comparabili con quelli oggetto del convenzionamento.

Veniva così delineato un sistema di centralizzazione mediante il quale, in primo luogo, si procedeva all'individuazione "a monte" dei potenziali fornitori delle diverse amministrazioni e, successivamente, con la stipula delle convenzioni, si definivano tutte le condizioni contrattuali ed economiche a cui l'ufficio ordinante, attraverso l'emissione dell'ordinativo di fornitura, doveva fare riferimento per la conclusione dei singoli contratti di acquisto.

La nuova disciplina aveva carattere fortemente innovativo e rispondeva all'esigenza di dare un forte impulso alla razionalizzazione delle politiche degli acquisti delle pubbliche amministrazioni ed al contenimento della spesa corrente, mediante l'aggregazione della domanda dei beni e servizi ed il monitoraggio dei consumi, garantendo nel contempo l'autonomia dei centri di ordinazione della spesa e promuovendo la semplificazione delle procedure.

Si è ritenuto, con l'occasione, che il raggiungimento dei suddetti obbiettivi richiedesse una trasformazione strutturale ed organizzativa che non poteva prescindere dal ricorso a soluzioni e tecnologie innovative, implicanti l'adozione di strumenti informatici e telematici. In tale contesto - poiché la Consip era stata già incaricata della progettazione, realizzazione e gestione delle attività finalizzate alla automazione dei processi interni e della compiuta definizione degli strumenti informativi e telematici di supporto e di controllo per le scelte operate dell'Amministrazione del tesoro in materia di politiche finanziarie e di bilancio - con d.m. del 24 febbraio 2000 è stata affidata alla società stessa, prescindendo dall'esperimento di procedure competitive, la gestione dei procedimenti per la conclusione delle convenzioni quadro, nonché la configurazione del sistema di controllo e verifica dell'esecuzione delle convenzioni stesse, attraverso i servizi informatici telematici e logistici necessari alla realizzazione del sistema.

Le attività in questione, d'altro canto, presentano una forte connotazione pubblicistica e mal si prestano, anche per la scarsa idoneità al fine di lucro, ad essere

affidate al gioco del libero mercato (si pensi, ad esempio, ai compiti di promozione di aggregazioni tra enti, finalizzate all'elaborazione di strategie comuni di acquisto; alle attività di assistenza e supporto alla pubblica amministrazione nella pianificazione e nel monitoraggio dei fabbisogni di beni e servizi).

A ciò si aggiunga che la Consip è istituzionalmente investita del compito esclusivo di assolvere a funzioni istituzionali pubbliche, o quanto meno di svolgere attività amministrative strumentali al perseguimento di specifici interessi pubblici; elementi, questi, che giustificano l'espressa equiparazione alle "amministrazioni pubbliche" (v. articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 414 del 1997) ed il conferimento della posizione di "amministrazione aggiudicatrice". Ed è in considerazione di ciò che le convenzioni stipulate con il Ministero pongono la Consip in una posizione di rigida subordinazione per quanto riguarda la fissazione degli indirizzi societari, la determinazione ed il periodico adeguamento degli obiettivi, il piano di assunzione delle risorse umane e la determinazione dei contingenti organici.

Tenuto conto di quanto precede – ed in considerazione del fatto che la selezione tramite procedure competitive era una facoltà e non un obbligo del Ministero (v. la congiunzione "anche" nel testo dell'art. 26, comma 1, della legge n. 488 del 1999) – è stato attribuito alla Consip in modo diretto ed unilaterale il ruolo di gestore del programma di approvvigionamento telematico dei beni e servizi della pubblica amministrazione. Tale scelta è stata successivamente confermata da tutte le leggi sopravvenute, le quali hanno fatto costantemente riferimento alla Consip, quale organismo deputato ad operare in veste di "centrale degli acquisti".

Conseguentemente, in epoca immediatamente successiva alla data di entrata in vigore della citata legge n. 488, è stato modificato l'oggetto sociale della Consip (assemblea del 10 gennaio 2000) al fine permettere alla società lo svolgimento dei nuovi compiti.

Il decreto ministeriale 24 febbraio 2000 ha anche individuato nel modo che segue

le attività demandate alla Consip:

a) assistere le singole amministrazioni centrali e periferiche, nonché le restanti pubbliche amministrazioni, nel pianificare e monitorare i volumi complessivi dei fabbisogni dei diversi beni e servizi, definendo gli standards e le modalità per le analisi comparative interne ed esterne;

b) concludere direttamente per conto del Ministero e delle altre pubbliche amministrazioni, con i terzi fornitori di beni o prestatori di servizi le convenzioni ed i contratti quadro, ai sensi dell'art. 26 della legge n.488 del 1999, nel rispetto della vigente normativa in materia di procedure di scelta del contraente. Con tali convenzioni l'impresa prescelta si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita ed ai prezzi e condizioni pattuiti, ordinativi di fornitura deliberati dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, nonché dalle restanti pubbliche amministrazioni, garantendo un sistema di logistica capace di soddisfare con la massima celerità ed efficienza le esigenze delle diverse amministrazioni;

c) utilizzare, sia in fase preventiva che nella gestione delle convenzioni e dei contratti quadro, strumenti idonei alla realizzazione del monitoraggio dei consumi ed al controllo della spesa, facendo ricorso all'uso di nuove tecnologie e a soluzioni organizzative innovative e segnatamente a strumenti di tecnologia informatica ("Information Technology"), quali ad esempio la raccolta e l'elaborazione dei dati sugli effettivi fabbisogni, sui reali consumi e sui relativi costi, nonché la promozione di acquisti elettronici da parte delle pubbliche amministrazioni;

d) comunicare alle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, nonché alle restanti pubbliche amministrazioni, la conclusione delle convenzioni e dei contratti quadro, nonché le relative condizioni, con gli strumenti ritenuti idonei e, comunque, utilizzando strumenti informatici;

e) determinare le modalità di adesione delle amministrazioni centrali e periferiche

dello Stato, nonché delle restanti pubbliche amministrazioni, alle convenzioni ed ai contratti quadro stipulati ai sensi dell'art.26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488;

f) garantire su richiesta un'attività di supporto su specifiche esigenze della pubblica amministrazione in ordine alle attività espressamente attribuite alla Società;

g) rendere disponibile, utilizzando le reti telematiche, alle diverse amministrazioni un bollettino periodico relativo alle attività svolte.

Il nuovo sistema di acquisizione di beni e servizi ha formato oggetto di ripetute modifiche nelle leggi finanziarie 2001, 2002, 2003 e 2004 ed in specifiche statuizioni legislative, le quali in un primo tempo hanno ampliato e reso più efficaci le previsioni relative alla centralizzazione degli acquisti e, più di recente, hanno segnato una decisa inversione di tendenza.

Il primo ordine di modifiche era preordinato ad accrescere il ruolo della Consip ed è stato avviato dalla legge finanziaria per il 2001 (23 dicembre 2000, n. 388; v. artt. 58, 59 e 60).

La legge suindicata stabiliva innanzitutto che le pubbliche amministrazioni che avevano facoltà di aderire alle convenzioni quadro (o che, in mancanza, dovevano utilizzarne i parametri di qualità e di prezzo) erano quelle indicate dall'art. 1 del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 (sostituito dall'art. 1 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165). Le convenzioni, stipulate dalla Consip S.p.A. per conto del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica o delle altri pubbliche amministrazioni, dovevano indicare il loro periodo di efficacia ed al fine di tutelare il principio della libera concorrenza e dell'apertura dei mercati dovevano specificare i limiti massimi dei beni e dei servizi, espressi in termini di quantità.

Con uno o più regolamenti da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (e quindi con regolamenti c.d. "delegificanti"), dovevano essere

definite le procedure di scelta del contraente e le modalità di utilizzazione degli strumenti elettronici ed informatici da adoperare per l'acquisizione di beni e servizi, e doveva essere assicurata la parità di condizioni dei partecipanti alle gare, nel rispetto dei principi di trasparenza e di semplificazione della procedura (in applicazione di tale disposizione è stato emanato il d.P.R. 4 aprile 2002, n. 101, concernente i criteri e le modalità di espletamento, da parte delle amministrazioni pubbliche, di procedure telematiche di acquisto per l'approvvigionamento di beni e servizi).

Al fine di realizzare l'acquisizione di beni e servizi alle migliori condizioni di mercato, era previsto che l'amministrazione del tesoro promuovesse aggregazioni di enti con il compito di elaborare strategie comuni, attraverso la standardizzazione degli ordini di acquisto per specie merceologiche, e di procedere alla eventuale stipula di convenzioni valevoli su parti del territorio nazionale, a cui volontariamente potevano aderire tutti gli enti interessati (tale è il caso, espressamente disciplinato, delle aggregazioni di province e comuni, appartenenti a regioni diverse, indicati dalla conferenza Stato-città ed autonomie locali; delle aggregazioni di aziende sanitarie e ospedaliere appartenenti a regioni diverse, indicate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano; delle aggregazioni di università appartenenti a Regioni diverse, indicate dalla Conferenza permanente dei rettori delle università italiane).

Nell'intento di massimizzare l'efficacia delle convenzioni e della collaborazione da fornire alle predette aggregazioni di enti ed aziende, l'art. 60 della legge in esame dava facoltà alla Consip di avvalersi della collaborazione della Commissione tecnica per la spesa pubblica e dell'Istituto di studi e di analisi economica (ISAE), specie ai fini della definizione di un'appropriata classificazione merceologica delle principali voci di acquisto della pubblica amministrazione e dell'individuazione dell'area di interesse delle convenzioni da predisporre. Tale previsione, peraltro, non ha potuto trovare attuazione essendo risultato, in occasione della richiesta di concertazione, che le competenze dell'ISAE non abilitavano l'Istituto ad adempiere alle finalità analitiche indicate dal

legislatore, essendo le competenze dello stesso limitate all'elaborazione di studi macroeconomici. La Consip ha dovuto, quindi, supplire alle carenze della norma in termini di fattibilità, provvedendo autonomamente all'attività di analisi dei mercati occorrente per la determinazione merceologica delle voci di acquisto e per l'individuazione delle aree delle convenzioni quadro.

Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica ha dato attuazione alla legge n. 388 del 2000 con due decreti ministeriali: il primo (d.m. 2 maggio 2001), nel confermare l'attribuzione alla Consip della competenza a stipulare le convenzioni quadro di cui all'art. 26 della legge n. 488 del 1999, ha conferito alla società stessa il compito di promuovere l'aggregazione di enti ed aziende e di procedere alla stipula di convenzioni valevoli su parte del territorio nazionale, ai sensi dell'art. 59 della legge n. 388; con il secondo (d.m. 7 maggio 2001) è stato istituito, nell'ambito dell'amministrazione del tesoro, un comitato strategico per la promozione di più aggregazioni di università, per l'elaborazione di metodologie comuni di acquisto, per l'identificazione delle priorità e la definizione delle linee guida e per il monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi e la valutazione dei risultati.

Il disegno legislativo concernente la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi, è stato ulteriormente integrato, con i seguenti interventi legislativi:

1) decreto-legge 18 settembre 2001, n. 448, convertito in legge, con modificazioni, dell'art. 1 della legge 16 novembre 2001, n. 405. L'art. 2 ha imposto alle Regioni l'obbligo di adottare le iniziative e le disposizioni necessarie affinché le aziende sanitarie ed ospedaliere, nell'acquisto di beni e servizi, aderissero alle convenzioni stipulate dalla Consip, ovvero ad altri strumenti di contenimento della spesa sanitaria approvati dal CIPE. E' stato demandato, inoltre, alle Regioni il compito di provvedere con legge alle sanzioni da applicare nei confronti degli amministratori che non si adeguavano alle direttive.

Le aziende sanitarie ed ospedaliere potevano decidere, con proprio provvedimento

(da trasmettere al collegio sindacale e alla regione territorialmente competente) di non aderire alle convenzioni solo per gli acquisti per i quali fosse dimostrata la non convenienza.

I relativi provvedimenti dovevano essere trasmessi al collegio sindacale e alla regione territorialmente competente per consentire l'esercizio delle funzioni di sorveglianza e controllo.

Era prevista l'istituzione (entro il 31 dicembre 2001) dell'osservatorio regionale dei prezzi in materia sanitaria e l'attribuzione di una separata evidenza agli acquisti effettuati al di fuori delle convenzioni e per importi superiori ai prezzi di riferimento.

2) legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002). Gli artt. 24 e 32 hanno ampliato il novero degli enti facoltizzati ad aderire alle convenzioni quadro (province, comuni, comunità montane e i consorzi di enti locali) ovvero obbligati a detta adesione (quali gli enti privati interamente partecipati allo Stato).

I primi, in ogni caso, per procedere ad acquisti in maniera autonoma dovevano adottare i prezzi delle convenzioni come base d'asta al ribasso.

3) legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003). L'art. 24 ha valorizzato ulteriormente la posizione della Consip, quale centrale degli acquisti al servizio degli enti ed organismi pubblici. L'obbligo di adesione alle convenzioni quadro è stato esteso anche agli enti pubblici istituzionali ed è stato stabilito che i contratti stipulati in violazione dell'obbligo di utilizzare le convenzioni stipulate dalla Consip sono nulli e che il dipendente che aveva sottoscritto il contratto rispondeva a titolo personale delle relative obbligazioni ed era assoggettato a responsabilità amministrativa.

C – IL MUTAMENTO DI INDIRIZZO IN ORDINE AL RUOLO DELLA CONSIP. LA SOSPENSIONE DELLE GARE. INIZIALI DIFFICOLTA' INTERPRETATIVE

A partire dalla metà dell'esercizio finanziario 2003 il progetto di razionalizzazione e

potenziamento del sistema di centralizzazione degli acquisti – elaborato in ben quattro leggi finanziarie (dal 2000 al 2003) – ha formato oggetto di un repentino ripensamento, successivamente confermato ed integrato dalla legge finanziaria per il 2004.

In occasione della conversione in legge del decreto-legge 24 giugno 2003, n. 143, l'art. 5 del provvedimento (che nel testo originario si occupava di proroghe di termini in materia di gare) è stato integralmente sostituito da una serie di disposizioni che nel loro insieme sono dirette a ridimensionare il ruolo della Consip ed a limitare l'obbligo di adesione alle convenzioni quadro alle sole Amministrazioni centrali dello Stato.

Le predette disposizioni, pur essendo state successivamente superate (su ciò, v. in seguito) meritano di essere ricordate per le difficoltà che hanno determinato e per la rilevanza degli effetti sulla gestione della Consip.

Al riguardo, va innanzitutto notato che la loro applicazione (temporanea) è stata resa non agevole della disorganicità derivante dal fatto che le nuove disposizioni erano state frutto dell'accoglimento di emendamenti parlamentari non coordinati tra loro.

Così, ad esempio, il comma 3 dell'art. 24 della legge n. 289 del 2002 – nel testo modificato dalla legge di conversione del citato decreto-legge (legge 1° agosto 2003, n. 112) – continuava a tenere ferme le precedenti disposizioni (di cui in precedenza si è detto) relative all'attività della Consip, limitandosi a disporre che le Amministrazioni considerate nella tabella C allegata alla legge, e comunque gli enti pubblici istituzionali, "hanno l'obbligo per l'acquisto di beni e per l'approvvigionamento di pubblici servizi caratterizzati dall'alta qualità dei servizi stessi e dalla bassa intensità di lavoro" di utilizzare le convenzioni quadro.

In connessione con tale disposizione il successivo comma 3-bis demandava al Ministero dell'economia e delle finanze il compito di provvedere entro il 31 ottobre 2003 (termine inutilmente decorso) all'individuazione delle tipologie di servizi dotati delle menzionate caratteristiche.

Sarebbe sembrato dalla lettura della norma che solo l'ambito dei servizi

convenzionabili avesse subito modificazioni.

Invece, il comma 4 bis dello stesso articolo (anch'esso introdotto dalla legge di conversione) disponeva che tutte le pubbliche amministrazioni – inclusi gli enti pubblici, le società pubbliche e i concessionari di pubblici servizi – con la sola eccezione degli uffici centrali dello Stato, avevano la facoltà e non l'obbligo di utilizzare le convenzioni quadro "qualora il valore dei costi e delle prestazioni dedotte in contratto sia eguale o inferiore" a quello previsto dalle stesse convenzioni.

Anche quest'ultima disposizione, peraltro, non appariva coordinata con il nuovo testo dell'art. 26, comma 1, della legge n. 488 del 2001, così come modificato dalla legge di conversione del decreto-legge.

In base all'articolo menzionato, infatti, gli enti pubblici diversi da quelli previsti nel comma 6 dell'art. 24 della legge n. 448 del 2001 (e cioè province, comuni, comunità montane e consorzi di enti locali) "per l'acquisto di beni e per l'approvvigionamento di servizi caratterizzato dall'alta qualità dei servizi stessi e dalla bassa intensità del lavoro aderiscono alle convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni, e dall'art. 59 della legge 23 dicembre 2000, n. 388".

In tale contesto di incertezze interpretative, il Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento dell'amministrazione generale e dei servizi del tesoro, con nota n. 115434 del 28 novembre 2003, ha invitato la Consip a sospendere temporaneamente tutte le gare in corso per la stipula di convenzioni relative all'acquisto di beni e servizi per le amministrazioni pubbliche "a seguito delle indicazioni fornite dall'autorità politica e in attesa dell'emanazione del decreto ministeriale previsto dall'art. 24, comma 3 bis, della legge 27 dicembre 2002, n. 289".

La legittimità della nota sopraindicata e le conseguenze economiche e finanziarie derivanti dalla sua attuazione hanno formato oggetto di approfondita discussione in seno al Consiglio di amministrazione della società (adunanza del 3 dicembre 2003).

E' stato rilevato in quella sede 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, non interessava l'acquisizione dei beni e 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, di 21 gare espletate ma non aggiudicate alla data del 28 novembre 2003.

E' stato evidenziato, infine, che la sospensione delle gare determinava il mancato rispetto del programma 2003 nei seguenti punti fondamentali:

- **SPESA ANNUA AFFRONTATA**: l'obiettivo di € 16.231 milioni originariamente previsto passava a circa € 15.000 milioni;
- **RISPARMIO POTENZIALE ANNUO**: a fronte di un piano di € 3.408 milioni, con la nuova situazione occorreva fermarsi al tetto di € 3.259 milioni.

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. Da ciò la possibilità del verificarsi di discontinuità e di ritardi sulla soddisfazione delle esigenze della pubblica amministrazione.

Pur tenendo conto delle considerazioni che precedono, il Consiglio di Amministrazione ha preso tuttavia atto della sussistenza di uno specifico obbligo della Consip in ordine al rispetto delle istruzioni del Ministero dell'economia e delle finanze.

I rapporti tra le società e il Ministero, infatti rientrano nella fattispecie del mandato, onde la società stessa non può che esercitare le proprie attività attenendosi alle

istruzioni impartite dal mandante. In questo senso dispone anche la convenzione conclusa in materia di acquisto di beni e servizi con il Ministero dell'economia a delle finanze, nella parte in cui si prevede la previa autorizzazione delle convenzioni e l'obbligo della Consip di uniformarsi alle istruzioni impartite dal IV Dipartimento del Ministero.

In considerazione di ciò, il Consiglio di amministrazione della Consip ha dato esecuzione alle istruzioni ricevute, sospendendo tutte le gare non ancora aggiudicate alla data del 28 novembre 2003.

Il quadro normativo di riferimento del sistema di centralizzazione degli acquisti ha subito – come si è già accennato – un nuovo e più sistematico mutamento con l'emanazione della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004).

Anche tale legge, non diversamente dalla precedente, è intervenuta nella materia mediante abrogazioni e modifiche parziali di specifiche disposizioni concernenti l'attività della Consip, anziché mediante l'enucleazione di una disciplina organica e la conseguente abrogazione delle previgenti disposizioni incompatibili.

La tecnica legislativa adottata rende dunque non agevole la ricostruzione di un quadro unitario, considerato il numero delle norme modificate, abrogate o parzialmente mantenute in vita.

Il nuovo sistema, certamente assai restrittivo per l'attività della Consip, può comunque essere ricostruito nel modo che segue.

E' mantenuta in capo alla Consip la competenza a stipulare le sole convenzioni quadro relative all'acquisto di beni e servizi "a rilevanza nazionale". Le amministrazioni pubbliche possono farvi ricorso ovvero possono utilizzare i parametri di prezzo-qualità per l'acquisto di beni e servizi comparabili con quelli oggetto di convenzionamento (nuovo testo dell'art. 26 della legge n. 488 del 1999).

Le Amministrazioni legittimate all'adesione restano quelle contemplate dall'art. 1 del d.lgs. n. 165 del 2001 (art. 58 della legge n. 388 del 2000). Possono altresì aderire alle convenzioni i partiti e movimenti politici (art. 24, comma 3, della legge 289 del 2002).

Non possono invece aderire alle convenzioni gli enti pubblici economici e gli enti di natura privatistica (art. 26, comma 1, della legge n. 488 del 2001).

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, la Consip promuove 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 (nuovo testo dell'art. 59, comma 1, della legge n. 388 del 2000).

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 (nuovo testo dell'art. 59, comma 5, della legge n. 388 del 2000).

Nel quadro delle esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno, la Consip, attraverso proprie articolazioni territoriali, può 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 (art. 3, comma 172, della legge n. 350 del 2003).

Le Regioni, che prima impartivano disposizioni affinché le aziende sanitarie ed ospedaliere aderissero alle convenzioni quadro, adottano ora le iniziative occorrenti affinché le dette aziende, nell'acquisto di beni e servizi, attuino i principi di cui alle convenzioni Consip. Le Amministrazioni sanitarie in caso di acquisto autonomo non sono più tenute a comunicare i relativi provvedimenti al collegio sindacale e alla Regione (nuovo testo dell'art. 2 del decreto legge n. 247 del 2001, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 405 del 2001).

E' venuta meno, per effetto dell'abrogazione dell'intero art. 24 della legge n. 289

del 2002 (ad eccezione dei commi 3, ultimo periodo; 6-bis e 7) anche 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.

A decorrere dal 1° gennaio 2004 le Amministrazioni pubbliche possono decidere se continuare ad utilizzare o meno le convenzioni precedentemente stipulate dalla Consip (art. 3, comma 171, della legge n. 350 del 2003).

****

L'insieme delle disposizioni che si sono illustrate non potrà non incidere notevolmente sulla gestione che sarà posta del 2004.

L'intera attività della struttura dedicata agli acquisti per conto delle pubbliche amministrazioni è infatti interessata dal ridimensionamento dell'ambito oggettivo e soggettivo delle convenzioni quadro. A ciò possono essere aggiunte le incertezze derivanti dal comportamento che le Amministrazioni adotteranno in tema di acquisto centralizzato e le imprevedibili conseguenze che nella determinazione dei prezzi pattuiti nelle convenzioni quadro potranno derivare dalla difficoltà di prevedere quantitativi minimi e massimi dei beni e servizi che dovranno essere acquistati. Tale difficoltà potrebbe, infatti, determinare una rarefazione nella partecipazione alle gare, una riduzione degli sconti ottenuti ed una minore appetibilità delle convenzioni concluse, con la conseguente incentivazione degli acquisiti extra convenzione.

L'intera materia attende approfondimenti e l'adozione delle conseguenti misure organizzative non potrà che interessare la gestione relativa all'esercizio finanziario 2004.

In questa sede può soltanto rilevarsi che la sospensione delle gare, nonostante la radicale riforma della precedente disciplina legislativa e l'abrogazione della stessa norma in base alla quale era stata formalmente adottata, è proseguita anche nei primi mesi del 2004.

Il perdurare di tale situazione – pur in mancanza di una approfondita valutazione dei motivi di fatto e di diritto che, anche nel nuovo quadro normativo, possano giustificare la sottoutilizzazione delle strutture della Consip ed il mancato rispetto degli obiettivi prefissati – ha formato oggetto di segnalazione da parte del magistrato della Corte dei conti delegato al controllo della società, nella seduta del Consiglio di amministrazione del 4 marzo 2004.

III. IL SISTEMA DEGLI ACQUISTI ELETTRONICI (E-PROCUREMENT)

L'utilizzazione degli strumenti di e-procurement non ha subito limitazioni ad opera del decreto legge n. 143 del 2003 (come convertito dalla legge n. 112 del 2003) e della legge finanziaria per il 2004.

Nel biennio in esame, l'attività di sviluppo degli strumenti in questione è stata progressivamente incrementata ed è stato delineato il piano per il 2004.

Nel corso del 2002 è stata aggiudicata la gara per l'implementazione della piattaforma relativa al sistema di acquisti elettronici, articolata in due lotti concernenti la fornitura e il supporto delle aste on line e del mercato elettronico (market place).

In coerenza con l'anzidetta convenzione, sul finire dello stesso anno si è proceduto alla realizzazione del nuovo sistema di e-procurement. Accanto alle funzionalità già rilasciate (portale, servizio di assistenza telefonica, gestione dei negozi) sono state attivate le funzionalità per la gestione delle aste e del mercato elettronico della pubblica amministrazione.

Per consentire il concreto avvio del sistema, è stata fornita collaborazione al Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie per la redazione del regolamento concernente le procedure di acquisto telematico (v. d.P.R. 4 aprile 2002, n. 101) e sono stati definiti i procedimenti relativi allo svolgimento delle gare telematiche e le modalità di realizzazione del mercato elettronico.

A sostegno di tali iniziative, nel 2002 è stata avviata una campagna di comunicazione, essenzialmente diretta alle imprese, volta ad illustrare le prospettive derivanti dall'avvio dei sistemi di e-procurement ed a rendere noti i meccanismi delle nuove modalità di acquisto, sottolineando le grandi opportunità offerte all'imprenditoria locale.

A) LE GARE TELEMATICHE (ASTE ON LINE)

Le gare telematiche, secondo la disciplina posta dal d.P.R. n. 101 del 2002, sono procedure di gara aggiuntive rispetto a quelle ordinariamente previste ed hanno per oggetto l'acquisto di beni e servizi di importo sia superiore che inferiore alla soglia comunitaria.

La procedura di gara telematica comporta:

- l'emanazione di un bando di abilitazione dei fornitori per una o più categorie merceologiche;
- l'emissione di avvisi di gara successivi, relativi alle categorie merceologiche previste nel bando;
- l'espletamento della singola gara, relativa all'avviso, attraverso l'utilizzazione di una piattaforma telematica a supporto della ricezione delle offerte dei fornitori e della loro valutazione.

Il nuovo strumento agevola il processo di gara, prevedendo:

- la valutazione automatica delle offerte ricevute da parte del sistema informatico di negoziazione e la predisposizione di una graduatoria sulla base dei criteri predefiniti dall'unità ordinante;
- l'utilizzazione della firma digitale quale strumento di sottoscrizione dei documenti e degli atti di gara;
- la possibilità di utilizzare la modalità a ribassi successivi per aumentare la competizione dei fornitori sia sulla componente economica sia sull'eventuale componente tecnica dell'offerta, con un conseguente possibile aumento dei risparmi rispetto alla base d'asta e del rapporto qualità/prezzo;
- l'eventualità di qualificare i fornitori oltre che per il primo avviso di gara anche per eventuali avvisi successivi attinenti la stessa o altre categorie merceologiche, in modo da garantire un accelerazione nell'esecuzione delle gare successive;