

CONSIP SANITA': CAOS E OPPORTUNITA' SEMINARIO - *PARMA, 8 LUGLIO 2003*

COMUNICAZIONE DI **FRANCO TUMINO**
Presidente di Ancst Legacoop

Slides predisposte per una illustrazione orale

Consip non è che una modalità con la quale le Amministrazioni Pubbliche provvedono ad acquisire beni e servizi

- Per il proprio funzionamento
- Per l'erogazione diretta agli utenti.
- E'opportuno quindi fare un passo indietro, alle modalità generali più opportune per la P.A. di risposta a tali esigenze. Queste devono a nostro avviso:
 - a) evitare l'autoproduzione
 - b) Produrre economie di scala e di razionalizzazione
 - c) Determinare una corretta selezione concorrenziale nell'individuazione degli offerenti e in fase di aggiudicazione
 - d) Dar luogo a modalità di esenzione delle specializzazioni imprenditoriali che siano premianti

A nostro avviso, per tutti e quattro questi ambiti è necessario modificare significativamente impostazione e procedure di Consip, sotto tutti e tre i profili che hanno incidenza sulla sua operatività:

- la normativa di disciplina
- gli indirizzi del Ministero dell'Economia
- le procedure adottate da Consip

Evitare l'autoproduzione

Se si vuole davvero perseguire riduzione dei costi e maggiore efficienza della P.A., occorre dare un serio impulso all'outsourcing.

Non sono mancate dichiarazioni politiche in tal senso (Governo e maggioranza), come anche prescrizioni normative (ultime leggi finanziarie)

Ma i fatti non hanno seguito finora gli impegni. Ad oggi, l'attività Consip ha riguardato solo ciò che era già esternalizzato.

C'è qui un compito di analisi, progettazione ed impulso che dovrebbe essere considerato prioritario

I dati dicono quanto ancora ci sia da fare sotto questo profili:

- Sia per le singole attività per la P.A.
- Sia nel facility
- Sia per i servizi erogati all'utenza (es. dei servizi pubblici locali)

Produrre economie di scala e di razionalizzazione

L'attuale modello delle convenzioni ad adesione successiva ha effetti "casuali" sotto il profilo della ricerca di economie di razionalizzazione delle forniture di servizi.

Non vi è alcuna garanzia, infatti, in base al modello attuale, che le AA.PP. che potrebbero dar luogo ad un appalto congiunto, dando luogo ad economie (si pensi ad un impianto per l'attività di ristorazione), lo facciano.

E' solo lo studio ed il progetto a monte che può farlo

- Determinare corrette selezioni concorrenziali e dar vita a modalità di esecuzione premianti delle specializzazioni ci riporta invece soprattutto:
 - al tema delle concrete decisioni rientranti nell'autonomia di Consip
 - alle scelte che possono scaturire dalla prassi di consultazione frequente che sembra emergere tra la stessa Consip, il competente Dipartimento del Ministero dell'Economia e l'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato. Ci torneremo più avanti

Preliminarmente...non siamo avversi ad una oculata concentrazione della domanda.

Essa può produrre dal lato della domanda benefici:

- riduzioni di costi a carico della collettività grazie ad un superiore efficientamento
- certezza della spesa pubblica
- standard omogenei di servizio nel territorio e per le diverse committenze;

Dal lato dell'offerta produce una tendenza alla qualificazione delle imprese:

- innalzamento dimensionale
- integrazione delle competenze
- rafforzamento dell'organizzazione

Produce, sempre dal lato dell'offerta, anche una positiva selezione qualitativo - quantitativa tra imprese, che:

- premia chi ha perseguito negli anni politiche di innalzamento dimensionale...
- di miglioramento qualitativo...
- e ha perseguito processi di integrazione con altre imprese;

C'è bisogno di politiche di innalzamento dimensionale di qualificazione imprenditoriale e di “politiche di gruppo” nel nostro Paese.

Con una quota di Pil pari al 66% nel comparto dei servizi:

- inferiore a quello di altre Nazioni
- e una struttura in quasi tutti i comparti più debole dei concorrenti stranieri

Ma nel modello e nelle prassi attuali vi s
negativi, ed altri potenzialmente tali, che vanno corretti.

Una concentrazione errata della domanda può
determinare:

- una distruzione dell'assetto dell'offerta, anziché una
sua evoluzione

- una competizione estrema, tra pochi grandissimi
offerenti, disponibili ad assumere l'appalto a qualsiasi
prezzo come "male minore"

- oppure al contrario "costretti" ad una collusione
oligopolistica;

Chiediamo di rendere noti e soggetti a confronto gli studi di settore raccomandati anche dall'Autorità. Sembra impossibile che gli specifici mercati siano così simili da determinare scelte sempre sostanzialmente identiche di numero dei lotti!!

La velocità con cui si intende procedere accentua la nostra forte preoccupazione e la nostra richiesta di correzioni. Infatti (Sottosegretario Baldassarri in risposta ad una interpellanza DS – On. Agostini, Visco ed altri, 16 giugno scorso):

- per il 2002 il “transato effettivo Consip” è dato 1,0 md di Euro (con aggiudicazione di 41 correzioni per un totale di 18,4 md di Euro

- obiettivo 2003 = quasi 23 milioni di Euro

- nell'arco di 3-4 anni pervenire all'obiettivo a regime di transato Consip dei circa 40 md di Euro di spesa delle Amministrazioni Centrali

Un tempo davvero breve, ed una concentrazione che, a normativa vigente, riguarderà anche gran parte delle Amministrazioni locali

E le misure annunciate perché “sono emersi due problemi: il problema delle piccole e medie imprese e quello delle piccole Pubbliche Amministrazioni” (1), e cioè:

- “aste multivincitore da adottare con regolamento o con un DDL”
- market place (“che dovrebbe entrare a regime tra la fine di quest’anno e l’inizio del 2004”)

(1) Ancora dalla risposta del Sottosegretario Baldassarri all’interpellanza DS

Non ci sembrano assolutamente correzioni sufficienti, perché i problemi emersi non sono limitati alle PMI e alle Piccole Amministrazioni.

Dovremo esaminare nel merito le proposte, quando saranno rese note.

Con il modello attuale, come detto, tra l'altro di committenti non predeterminati, ma ad adesione libera alla convenzione, l'offerta delle imprese può diventare un terno al lotto, essendo sostanzialmente al buio, con grave turbamento di un assetto sano del mercato;

Non è ragionevole che le forniture di beni e servizi siano messe sullo stesso piano.

Le forniture di beni sono certamente più standardizzabili, non certamente allo stesso modo le prestazioni di servizi.

Non a caso, il Sottosegretario ha elencato, nella risposta citata, sette casi di gare risoltesi con un risparmio – sono tutte di fornitura di beni!

A questo proposito, occorre una revisione normativa nell'ambito delle forniture di servizi:

- almeno per una parte di essi, nell'ambito particolarmente dei servizi alla persona, si deve pervenire all'esclusione dal campo di operatività Consip così come è oggi (è "l'eccezione alimentare" che abbiamo rivendicato in un recente Convegno per gli appalti di ristorazione; ed è quanto il legislatore ha già previsto in alcuni casi nell'art. 24 della scorsa finanziaria);
- in generale, chiediamo una ampia revisione del comportamento di Consip: questa acquisisca preventivamente i consensi delle amministrazioni appaltanti e appalti quindi, in modo concentrato, prestazioni ben individuate e specifiche.

Questo consentirà alle imprese di presentare offerte consapevoli, precedute da sopralluoghi e attente considerazioni delle condizioni economiche ed organizzative necessarie.

E' a nostro avviso evidente come ciò potrà produrre una selezione corretta dal punto di vista concorrenziale e una maggior tutela degli interessi degli utenti e dei consumatori (e ciò in particolare quando il destinatario vero del servizio non sia il committente, ma l'utente).

- E' bene poi che normativamente siano fissati modalità e vincoli nella effettuazione delle prestazioni. Nelle gare finora espletate nel settore dei servizi, con ogni evidenza Consip ha mostrato di non governare adeguatamente il tema.
- Quello che a nostro avviso di deve evitare è una affermazione di soggetti puramente generalisti, che ricorrono per la reale operatività ad un uso massiccio del subappalto.

- Nei bandi più recenti, Consip ha affrontato la questione inserendo un limite del 15% al subappalto; non è secondo noi una giusta soluzione, perché può portare ad escludere dal loro mercato territoriale imprese qualificate, ma piccole. La soluzione può essere in un limite ben più ampio, accompagnato dal vincolo a subappaltare a imprese in possesso di requisiti proporzionali alla prestazione subappaltata, con il controllo dell'eventuale anomalia di offerta anche nel subappalto, e con la predeterminazione in sede di offerta della "quantità" del prezzo "trattenuta" dall'impresa che affida il subappalto.

- Sempre normativamente va a nostro avviso vincolata la metodologia di gara:
- al metodo dell'offerta economica più vantaggiosa;
- e ad un suo corretto impiego (non certo 70 punti su 100 all'elemento prezzo);

- *Normativamente, occorre poi abrogare, o quantomeno correggere fortemente, le novità introdotte con il già citato art. 24 della legge 298/2002 (finanziaria 2003)*
- *La facoltà di scelta per le Amministrazioni locali se aderire alle convenzioni Consip è meramente teorica; la norma contiene una vera e propria intimidazione a carico del pubblico funzionario...*

- La nostra primaria richiesta, per l'art. 24, è la sua abolizione:
 - anche per contrasto con il titolo V
 - per la dimensione potenziale dirompente dell'operatività Consip: sui 90 MD di euro complessivi, non più solo sui circa 45 delle Amministrazioni Centrali (Interpellanza DS On.Agostini ed altri e citata risposta Sottosegretario Baldassarri)

- In ogni caso, l'art. 24 va almeno profondamente modificato: consideriamo abnorme la prescrizione che obbliga alle procedure UE per tutti gli appalti al di sopra dei 50.000 Euro o, in alternativa, l'assunzione delle convenzioni Consip come base d'asta di procedure al ribasso.
- Le ragioni di trasparenza e concorrenza addotte a motivazione della norma non sono convincenti, visto l'obbligo comunque previgente di procedure concorsuali.

- **Per concludere:**
 - tale è l’impatto e la dimensione di questa materia degli appalti che noi chiederemo l’apertura di un vero e proprio confronto formale con i Ministeri di riferimento;
 - abbiamo eletto con sorpresa l’affermazione del Sottosegretario Baldassarri secondo la quale “si è provveduto alla creazione di tavoli operativi con i sistemi confederali e imprenditoriali ...”. Non ci sono stati e non ci sono tavoli, al più contatti su singole questioni riferite a specifici bandi.
- Ma prendiamo l’affermazione come una disponibilità ad aprire formalmente una sede di confronto, che sollecitamente chiederemo...