una parte, il bando dell'amministrazione dovrà porre come limite massimo il prezzo in convenzione, dall'altra, potrà avere come limite minimo le specifiche tecniche dell'offerta aggiudicata dalla Consip. In questo modo, l'amministrazione, attraverso l'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (ex articolo 83 del Codice dei contratti pubblici), potrà garantirsi (eventualmente) allo stesso prezzo un bene od un servizio di qualità superiore. Tale opzione chiarisce il riferimento a "beni e servizi comparabili" a quelli in convenzione. Infatti, a conclusione della gara specifica, la singola amministrazione potrebbe ottenere un bene diverso (in quanto migliore) da quello in convenzione, ma in ogni caso comparabile, poiché le specifiche di quest'ultimo hanno rappresentato i requisiti tecnici minimi posti nel bando.

Soltanto rispettando tale condizione potrà essere avviata una procedura di acquisto da parte della singola pubblica amministrazione.

È opportuno sottolineare che la responsabilità amministrativa⁵ è prevista nel caso di sottoscrizione di un contratto e non per la sottoscrizione della determinazione con cui l'amministrazione decide di procedere alla spesa in autonomia, senza riuscire tuttavia ad ottenere condizioni migliori. Il legislatore ha voluto punire la formalizzazione dell'impegno di spesa (incauto acquisto), ma non l'avvio del procedimento che non porterà, eventualmente anche per colpa (intesa come negligenza od imperizia) del responsabile degli acquisti, ad ottenere risultati più vantaggiosi rispetto all'adesione alle convenzioni Consip (incauta gara).

È infine utile menzionare la prassi secondo cui, in assenza di una convenzione Consip, l'amministrazione appaltante inserisce nel bando di gara una facoltà di recesso dal contratto stipulato con l'aggiudicatario nel caso in cui, durante l'esecuzione dello stesso, venga attivata una convenzione quadro avente il medesimo oggetto con condizioni migliorative. Ora, ancorché il giudice amministrativo ha ritenuto legittima tale clausola del bando⁶, nel rispetto della

⁵ Per l'individuazione del danno provocato dal funzionario, la norma precisa che si tiene "anche", ma non esclusivamente, conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni e quello indicato nel contratto. Erroneamente il legislatore ha stabilito tale formulazione in cui non si tiene conto che, nell'algebra, la differenza è il risultato della sottrazione: differenza= minuendo-sottraendo. In realtà, nel caso di specie il minuendo è rappresentato dal prezzo indicato nel contratto ed il sottraendo quello previsto nelle convenzioni.

⁶ Nel caso di specie, il TAR Marche (sentenza 10 novembre 2006 n. 1146) ha ritenuto "legittimo l'operato della commissione giudicatrice di una gara pubblica che non ha ammesso alla gara stessa un concorrente che non ha accettato il contenuto di una clausola del bando che riconosceva alla P.A. il diritto di recedere dal contratto oggetto di aggiudicazione, senza prevedere nel contempo un termine di preavviso e l'indennizzo a favore dell'impresa destinataria degli effetti pregiudizievoli del recesso unilaterale".

disciplina comune sul recesso, il fornitore avrà comunque diritto ad un equo indennizzo a causa della cessazione anticipata del contratto.

La legittimità di tale previsione (che incide su posizioni di diritto soggettivo) dovrebbe portare a considerare ancor più legittima la clausola di revoca della procedura di gara nel caso in cui l'oggetto sia successivamente disponibile in una convenzione attivata *medio tempore*.

Al fine della diffusione dell'utilizzo degli strumenti elettronici, l'articolo 26 invita all'uso di procedure telematiche di cui del decreto del Presidente della Repubblica 4 aprile 2002, n. 101, recante "*criteri e modalità per l'espletamento da parte delle amministrazioni pubbliche di procedure telematiche di acquisto per l'approvvigionamento di beni e servizi*". Senza entrare nel merito della disciplina italiana dell'e-procurement, arricchita dal Codice dei contratti pubblici con nuovi strumenti quali le aste elettroniche ed i sistemi dinamici di acquisizione, è sufficiente ricordare che il decreto n. 101 disciplina due metodi elettronici di acquisto: le gare telematiche ed il mercato elettronico della pubblica amministrazione. Il contenuto di tale decreto, sebbene non abrogato dalla entrata in vigore del predetto Codice, dovrà confluire nel regolamento attuativo della nuova disciplina dei contratti pubblici, con le modifiche necessarie per armonizzare il sistema di e-procurement nazionale.

Pertanto, in virtù di tale richiamo, l'articolo 26 indica alle amministrazioni pubbliche, che non ritengano di procedere alla stipula di un negozio elettronico (così è denominato l'ordinativo in forma elettronica) nell'ambito delle convenzioni quadro, la facoltà di procedere ad una gara, come disciplinata dal capo II del d.p.r. n. 101, ovvero, qualora ne ricorrano i presupposti, di rivolgersi al mercato elettronico del Ministero dell'Economia e gestito dalla stessa Consip.

2.4 Con decreto legge 12 luglio 2004 n. 168, l'articolo 26 è stato integrato del comma 3-bis con cui il legislatore ha indicato il procedimento di spesa nel caso in cui l'amministrazione deliberi di procedere in modo autonomo a singoli acquisti di beni e servizi. Più precisamente, il funzionario che ha sottoscritto il contratto è tenuto a redigere una dichiarazione nella quale si attesta "*il rispetto delle disposizioni contenute nel comma 3*". Sebbene la formulazione non sia del tutto chiara, l'obiettivo della norma è quello di una scelta consapevole del funzionario che procede all'acquisto, il quale è chiamato a porre la propria attenzione sulla condizione stabilita per l'acquisto autonomo, vale a dire, l'assenza di convenzioni quadro aventi ad oggetto i medesimi beni o servizi. Tale attestazione di notorietà (ex articolo 47 e seguenti del d.p.r. 28 dicembre 2000, n. 445) deve essere allegata al contratto.

Ancorché non espressamente indicato, questi documenti devono essere trasmessi alle strutture ed agli uffici preposti al controllo di gestione ai quali è inoltre espressamente demandato l'esame dei provvedimenti con cui le amministrazioni deliberano di procedere in modo autonomo a singoli acquisti di beni e servizi. È infatti evidente che il controllo deve essere esercitato sui risultati dell'attività amministrativa che, avviata con le determinazioni a contrarre in

modo autonomo, si conclude con il contratto stipulato all'esito della procedura ad evidenza pubblica. In realtà, volendo ridurre al massimo la spesa pubblica (intesa anche quale costo delle procedure di gara), il legislatore avrebbe potuto richiedere tale dichiarazione al funzionario che assume la decisione dell'acquisto in autonomia, ritenendo di poter conseguire un acquisto più vantaggioso rispetto ai benefici di un'adesione al sistema Consip.

2.5 Il ruolo degli uffici di controllo di gestione (ovvero, ove non ancora costituiti, dei servizi di controllo interno sull'attività dell'amministrazione) è rafforzato dal comma 4 dell'articolo 26, secondo cui tali uffici sono tenuti a verificare il rispetto dei parametri di prezzo-qualità, come limiti massimi per l'acquisto di beni e servizi comparabili con quelli oggetto di convenzione. Consapevole della difficoltà di tale verifica, il legislatore ha espressamente autorizzato la richiesta di un parere del Ministero dell'Economia circa le caratteristiche tecnicofunzionali e l'economicità dei prodotti acquisiti.

Effettuati i controlli sui singoli procedimenti di spesa, gli uffici preposti al controllo di gestione hanno poi il compito di predisporre una relazione annuale avente ad oggetto i risultati, in termini di riduzione di spesa, conseguiti attraverso l'adesione al sistema Consip. Tale relazione è sottoposta all'organo di direzione politica dell'amministrazione e, allo stesso tempo, resa disponibile sul sito Internet dell'ente.

2.6 L'articolo in commento si chiude affidando al Ministero dell'Economia la presentazione di una relazione annuale alle Camere in cui illustra le modalità di attuazione del sistema di razionalizzazione della spesa pubblica nonché i risultati conseguiti.

3. Le modifiche della finanziaria per l'anno 2007

3.1 Illustrato il contenuto dell'articolo 26 della finanziaria per l'anno 2000, è ora possibile esaminare le norme della legge 27 dicembre 2006 n. 296 che, senza apportare sostanziali modifiche al modello descritto in precedenza, contiene numerose disposizioni (dal comma 449 al comma 458 dell'articolo 1) riguardanti il sistema di razionalizzazione della spesa pubblica.

3.2 La prima e assai rilevante novità della legge di bilancio riguarda il ritorno dell'obbligatorietà del sistema delle convenzioni quadro⁷ per le pubbliche amministrazioni, con talune eccezioni di natura oggettiva e soggettiva.

⁷ Come detto, il programma di razionalizzazione ha subito numerose modifiche nel corso del tempo. L'obbligo di acquistare beni e servizi, di qualsiasi genere e categoria, aderendo alle convenzioni stipulate dalla Consip era previsto, nella formulazione originaria del comma 3 dell'articolo 26, esclusivamente per le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato. Successivamente, con la legge finanziaria per l'anno 2003 (27 dicembre 2002 n. 289), anche

Il Ministero dell'Economia dovrà, entro il mese di gennaio di ogni anno, individuare le tipologie di beni e servizi per le quali le amministrazioni statali sono di nuovo obbligate ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni quadro. Tale elenco dovrà essere redatto tenendo conto delle caratteristiche del mercato e del grado di standardizzazione dei prodotti. Con tale precisazione il legislatore non ha voluto ripetere l'esperienza (contestata) del 2003, quando l'obbligatorietà era estesa a ciascun ente statale su tutte le merceologie in cui era attiva una convenzione Consip, ma ha inteso attribuire rilievo ai benefici garantiti dalle economie di scala, esclusivamente qualora ricorrano due condizioni:

- il rispetto della libera iniziativa e delle naturali dinamiche del mercato, evitando di creare monopoli di vendita alla pubblica amministrazione che, in passato, hanno messo in crisi la realtà delle piccole e medie imprese;
- il rispetto dell'autonomia delle singole amministrazioni che, pur comprendendo i vantaggi per la collettività, rappresentati dalla riduzione della spesa pubblica, non vogliono rinunciare alla libertà di avviare procedure di gara per acquistare beni e servizi più rispondenti alle proprie specifiche esigenze.

È facile intuire che l'elenco ministeriale, redatto sulla base dell'esperienza (di successo od insuccesso) delle convenzioni Consip negli ultimi anni, non potrà essere particolarmente lungo.

Non tutti i soggetti pubblici sono comunque tenuti all'obbligo dell'acquisto in convenzione. Infatti, la norma tiene conto delle specifiche esigenze – tra le amministrazioni statali – degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle Università. Tali enti, assieme alle altre amministrazioni pubbliche (così come elencate nel Testo Unico del pubblico impiego D. Lgs. n. 165 del 2001), continuano ad approvvigionarsi tramite le convenzioni Consip ovvero utilizzandone i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per la stipulazione dei contratti. L'autonomia di acquisto è stata del tutto eliminata per gli enti del servizio sanitario nazionale i quali sono tenuti, in ogni caso, ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni stipulate dalle centrali regionali di riferimento⁸.

agli enti pubblici istituzionali sono stati obbligati all'acquisto in convenzione, mentre gli enti territoriali erano tenuti – in caso di acquisto autonomo – ad adottare il prezzo della convenzione vigente quale importo a base d'asta. Tale ultima disposizione, assai restrittiva dell'autonomia delle singole pubbliche amministrazioni, è stata definitivamente abrogata dalla legge 24 dicembre 2003, n. 350 che ha reso la norma nel testo commentato. In seguito, la finanziaria per l'anno 2006 (legge 23 dicembre 2005 n. 266) ha introdotto l'obbligo (eventuale) di adesione per le amministrazioni dello stato che nel secondo bimestre del 2006 avessero presentato un andamento della spesa tale da pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi indicati nel patto di stabilità e crescita presentato in sede comunitaria.

⁸ Così dispone il comma 449 dell'articolo 1 della finanziaria per l'anno 2007: *“Nel rispetto del sistema delle convenzioni di cui agli articoli 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni, e 58 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono individuati, entro il mese di gennaio di ogni anno, tenuto conto delle caratteristiche del mercato e del grado di standardizzazione dei prodotti, le tipologie di beni e servizi per le quali tutte le amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, sono tenute ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni-quadro. Le restanti amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, possono ricorrere alle convenzioni di cui al presente comma e al comma 456 del presente articolo, ovvero ne utilizzano i parametri di prezzo-qualità come limiti massimi per la stipulazione dei contratti. Gli enti del Servizio sanitario nazionale sono in ogni caso tenuti ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni stipulate dalle centrali regionali di riferimento”*.

3.3 Principale novità del sistema complessivo delineato dalla recente legge finanziaria è proprio la disciplina, ancorché embrionale, delle centrali di acquisto territoriali⁹.

Il Codice dei contratti pubblici, recependo la previsione contenuta nella direttiva n. 2004/18/CE¹⁰, ha formalmente accolto nel novero delle amministrazioni aggiudicatrici le centrali di committenza le quali:

- acquistano forniture o servizi destinati ad amministrazioni, o
- aggiudicano appalti pubblici o concludono accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni.

Senza fornire norme di dettaglio sull'attività delle centrali di acquisto, l'articolo 33 del Codice attribuisce alle singole amministrazioni aggiudicatrici la facoltà di acquisire lavori, servizi e forniture facendo ricorso, anche associandosi o consorziandosi, a dette centrali le quali sono tenute al rispetto delle procedure di appalto previste dal Codice stesso. Il legislatore del D. Lgs. n. 163 del 2006 non è comunque intervenuto sul sistema Consip, prevedendo all'articolo 252 che *“ai fini dell'applicazione dell'articolo 33 resta ferma la normativa vigente relativa alla CONSIP”*.

La legge finanziaria per l'anno 2007 ha quindi introdotto nel sistema nazionale degli appalti le centrali di acquisto regionali che si pongono in rapporto di specie a genere con le centrali di committenza formalmente riconosciute dal Codice dei contratti pubblici. Più precisamente, la legge di bilancio attribuisce alle regioni la facoltà di costituire tali strutture¹¹, le quali sono chiamate ad operare in favore delle amministrazioni ed enti regionali, degli enti locali, degli enti del Servizio sanitario nazionale e delle altre pubbliche amministrazioni aventi sede nel medesimo territorio, nel rispetto del citato articolo 33.

⁹ Così dispone il comma 455 dell'articolo 1 della finanziaria per l'anno 2007: *“Ai fini del contenimento e della razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi, le regioni possono costituire centrali di acquisto anche unitamente ad altre regioni, che operano quali centrali di committenza ai sensi dell'articolo 33 del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, in favore delle amministrazioni ed enti regionali, degli enti locali, degli enti del Servizio sanitario nazionale e delle altre pubbliche amministrazioni aventi sede nel medesimo territorio”*. Ed il comma 456 aggiunge: *“Le centrali di cui al comma 455 stipulano, per gli ambiti territoriali di competenza, convenzioni di cui all'articolo 26, comma 1, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni”*. Infine, il comma 457 specifica: *“Le centrali regionali e la CONSIP Spa costituiscono un sistema a rete, perseguendo l'armonizzazione dei piani di razionalizzazione della spesa e realizzando sinergie nell'utilizzo degli strumenti informatici per l'acquisto di beni e servizi. Nel quadro del patto di stabilità interno, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano approva annualmente i programmi per lo sviluppo della rete delle centrali di acquisto della pubblica amministrazione e per la razionalizzazione delle forniture di beni e servizi, definisce le modalità e monitora il raggiungimento dei risultati rispetto agli obiettivi. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.”*

¹⁰ Il legislatore comunitario, inizialmente diffidente rispetto all'introduzione di centrali di committenza a causa del rischio di distorsione del mercato degli acquisti pubblici che tali strutture possono determinare (così come è avvenuto, in parte, anche in Italia), ha successivamente fatto propria l'esperienza di alcuni Stati membri, tra i quali, l'Italia. L'articolo 26 della legge finanziaria per l'anno 2000 ha rappresentato – nel contesto europeo – un'importante novità nel sistema degli acquisti pubblici, soprattutto tenendo conto dei limiti di spesa imposti dal patto di stabilità.

¹¹ In realtà, la norma contiene solo un invito alle regioni affinché sia utilizzato lo strumento dell'articolo 33 del Codice dei contratti pubblici.

La disposizione non chiarisce, da una parte, la natura di tali centrali di acquisto (o di committenza, nell'accezione del Codice), e dall'altra, l'ambito di operatività delle stesse.

In ordine al primo interrogativo, peraltro già sorto dalla lettura dell'articolo 33, le regioni dovranno decidere, eventualmente anche accorrandosi tra loro per generare maggiori economie, se costituire società partecipate¹² (seguendo il modello Consip) ovvero istituire organismi od agenzie (così come avviene nella pratica della regione Emilia Romagna¹³).

Per quanto riguarda la seconda questione, il comma in commento, richiamando la disposizione del Codice dei contratti, sembra lasciare alle regioni stesse la decisione di istituire centrali che acquistino direttamente (per poi distribuire agli enti interessati i beni ed i servizi oggetto delle gare espletate) ovvero che si limitino all'attività amministrativa (predisposizione della documentazione di gara e selezione del contraente), lasciando la fase negoziale alle singole amministrazioni aderenti al sistema. Tuttavia, un chiarimento potrebbe essere fornito dal successivo comma 456, secondo cui tali centrali *"stipulano, per gli ambiti territoriali di competenza, convenzioni di cui all'articolo 26, comma 1, della legge 23 dicembre 1999, n. 488"*. Ora, premesso che il tenore della disposizione non pare corretto, in quanto le convenzioni disciplinate dall'articolo 26 sono soltanto quelle stipulate dal Ministero dell'Economia avvalendosi della Consip, è evidente che il legislatore ha prescritto alle regioni l'adozione del sistema di razionalizzazione nazionale, calandolo nella realtà territoriale, in cui il ruolo del Ministero sarà ricoperto dalla regione e quello della Consip dalla costituita centrale di acquisto. Tale soluzione riconduce le centrali regionali tra le amministrazioni che concludono accordi quadro di forniture e servizi destinati ad altre amministrazioni.

Ritornando all'esame del comma 455, desta qualche perplessità l'inserimento, tra i destinatari del sistema regionale di acquisto centralizzato, delle altre pubbliche amministrazioni aventi sede nel medesimo territorio. Si pone, infatti, un problema di coordinamento con le norme introdotte sulla natura obbligatoria dell'adesione al sistema delle convenzioni Consip. Una volta emanato il decreto contenente l'elenco di beni e servizi per cui vi è l'obbligo di acquisto per le amministrazioni dello Stato, la disciplina regionale non sarebbe applicabile alle amministrazioni periferiche. Per acquisti di prodotti non elencati, tali soggetti, così come anche gli enti regionali e locali¹⁴, avranno a disposizione:

a) l'acquisto in convenzione Consip;

¹² Richiede ulteriore approfondimento la questione relativa al tipo di partecipazione pubblica (intera o maggioritaria) ed al ruolo dei soggetti privati nel mercato degli acquisti pubblici, inclusa la possibilità per questi ultimi di svolgere in prima persona – mediante l'affidamento a seguito di gara – il servizio di centrale di acquisto.

¹³ L'art 19 della legge regionale n. 11 del 2004, come modificato dalla legge regionale n. 17 del 2004, prevede la costituzione di una agenzia regionale di sviluppo dei mercati telematici dotata di personalità giuridica con autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria, costituita dal Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta regionale. Per maggiori approfondimenti su tale agenzia - denominata Intercent-ER Agenzia regionale di sviluppo dei mercati telematici – è disponibile l'indirizzo Internet: www.intercent.it.

¹⁴ Ad eccezione, come detto, degli enti del Servizio sanitario nazionale che sono tenuti all'acquisto nell'ambito delle convenzioni regionali.

- b) l'acquisto in convenzione regionale;
- c) l'acquisto autonomo, rispettando parametri di prezzo-qualità delle convenzioni Consip¹⁵.

Non pare aver risolto la questione di coordinamento la disposizione del comma 457, con cui si è precisato che le centrali regionali e la Consip costituiscono un sistema a rete, perseguendo l'armonizzazione dei piani di razionalizzazione della spesa e realizzando sinergie nell'utilizzo degli strumenti informatici per l'acquisto di beni e servizi. I piani (regionali e nazionale) di razionalizzazione saranno definiti annualmente dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano che provvede all'approvazione dei programmi per lo sviluppo della rete delle centrali di acquisto della pubblica amministrazione e per la razionalizzazione delle forniture di beni e servizi, definendo le modalità e monitorando il raggiungimento dei risultati rispetto agli obiettivi.

Infine, la riforma del programma di razionalizzazione è stata completata con l'abrogazione dell'articolo 59 della legge finanziaria per l'anno 2001 che affidava al Ministero dell'Economia il compito (mai svolto pienamente) di promuovere aggregazioni di enti per l'acquisto di beni e servizi omogenei al fine di razionalizzare la spesa e generare economie di scala¹⁶.

La cancellazione di tale ulteriore tassello del puzzle del programma semplifica il panorama lasciando intravedere per il futuro due modelli di acquisto: le convenzioni quadro ex articolo 26 della legge n. 488 del 1999, stipulate dalla Consip, e le convenzioni quadro ex articolo 1 comma 456 della legge n. 298 del 2006, stipulate dalle centrali di committenza regionali.

3.3 A questi due sistemi si affianca, limitatamente agli impegni di spesa al di sotto della soglia di rilievo comunitario, il già menzionato Mercato elettronico della pubblica amministrazione ex articolo 11 del d.p.r. n. 101 del 2002, il cui utilizzo, a partire dal 1° luglio 2007, diventerà obbligatorio per le amministrazioni centrali e periferiche¹⁷.

¹⁵ Il problema di coordinamento dovrà almeno essere affrontato dalle leggi regionali che istituiranno le centrali di committenza. Infatti, prendendo ad esempio il sistema vigente nella regione Emilia Romagna in cui gli enti regionali sono obbligati all'acquisto in convenzione Intercent (articolo 21, comma 2 della legge regionale n. 11 del 2004), quale comportamento dovranno assumere i responsabili degli uffici acquisti qualora le centrali regionali abbiano stipulato convenzioni meno vantaggiose (in termini di qualità e prezzo), rispetto alle convenzioni Consip? Aderendo alle convenzioni regionali, cui sono obbligati, incorreranno nella responsabilità erariale prescritta dall'articolo 26, comma 3 della finanziaria per l'anno 2000?

¹⁶ Il comma 458 stabilisce: *“È abrogato l'articolo 59 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e successive modificazioni, ad eccezione del comma 3. All'articolo 59, comma 3, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, le parole: «Per le finalità di cui al presente articolo, nonché» e le parole: «, in luogo delle aggregazioni di cui alla lettera c) del comma 2,» sono soppresse”*.

¹⁷ Così dispone il comma 450 della legge finanziaria in commento: *“Dal 1° luglio 2007, le amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, per gli acquisti di beni e servizi al di sotto della soglia di rilievo comunitario, sono tenute a fare ricorso al mercato elettronico della pubblica amministrazione di cui all'articolo 11, comma 5, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 4 aprile 2002, n. 101”*. Il legislatore non si è posto il problema delle sorti del mercato elettronico nell'emandando regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici.

Tale obbligatorietà non si applica indistintamente a tutte le amministrazioni dello Stato, avendo il legislatore provveduto – così come previsto nel caso di obbligo di adesione alle convenzioni Consip – all'apposita esenzione per gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le istituzioni universitarie.

3.4 La finanziaria per l'anno 2007 impone inoltre alle amministrazioni statali, rimanendo sempre ferma la suddetta esclusione, di dare ulteriore slancio all'utilizzo degli strumenti informatici e telematici nell'ambito degli uffici pubblici. Il comma 452¹⁸ prevede infatti che gli acquisti in convenzione Consip devono avvenire attraverso la rete telematica, con la stipula del negozio elettronico. L'invio di un ordinativo di fornitura attraverso il telefax è consentito esclusivamente quando:

- il sistema telematico (accessibile dal portale www.acquistinretepa.it) sia temporaneamente inutilizzabile per cause non imputabili all'amministrazione procedente, e

- ragioni di necessità urgenza adeguatamente motivate dal responsabile dell'ufficio nella determinazione di acquisto, non consentono di attendere il ripristino del sistema.

Tale previsione vuole inoltre garantire una migliore tracciabilità degli acquisti in convenzione, al fine di agevolare l'attività di analisi del fabbisogno delegata alla Consip dal Ministero dell'Economia.

3.5 Proprio per garantire un migliore flusso di informazioni relative alla spesa pubblica, il comma 454¹⁹ della legge di bilancio affida al Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione un programma per l'adozione di sistemi informativi comuni alle amministrazioni dello Stato a supporto della definizione dei fabbisogni di beni e servizi. Allo stesso Ministro è inoltre affidato il compito di definire un insieme di indicatori sui livelli di spesa sostenibili, per le categorie di spesa comune, che vengono utilizzati nel processo di formazione dei relativi capitoli di bilancio.

¹⁸ La norma così dispone: *“Le transazioni compiute dalle amministrazioni statali centrali e periferiche, ad esclusione degli istituti e delle scuole di ogni ordine e grado, delle istituzioni educative e delle istituzioni universitarie, avvengono, per le convenzioni che hanno attivo il negozio elettronico, attraverso la rete telematica, salvo che la stessa rete sia temporaneamente inutilizzabile per cause non imputabili all'amministrazione procedente e sussistano ragioni di imprevedibile necessità e urgenza certificata dal responsabile dell'ufficio”.*

¹⁹ La disposizione prevede: *“Il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il supporto della CONSIP Spa, realizza, sentita l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, un programma per l'adozione di sistemi informativi comuni alle amministrazioni dello Stato a supporto della definizione dei fabbisogni di beni e servizi e definisce un insieme di indicatori sui livelli di spesa sostenibili, per le categorie di spesa comune, che vengono utilizzati nel processo di formazione dei relativi capitoli di bilancio. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato.”.*

3.6 L'innovazione nelle modalità di approvvigionamento è perseguita anche dall'ulteriore disposizione della legge finanziaria che prevede la sperimentazione della carta di acquisto elettronica²⁰.

Lo strumento della carta di credito per l'acquisto di beni e servizi non è una novità nell'ordinamento interno. Infatti, già la legge finanziaria per l'anno 1996 (28 dicembre 1995 n. 549) ne ha ammesso l'uso da parte dei dirigenti e funzionari pubblici per l'esecuzione di spese, anche all'estero, rientranti nella rispettiva competenza, qualora non sia possibile o conveniente ricorrere alle ordinarie procedure (articolo 46). In attuazione di tale norma, il Ministero competente ha poi emanato un apposito regolamento²¹, cui ha fatto seguito una convenzione per rendere operativo il sistema di pagamento.

Rispetto alla citata esperienza (che non ha avuto particolare successo), la finanziaria in esame contiene la significativa novità di introdurre la sperimentazione di una carta elettronica (nel lessico internazionale definita *procurement card*), già in uso in altri paesi, che dovrebbe consentire l'automazione dell'attività di controllo (delega di spesa ed importo di ciascuna transazione) e di rendicontazione della spesa effettuata. Inoltre, rientrando nel modello delle carte di credito di uso comune, la carta elettronica potrebbe garantire alla pubblica amministrazione il beneficio della dilazione del pagamento, rispetto al momento dell'acquisto, ed al contraente privato una maggior certezza dei tempi di pagamento.

La norma in commento autorizza il Ministero dell'Economia a sperimentare tale carta di pagamento, derogando alla disciplina vigente, vale a dire, il citato articolo 46 della finanziaria per l'anno 1996, previa indicazione dei limiti di spesa che, per la carta di credito già sperimentata, coincidono con gli acquisti in economia²². Il Ministero dovrà inoltre individuare anche il soggetto (amministrazione o fornitore) al quale imputare l'eventuale *merchant fee*, ossia il costo di ciascuna transazione (anch'esso da stabilire), effettuata mediante la carta elettronica, che andrà a remunerare l'istituto emittente.

Le regole tecniche della successiva fase a regime dei sistemi di pagamento per la pubblica amministrazione verranno invece individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro per le Riforme e Innovazioni nella pubblica amministrazione, il Ministro della Giustizia, sentendo il parere del Garante per la protezione dei dati personali e della Banca d'Italia, come già stabiliva l'articolo 38 del Codice dell'amministrazione digitale (D. Lgs. 7 marzo 2005 n. 82).

²⁰ Il comma 451 stabilisce: “Il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato, anche in deroga alla normativa vigente, a sperimentare l'introduzione della carta di acquisto elettronica per i pagamenti di limitato importo relativi agli acquisti di beni e servizi. Successivamente, con regole tecniche da emanare ai sensi degli articoli 38 e 71 del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, è disciplinata l'introduzione dei predetti sistemi di pagamento per la pubblica amministrazione”.

²¹ Con d.m. 9 dicembre 1996 n. 701 è stato adottato il regolamento recante norme per la graduale introduzione delle carte di credito, quale sistema di pagamento, nell'ambito delle amministrazioni pubbliche. Il regolamento prevede sei categorie di spesa in cui è consentito l'uso della carta, tra le quali l'ipotesi di acquisto di beni, lavori e servizi in economia.

²² Ulteriore differenza tra la carta di credito dei dirigenti del Ministero e la *procurement card* è rappresentata dall'eccezionalità della prima, considerato che il regolamento n. 701 ne prevede l'uso solo “qualora non sia possibile o conveniente ricorrere alle procedure ordinarie, tra cui l'ipotesi di acquisto di beni”.

3.7 L'ultima disposizione della legge finanziaria che resta da esaminare si presenta alquanto oscura per il testo redatto dal legislatore e potrebbe avere un impatto notevole nel sistema di razionalizzazione. Il comma 453 dispone che *“con successivo decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, possono essere previsti meccanismi di remunerazione sugli acquisti da effettuare a carico dell'aggiudicatario delle convenzioni di cui all'articolo 26, comma 1, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni”*.

Rilevato che la norma attribuisce al Ministro dell'Economia la facoltà di emanare un decreto riguardante le convenzioni ex articolo 26 della finanziaria per l'anno 2000 e, quindi, gli accordi quadro stipulati dalla Consip e quelli che stipuleranno le centrali di committenza regionali, occorre chiarire il significato di *“meccanismi di remunerazione sugli acquisti da effettuare a carico dell'aggiudicatari”*.

Il legislatore intende stabilisce un compenso in relazione agli acquisti effettuati nell'ambito del sistema delle convenzioni quadro. Ora, certamente il destinatario della remunerazione non è il contraente aggiudicatario il quale, al contrario, è il soggetto obbligato a liquidare tale compenso. Il vantaggio patrimoniale dovrà essere riconosciuto quindi ad uno di questi due soggetti: l'amministrazione contraente ovvero la centrale di committenza. Tuttavia, la prima – cui incombe l'obbligo di pagare il prezzo di acquisto del bene o del servizio – sembra essere il soggetto meno indicato per ricevere una somma di denaro.

È più credibile che il legislatore abbia voluto stabilire una remunerazione per la centrale che opera quale intermediario tra la domanda e l'offerta nel mercato degli approvvigionamenti pubblici.

Com'è noto, la Consip non riceve alcun compenso per l'attività che svolge essendo rimborsata dei propri costi dal Ministero committente sulla base di apposite convenzioni.

Non volendo incidere sul bilancio delle singole regioni – ma, per come è formulata la norma, anche e soprattutto su quello del Ministero dell'Economia –, la finanziaria stabilisce il rimborso dei costi per l'attività posta in essere dalla centrale di acquisto, ponendo il pagamento a carico dell'aggiudicatario della convenzione secondo criteri e modalità che verranno individuate dal Ministero stesso.

A ben vedere, nel rispetto dell'autonomia garantita dalla Costituzione alle regioni e della facoltà ad esse attribuita dall'art 33 del Codice dei contratti pubblici e dalla stessa finanziaria di costituire le centrali di acquisto, tale norma dovrebbe riguardare esclusivamente il sistema Consip, giacché non può essere imposto con decreto ministeriale il compenso dovuto alla centrale regionale. Detto compenso potrà essere eventualmente fissato da ciascuna regione al momento dell'assegnazione della funzione di approvvigionamento alla struttura, adottando un proprio (e diversificato) sistema di remunerazione.

È facile intuire che tale previsione potrebbe avere l'effetto di aumentare l'importo offerto nelle gare nazionali o regionali, in quanto il fornitore sarà costretto a tener conto della diversa somma che sarà tenuto a liquidare alla centrale di committenza. In buona sostanza, il mantenimento della centrale di acquisti²³ sarebbe posto – indirettamente – a carico di ciascuna amministrazione aderente al sistema, anziché essere sopportato dal Ministero dell'Economia o della regione competente.

Da un diverso punto di vista, si può inoltre osservare che qualora i risultati della centrale di committenza dovessero essere estremamente positivi (con un elevato numero di transazioni da parte delle amministrazioni aderenti), la remunerazione – se individuata in termini percentuali sulla spesa effettuata – potrebbe addirittura superare il costo di gestione della struttura, determinando un utile. In tal caso non pare di scarso rilievo la scelta dell'amministrazione regionale di aprire ad un socio privato, selezionato nel rispetto delle norme sull'evidenza pubblica, la partecipazione all'attività di approvvigionamento centralizzato.

4. Conclusioni

La legge finanziaria, con le sue numerose disposizioni, incide notevolmente sul sistema degli appalti pubblici di beni e servizi, senza modificare il contenuto delle disposizioni dell'articolo 26 della legge n. 488 del 1999, che resta il pilastro del programma di razionalizzazione della spesa pubblica.

Come esaminato nelle precedenti pagine, la principale novità è rappresentata dalla creazione, mi si consenta l'espressione, di un sistema decentrato di centralizzazione degli acquisti.

Se il decentramento delle funzioni pubbliche ha generalmente un effetto positivo per la maggiore aderenza dell'attività amministrativa alle esigenze dei destinatari, così il sistema regionale si caratterizza per una maggiore attenzione ai fabbisogni delle realtà locali, riducendo il rischio, evidenziato dal sistema Consip negli scorsi anni, di una eccessiva standardizzazione dei beni e servizi destinati alle pubbliche amministrazioni.

Il successo della rete di centrali di committenza è rimesso alla capacità del Governo di coordinare gli obiettivi dei programmi predisposti dalle regioni, discussi nella Conferenza Stato-Regioni, evitando l'eccessiva frammentazione della domanda pubblica. La presenza di tante convenzioni regionali sulla medesima merceologia, infatti, potrebbe annullare le economie di scala che, da sempre, sono l'obiettivo del programma di razionalizzazione. Ad una corretta gestione dei fabbisogni delle amministrazioni contribuirà sicuramente l'adozione di un adeguato sistema informativo che la finanziaria limita all'analisi dei dati di

²³ Con riferimento alla Consip, la Corte dei Conti, nella propria relazione relativa al controllo eseguito sulla gestione finanziaria per l'esercizio 2005, ha individuato il costo della struttura (tra personale e consulenza) in circa 40 milioni di euro.

spesa delle amministrazioni dello Stato, ma che sarebbe opportuno venisse adottato anche dalle amministrazioni regionali e locali.

Sarà inoltre fondamentale chiarire il rapporto tra le diverse forme di acquisto nel caso in cui i programmi nazionale e regionale prevedano una sovrapposizione di convenzioni, ove alcune regioni - in virtù dell'autonomia garantita dalla costituzione e dal Codice dei contratti pubblici - rendano obbligatoria l'adesione agli accordi quadro regionali per gli enti di propria competenza. In tale situazione dovrebbe essere riconsiderato il limite, imposto dall'articolo 26 comma 3, di utilizzo dei parametri prezzo-qualità ovvero si dovrà ritenere tale limite applicabile anche alle centrali di acquisto regionali, riducendone l'operatività.

Se, da un lato, la finanziaria amplia lo scenario degli strumenti di approvvigionamento, dall'altro, rappresenta una importante riduzione del potere di acquisto autonomo per le amministrazioni statali (centrali e periferiche) le quali potranno bandire una gara d'appalto esclusivamente nelle aree non coperte da convenzioni quadro (per le merceologie che il Ministero individuerà) o dal mercato elettronico.

In conclusione, con l'applicazione delle norme della recente legge di bilancio, le singole amministrazioni vedranno ulteriormente ridotto l'impegno nelle procedure di gara e maggiori risorse potranno essere destinate allo svolgimento delle attività principali, essendo il potere di acquisto un mero strumento per raggiungere le finalità assegnate dalla legge a ciascun soggetto pubblico.