

ATTI DI CONTROLLO**PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI**

*Interpellanza urgente
(ex articolo 138-bis del regolamento):*

I sottoscritti chiedono di interpellare il Presidente del Consiglio dei ministri, per sapere — premesso che:

le misure di razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi, con lo scopo di conseguire significativi risparmi, hanno trovato, sul piano normativo, una prima e complessiva definizione nella legge 23 dicembre 1999, n. 488 (legge finanziaria per il 2000);

in particolare, l'articolo 26 della legge n. 488 del 1999, successivamente modificato dall'articolo 58 della legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria per il 2001), ha previsto l'obbligo, per le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, di acquisire i beni e servizi necessari (e, analogamente, di ricorrere al noleggio e alla locazione finanziaria) avvalendosi di convenzioni stipulate, in forma centralizzata, dal Ministero dell'economia e delle finanze con fornitori scelti mediante gare ad evidenza pubblica;

per quanto riguarda le pubbliche amministrazioni diverse da quella statale, il medesimo articolo 26 ha stabilito che esse avessero la facoltà di servirsi delle convenzioni e che dovessero, in ogni caso, utilizzarne i parametri di qualità e di prezzo per acquistare beni comparabili;

successivamente, la disciplina delle convenzioni centralizzate per l'acquisto di beni e servizi è stata rivista e rafforzata con gli articoli 58 e 59 della citata legge n. 388 del 2000;

in particolare, la legge n. 388 ha affidato alla Consip la funzione di stipulare le convenzioni per conto del Ministero dell'economia e delle finanze ovvero di altre pubbliche amministrazioni, sancendo con una norma di rango legislativo quello che già era stato previsto in via ammini-

strativa, e ha precisato sia il contenuto delle convenzioni, sia l'ambito dei soggetti pubblici che hanno l'obbligo (se amministrazioni centrali o periferiche dello Stato) o la facoltà (se altre amministrazioni) di acquistare beni e servizi aderendo alle convenzioni stipulate in forma centralizzata e standardizzata;

la Consip Spa è la società attraverso cui il Ministero dell'economia e delle finanze gestisce il proprio sistema informativo e il sistema di convenzioni per l'acquisto, in forma centralizzata, di beni e servizi da parte delle amministrazioni pubbliche;

per affrontare anche quella spesa non gestibile con le convenzioni quadro a livello nazionale — o per la sua tipizzazione o per la sua caratterizzazione locale — la legge finanziaria per il 2001 ha previsto la possibilità che amministrazioni locali, aziende sanitarie ed università si aggregassero a livello periferico sia per gestire insieme tipologie di spesa specifiche, sia per sfruttare al meglio le opportunità offerte dai mercati locali;

veniva parallelamente avviato, per non escludere, di fatto, dalle convenzioni le PMI, un progetto finalizzato alla predisposizione di strumenti più flessibili di negoziazione (*aste on line e market place*);

su tali presupposti sono andate però ad innestarsi le norme contenute nelle successive leggi finanziarie, hanno rafforzato i vincoli di obbligatorietà delle convenzioni-quadro a carico di tutte le amministrazioni statali e locali;

l'articolo 24, comma 6, della legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria per il 2002) ha ribadito, nell'ambito delle misure volte a contribuire al raggiungimento degli obiettivi fissati dal Patto di stabilità interno, la facoltà per province, comuni, comunità montane e consorzi di enti locali di aderire alle convenzioni stipulate dalla CONSIP per l'acquisto di beni e servizi;

il medesimo articolo 24 ha disposto che, nel caso in cui gli enti locali non aderiscano alle convenzioni, gli enti medesimi, per procedere ad acquisti in maniera autonoma, debbono adottare come

base d'asta al ribasso i prezzi fissati nelle convenzioni relative ai beni e ai servizi oggetto di acquisto;

l'obbligo di aderire alle convenzioni per gli acquisti centralizzati di beni e servizi, è stato infine esteso agli enti pubblici (diversi da province, comuni, comunità montane e consorzi di enti locali) nonché agli enti privati interamente partecipati (presumibilmente dallo Stato), dall'articolo 32, comma 1, della legge n. 448 del 2001;

l'articolo 24 della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria per il 2003) ha introdotto un abbassamento (sia rispetto alla normativa italiana vigente, sia rispetto alla normativa comunitaria) delle soglie di obbligo di ricorso alle procedure concorsuali, consentendo alle amministrazioni interessate di poter ricorrere all'acquisto in economia di beni e servizi solamente al di sotto della nuova soglia di 50.000 euro, anziché potersi avvalere di tale modalità fino ad un importo di 130.000 euro;

tale nuova previsione obbliga le pubbliche amministrazioni ad adottare procedure pesanti e complesse anche per gli acquisti di ridotta entità;

non sono state adeguatamente sviluppate le misure che avrebbero dovuto accompagnare il progetto Consip, in modo da consentire, attraverso l'attivazione di tutti gli strumenti indicati (cataloghi elettronici, aste *on line* e soprattutto *market place*) di intervenire in modo equilibrato sull'intero mercato delle pubbliche forniture, senza penalizzare il sistema produttivo e, in particolare, le PMI;

il comma 9 dell'articolo 24 citato stabilisce che le disposizioni contenute nei precedenti commi 1, 2 e 5 si pongono, nei confronti delle regioni, quali « norme di principio e coordinamento ». Tale espressione sembra doversi intendere riferita a quanto disposto in materia di finanza pubblica dagli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, come modificati a seguito della riforma introdotta dalla legge costituzionale 3/2001;

la carenza di indicazioni operative e di chiari indirizzi del legislatore ha im-

posto l'intervento della Corte dei Conti che – con delibera del 27 febbraio 2003 delle Sezioni riunite in sede di controllo – ha dovuto fornire una complessa ricostruzione interpretativa di ciascun aspetto della nuova disciplina, estesa anche alle implicazioni di carattere funzionale e organizzativo delle nuove procedure per le singole amministrazioni;

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nell'ambito dei compiti ad essa espressamente assegnati dall'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, ha formulato dei pareri in merito ad alcuni bandi di gara per l'approvvigionamento di beni e servizi per le amministrazioni pubbliche sottoposti alla sua attenzione dalla Concessionaria Servizi Informatici Pubblici – Consip Spa;

nella sua decisione del 30 gennaio 2003, « l'Autorità auspica l'inserimento nei bandi di gara dei seguenti requisiti:

a) l'attestazione di un livello di fatturato specifico conseguito cumulativamente nel biennio precedente all'espletamento della gara di ammontare non superiore al valore massimo della fornitura indicato nel bando, da computarsi con riferimento al medesimo arco temporale preso a base per il calcolo del fatturato specifico;

b) in alternativa al requisito di un determinato livello del fatturato globale, l'attestazione del possesso di requisiti in grado di fornire un'adeguata garanzia all'ente appaltante senza tuttavia costituire un ostacolo eccessivo alla partecipazione, quali, ad esempio, il possesso di una referenza bancaria rilasciata da un primario istituto di credito;

c) il rinvio esplicito al contenuto dell'articolo 13, comma 3, decreto legislativo 24 luglio 1992, n. 358 (o dell'omologa disposizione di cui all'articolo 13, comma 3, decreto legislativo 17 marzo 1995, n. 157), che consente alle imprese di provare la propria capacità economica e finanziaria mediante il deposito di documentazione alternativa al bilancio, anche al fine di evitare la preclusione alla gara

per le imprese la cui costituzione è avvenuta in tempi immediatamente precedenti alla pubblicazione del bando;

d) il deposito di una cauzione provvisoria il cui importo sia calcolato sulla base del valore annuale nella fornitura, atteso che la funzione di tale garanzia risiede soltanto nell'assicurare la partecipazione alla gara da parte delle imprese e non l'esecuzione delle forniture »;

« le sopra richiamate previsioni — secondo l'Autorità — appaiono coniugare l'esigenza avvertita da Consip di garantire la continuità e affidabilità delle forniture con l'obiettivo di ampliare il numero dei partecipanti alla gara, rendendo più agevole la partecipazione anche ad imprese con disponibilità economico-finanziarie minori »;

inoltre: « l'Autorità confida che i requisiti tecnici richiesti non siano tali da escludere, esplicitamente o implicitamente, la possibilità per determinate imprese di partecipare alla gara... Nei pareri resi sui bandi di gara predisposti da CONSIP per la fornitura di *personal computer*, portatili e *desktop*, l'Autorità ha evidenziato che la previsione di particolari specifiche *hardware* e *software* consentiva la partecipazione alla gara ai soli produttori e/o fornitori di computer appartenenti alla piattaforma PC-Windows (Cfr. pareri S509, "Fornitura di *personal computer* portatili e dei servizi connessi", e S520, "Fornitura di *personal computer desktop* e dei servizi connessi"). Infatti, la previsione, nei capitolati tecnici, di specifiche caratteristiche, da un lato, può vanificare la gara predeterminandone l'esito, dall'altro, può lasciare insoddisfatta quella porzione di domanda che manifesti esigenze di beni con caratteristiche diverse da quelle previste dal bando. Né a tale ultima difficoltà potrebbe farsi fronte mediante la predisposizione di un bando che, non introducendo restrizioni nelle caratteristiche tecniche dei prodotti oggetto di fornitura, non precluda la partecipazione di fornitori di prodotti differenti, ciascuno caratterizzato da elevati *switching costs* per gli utilizzatori; giacché, inevitabilmente, un solo fornitore risulterebbe aggiudicatario dell'intera fornitura. »;

« l'Autorità intende ribadire — sottolinea il documento — che il Raggruppamento temporaneo di imprese (RTI), proprio in quanto strumento di collaborazione tra le imprese, può facilmente prestarsi ad un uso restrittivo della concorrenza, attuale o potenziale, tra le imprese stesse... Appare (dunque) legittimo che le stazioni appaltanti, e nella fattispecie CONSIP, pur nel silenzio della legge, limitino la possibilità di associarsi in RTI da parte di due o più imprese che singolarmente sarebbero in grado di soddisfare i requisiti finanziari e tecnici per poter partecipare alla gara »;

ancora, prosegue il parere dell'Antitrust: « l'Autorità reputa che la suddivisione della fornitura in più lotti sia coerente con l'obiettivo di garantire la partecipazione alla gara del maggior numero possibile di concorrenti; tuttavia, affinché si realizzi un effettivo confronto competitivo tra le imprese, appare indispensabile che il numero dei lotti sia determinato in modo tale da risultare sempre inferiore al numero dei partecipanti alla gara »;

l'Antitrust consiglia ancora: « il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, che associa al prezzo altri parametri di aggiudicazione, potrebbe, al contrario (del criterio del prezzo più basso), rivelarsi preferibile, nella prospettiva concorrenziale, quando più caratteristiche qualitative del prodotto o del servizio possono concorrere, anche in forme alternative, al soddisfacimento dell'interesse pubblico... Inoltre, con particolare riguardo alla variabile del prezzo, l'Autorità evidenzia che, allo scopo di rimuovere condizioni che possano favorire un eventuale coordinamento dei comportamenti dei partecipanti alla gara, CONSIP potrebbe valutare l'opportunità di fissare il prezzo di riserva (prezzo massimo che la stazione appaltante è disposta a pagare per un determinato bene o servizio) in modo da tenere conto delle informazioni disponibili sulle caratteristiche tecniche ed economiche del bene o servizio richiesto, così da renderlo il più possibile prossimo ad una stima plausibile del valore di mercato. Ciò avrebbe l'effetto di disincentivare la definizione di accordi collusivi o

di renderli meno sostenibili in quanto valori proporzionati, e quindi contenuti, del prezzo di riserva limitano il margine atteso di guadagno per i membri di un potenziale cartello»;

in conclusione, secondo l'Autorità: «la corretta formulazione di un bando di gara non può prescindere da un'attenta analisi delle specifiche caratteristiche del bene o servizio oggetto della fornitura, oltre che dal numero e dalle dimensioni degli operatori presenti nel mercato di riferimento. La mancata considerazione di tali elementi, infatti, potrebbe condurre alla redazione di bandi non conformi alle regole ed ai principi della concorrenza»;

la stessa Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici sta valutando la questione Consip per gli aspetti di propria competenza;

la Consip nel corso dell'anno 2002 ha gestito circa il 42 per cento della spesa complessiva per beni e servizi della pubblica amministrazione (40 miliardi di euro su un totale di 97 miliardi);

secondo quanto indicato dalla «Relazione sui risultati ottenuti in materia di razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi per le Pubbliche amministrazioni» redatta dal Ministero dell'economia e delle finanze e trasmessa al Parlamento nel marzo 2003: «al 31 dicembre 2002 sono state attivate iniziative merceologiche per circa 8.400 milioni di euro con effetti stimati per la riduzione dei prezzi unitari, rispetto ai prezzi di mercato e ai prezzi precedentemente applicati alle Pubbliche amministrazioni, pari a circa 2.300 milioni di euro»;

non sembrano essere stati accolti dalla Consip se non in misura ridotta i suggerimenti dell'Antitrust;

spesso le condizioni previste dai contratti stipulati tramite Consip risultano assai più onerose di quelle offerte dai fornitori locali ed impegnano per 4 anni finanziari;

l'obbligo — di cui all'articolo 24 della legge n. 289 del 2002 — di aderire alle convenzioni stipulate dalla Consip

pena la nullità dei contratti e la responsabilità amministrativa dell'operatore, esclude la possibilità di rintracciare sul mercato prodotti equivalenti ad un prezzo inferiore e con modalità di fornitura più vantaggiose;

le convenzioni hanno l'effetto di privilegiare poche grandi imprese in danno di una struttura produttiva, come quella italiana, costituita da numerose aziende di dimensioni medio-piccole, ottenendo il risultato opposto rispetto a quello dichiarato di agevolare la trasparenza e la concorrenza;

le opzioni di alcune amministrazioni a favore delle convenzioni Consip stanno creando consistenti difficoltà a migliaia di imprese piccole e medie che riuscivano a permanere sul mercato grazie alla fornitura di beni e servizi resi ad amministrazioni locali ed alle regioni —:

se non ritenga il Governo di dovere adottare iniziative normative volte ad una revisione generale e della disciplina dell'acquisizione di beni e servizi, tale da definire, nel quadro di una rigorosa politica di controllo della spesa, un regime effettivamente concorrenziale che salvaguardi anche la possibilità delle PMI di partecipare alle gare relative, tenuto conto che tale revisione dovrebbero prendere in considerazione le indicazioni della citata decisione dell'Antitrust, e prevedere in particolare:

a) l'abrogazione della norma dell'articolo 24 della legge finanziaria per il 2003 che abbassa a 50.000 euro la soglia comunitaria per gli acquisti al di fuori del sistema Consip;

b) la realizzazione di un adeguato circuito informativo Consip/Associazioni di categoria che consenta di dare trasparenza al quadro di riferimento, alle strategie per i diversi settori di intervento a breve, medio e lungo termine ed agli impatti sul sistema produttivo;

c) l'emanazione di direttive atte ad evitare artificiose aggregazioni di beni e servizi eterogenei nella predisposizione delle convenzioni-quadro e ad assicurare comunque l'affiancamento alle mega-convenzioni di strumenti più flessibili per

soddisfare esigenze più limitate, ovvero eccedenti le quantità massime previste dalle convenzioni effettivamente stipulate;

d) lo sviluppo delle aste *on line* quale strumento per forniture di dimensioni più contenute;

e) l'attivazione del *market place* e il suo dimensionamento quale strumento preferenziale per soddisfare le esigenze di acquisti in economia e lo sviluppo dei mercati locali;

f) la definizione di direttive atte a dare spazio alle aggregazioni e alle iniziative autonome a carattere regionale e sub-regionale, come sede più idonea al soddisfacimento della domanda specialistica localizzata sul territorio e allo sviluppo dell'industria locale, con il conseguente decentramento delle responsabilità, che si tende, allo stato attuale, a caricare sulla Consip, appesantendone il funzionamento in una dimensione burocratica.

(2-00775) « Agostini, Violante, Visco ».

* * *

AFFARI ESTERI

Interrogazione a risposta in Commissione:

BOLOGNESI e CAPITELLI. — *Al Ministro degli affari esteri, al Ministro per le pari opportunità.* — Per sapere — premesso che:

la Commissione per le adozioni internazionali garantisce che le adozioni di bambini stranieri avvengano nel rispetto dei principi stabiliti dalla Convenzione de L'Aja del 29 maggio 1993 sulla tutela dei minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale e della normativa italiana in tema di adozioni internazionali;

talvolta la conclusione del già faticoso iter adottivo, non è facilitata a causa dello scarso impegno da parte delle Istituzioni consolari e diplomatiche italiane all'estero, rispetto alle procedure;

l'accordo bilaterale con il Vietnam, in particolare, attende da circa 5 mesi di essere firmato dal nostro Ambasciatore ad Hanoi ed a seguito dell'entrata in vigore

della nuova legislatura vietnamita in materia di adozioni, le adozioni di famiglie italiane sono al momento sospese;

in Vietnam, fino ad oggi, il rilascio del visto per il minore avviene oltre una settimana dopo l'autorizzazione all'ingresso rilasciata dalla Commissione per le adozioni internazionali; tale comportamento (che implica per le famiglie adottive una ulteriore ed ingiustificata permanenza nel paese straniero in condizioni di disagio sia per il bambino/a che per la famiglia, oltre che un aggravio di costi economici relativi al soggiorno nel paese) è stato recentemente giustificato dal nostro Ambasciatore al fine di eseguire ulteriori indagini suppletive che la normativa in questione non prevede né autorizza;

la legge in tema di adozioni internazionali vietnamita dispone che i documenti vengano presentati personalmente dalla coppia che per un soggiorno di massimo 4/5 giorni è costretta a svolgere un viaggio suppletivo, cosa che potrebbe venire modificata tramite specifico accordo con il governo vietnamita. Le intese bilaterali tra il nostro paese ed i paesi stranieri, infatti, hanno lo scopo di agevolare gli Enti, e quindi le famiglie, nel portare a termine le adozioni internazionali;

la Commissione per le Adozioni internazionali ha un importante compito di vigilanza sugli Enti in Italia ma non è sufficientemente autorevole se non è supportata dai vari Ministeri, in particolare dal Ministero degli affari esteri, il cui ruolo è fondamentale, in relazione alle Ambasciate Italiane all'estero, per svolgere una funzione di supporto nei confronti delle famiglie adottive —:

per quale motivo l'accordo bilaterale tra il nostro paese ed il Vietnam non sia stato ancora sottoscritto dalla rappresentanza italiana ad Hanoi;

quali iniziative intenda adottare affinché le nostre diplomazie all'estero siano poste nelle migliori condizioni per operare nel rispetto della legislazione nazionale, anche al fine di non ostacolare la conclusione dell'iter adottivo di minori stranieri in Italia.

(5-02040)

* * *