

Il caso CONSIP e le scuole

Prove tecniche di monopolio

di ANTONINO PETROLINO

34

Cos'è la CONSIP?

Si tratta di una società per azioni, interamente di proprietà del Ministero dell'Economia, costituita alcuni anni fa per centralizzare le forniture di servizi informatici alle pubbliche amministrazioni. Da una legge finanziaria all'altra, il suo mandato si è allargato, sia per quanto riguarda le categorie di beni e servizi trattati, che per il numero di soggetti pubblici cui la sua azione di intermediazione si è andata rivolgendo. L'ultimo passo è stato fatto con la legge finanziaria per il 2003 (legge 289/02), che all'articolo 24 rende obbligatorio servirsi della CONSIP per tutte le amministrazioni pubbliche ed istituisce anche, a sostegno di tale obbligo, un pesante regime sanzionatorio.

Come funziona

La CONSIP non fornisce direttamente beni e servizi. Il suo ruolo si può riassumere nei seguenti passi operativi:

- indizione di bandi di gara per la fornitura di beni e servizi. Ogni bando è indetto per un certo numero di "pezzi" o di prestazioni, analiticamente descritti in un capitolato di gara, corrispondenti ad un determinato valore complessivo di fornitura; questo valore è poi aumentabile entro limiti indicati;
- espletamento della gara con il metodo dell'asta al ribasso;
- stipula di una convenzione con cui l'aggiudicatario della gara si impegna a fornire i beni in questione ad un prezzo fisso e predeterminato alle amministrazioni pubbliche che ne facciano richiesta. La convenzione ha una scadenza prefissata;

- pubblicazione, sul proprio sito <http://www.acquistinretepa.it/>, delle convenzioni. L'accesso degli enti interessati avviene tramite registrazione – da eseguire una volta per tutte – e poi di volta in volta attraverso un identificativo utente ed una password.

Lo scopo dichiarato è quello di realizzare economie di scala, attraverso accordi riguardanti forniture importanti. La CONSIP non ha fini di lucro e non percepisce commissioni per il suo intervento.

Le scuole sono obbligate a servirsi della CONSIP?

Su questo punto il dibattito è stato ed è molto acceso, in quanto le norme in merito si sono succedute nel tempo attraverso il consueto sistema di stratificazioni e rinvii: e, nella più recente stesura, la legge non indica esplicitamente i soggetti vincolati.

Senza entrare nel merito di un'analisi che sarebbe necessariamente molto tecnica e comunque poco chiara, va detto che la risposta è affermativa e che i dubbi residui non sono fondati al punto che valga la pena rischiare. La vera novità, infatti, non sta nell'obbligo per le scuole di ricorrere alla CONSIP, che di fatto sussisteva già, ma nelle sanzioni che lo sostengono.

E' possibile acquistare sul mercato a prezzi più bassi?

Una domanda si è posta subito: vige l'obbligo di acquistare tramite la CONSIP quando è possibile reperire sul mercato gli stessi beni ad un prezzo più basso? Anche in questo caso, purtroppo, la risposta è affermativa: solo gli Enti Locali (comma 3) possono utilizzare i prezzi CONSIP come base d'asta al ribasso. Ne deriva un paradosso: che una norma istituita per conseguire risparmi di spesa pubblica, vincola le pubbliche amministrazioni a pagare anche più di quanto potrebbero per l'acquisizione dei beni e servizi necessari.

Una spiegazione, almeno teorica, esiste. I risparmi cui la legge mira sono quelli del sistema pubblico nel suo insieme e non quelli dei singoli uffici. In teoria, i prezzi CONSIP sono più bassi di quel che la maggior parte dei singoli ordinatori di spesa potrebbero spuntare, in quanto le ditte fornitrici realizzano a loro volta economie di scala:

- 1) attraverso la fornitura "garantita" (in regime di sostanziale monopolio) di un rilevante numero di unità di prodotto;
- 2) attraverso la rinuncia ad investimenti in marketing e pubblicità, non necessari dato che gli acquirenti non hanno alternative di mercato.

Il fatto che un singolo ente potrebbe comprare a minor prezzo diventa, in tale ottica, non rilevante rispetto al risparmio che il conferimento, obbligatorio, anche della sua quota di risorse al mercato unico consente di realizzare.

Quando l'obbligo non sussiste

Naturalmente, l'obbligo di utilizzare le convenzioni CONSIP presuppone che esista una convenzione per il bene da acquistare. Nel caso dei prodotti per l'informatica, per esempio, sono offerti soltanto alcuni modelli di computer in configurazione "tipo". Se le necessità della scuola sono diverse, non si è vincolati all'acquisto convenzionato. Occorrerà però

acquisire agli atti un'analitica relazione dei docenti interessati, da cui si derivino con chiarezza le ragioni per cui la configurazione "tipo" è inadatta a soddisfare le esigenze didattiche della scuola. Molto più difficile risulterà dimostrare la natura particolare delle necessità per i prodotti generici di consumo.

Occorre tener presente che le convenzioni non sono permanenti: un bene oggi fornito domani potrebbe non esserlo più, per scadenza temporale della convenzione stessa o per esaurimento del lotto di pezzi convenzionati. Viceversa, un bene che oggi non è oggetto di convenzione potrebbe diventarlo in futuro. Per tutelarsi da eventuali contestazioni degli organi di controllo, sarà opportuno che – una volta constatata l'indisponibilità del bene ricercato – si faccia una stampa della schermata relativa, completa di data, e la si archivi in allegato alla pratica di acquisto (se la data non figura sullo schermo, si può registrare la stampa al protocollo della scuola).

Cosa succede se non si rispetta l'obbligo?

“**I** contratti stipulati in violazione [...] sono nulli” (comma 4). Le conseguenze pratiche di tale nullità possono essere varie. Nell'ipotesi più favorevole, la fornitura ha regolarmente luogo e viene regolarmente pagata. Ma, in caso di verifica degli organi di controllo (revisori dei conti), si potrebbe ipotizzare comunque una responsabilità disciplinare del dirigente per mancata osservanza della legge. Se poi il prezzo pagato fosse superiore a quello CONSIP, si configurerebbe automaticamente un danno erariale, con obbligo di rivalsa.

In ipotesi meno ottimistiche (inadempienza del fornitore), il contratto non potrebbe esser fatto valere in giudizio da parte del dirigente; se invece ad agire in giudizio fosse il fornitore, le obbligazioni assunte non vincolerebbero la scuola, ma solo la persona di chi ha sottoscritto il contratto. Ce n'è abbastanza per concludere che non val la pena di correre il rischio.

Qualche considerazione

Da quanto esposto, risulta chiaro che l'obbligo in via generale esiste e va rispettato. Ciò non toglie che si tratti di un obbligo irrazionale e fonte più che probabile di conseguenze negative, di rilevanza anche superiore ai presunti risparmi di sistema. Vediamone alcune:

- un sistema produttivo privo di concorrenza, o a concorrenza falsata, deriva fatalmente verso il degrado. Privo della sanzione di mercato, il fornitore tende ad abbassare la qualità dei propri prodotti, in quanto non è esposto al rischio della perdita del cliente;
- il sistema delle grandi aste pubbliche taglia fuori tutti i soggetti le cui dimensioni aziendali non consentono di affrontare forniture a scala nazionale e gli oneri finanziari connessi per fidejussioni ed anticipazioni bancarie. Si determina così una situazione di oligopolio che altera gli equilibri di mercato;
- la concentrazione, nelle mani di un solo soggetto decisore, del potere di movimentare grandi somme di denaro pubblico lo espone fatalmente a forti pressioni corruttive ed a non meno forti tentazioni concussorie. Il ricordo, ancora recente, di Tangentopoli dovrebbe far riflettere il legisla-

- tore sui costi potenziali, in termini di moralità pubblica, di certe scelte apparentemente “efficientistiche”;
- l'autonomia delle scuole – per restringerci al nostro ambito – è messa una volta di più pesantemente in discussione. Ad un taglio nei finanziamenti di quasi il 50% in due anni, si aggiunge l'obbligo di comprare da fornitori predefiniti. Ora, la natura dei beni normalmente acquistati dalle scuole è tale che spesso il piccolo fornitore locale risulta più economico della grande ditta nazionale. A parità di spesa, si riduce quindi la potenzialità d'acquisto. Per non parlare dei tempi di eventuale assistenza e manutenzione o delle possibilità di rivalsa in caso di contenzioso;
 - il ruolo dei dirigenti viene fortemente indebolito a beneficio dell'Amministrazione centrale, in contraddizione con tutta la più recente produzione normativa. Per non citare che un aspetto del problema, quale “controllo di gestione” si potrà operare sull'operato dei dirigenti delle scuole quando l'utilizzo delle risorse a loro disposizione è deciso da altri? E, più in generale, come mettere a raffronto obiettivi raggiunti e risorse impiegate quando uno dei due termini è reso rigido da vincoli esterni?

Un suggerimento

I dirigenti delle scuole sono fra l'altro custodi, sul loro territorio, dell'autorità della legge: ed anche quando ne dissentono, sono tenuti ad osservarla. Ciò non deve fare dimenticare che – secondo il dettato costituzionale – essi sono “al servizio esclusivo della Nazione”: e che hanno quindi il dovere di evidenziare i casi in cui ciò che è conforme a norma si discosta da ciò che è utile “per il pubblico bene”. Il caso CONSIP è, da questo punto di vista, esemplare: e pone a ciascuno il problema non eludibile del modo per salvaguardare l'etica dei principi senza sottrarsi a quella della responsabilità.

Sul sito dell'Associazione - www.anp.it - è stato suggerito qualche settimana fa un codice di comportamento: che comporta, certo, qualche piccolo fastidio supplementare e qualche allungamento dei tempi. Si tratta di un prezzo troppo alto da pagare per portare alla luce le contraddizioni di una norma miope e potenzialmente dannosa per i cittadini, oltre che per le scuole? Noi non lo crediamo: ed invitiamo quindi i colleghi a riscoprirlo ed a farlo proprio.

Nel momento in cui la norma cadrà – perché non dubitiamo che così sarà – sarebbe positivo se si potesse dire che questo è avvenuto anche per una presa di posizione dei dirigenti delle scuole, ispirata all'etica del servizio; e non solo per la mobilitazione degli interessi economici che da quella norma erano stati lesi.

