

OBBLIGATORIETA' DI ADESIONE ALLE CONVENZIONI CONSIP PER LE ISTITUZIONI SCOLASTICHE

(Dott. Giorgio Chambeyron)

In questo periodo si va sviluppando un'acceso dibattito nel mondo della scuola in merito all'obbligatorietà o meno per le istituzioni scolastiche di adesione alle convenzioni CONSIP stipulate ai sensi della L. 488/99.

In particolare molti hanno sostenuto, anche a mezzo stampa, la non sussistenza dell'obbligo in parola, con un'interpretazione sempre più diffusa che va ormai configurandosi in una sorta di *error communis ius facit*. Tale tesi ha per sostegno una lettura, a parere di chi scrive, eccessivamente semplicistica dell'art. 24 comma terzo della L. 289/02 (finanziaria 2003) laddove si statuisce che “...le pubbliche amministrazioni considerate nella tabella C allegata alla presente legge e comunque gli enti pubblici istituzionali hanno l'obbligo di utilizzare le convenzioni quadro definite dalla CONSIP spa”.

Infatti si argomenta che, non essendo le scuole esplicitamente elencate nella nominata tabella C, per esse non sussiste l'obbligo di adesione alle convenzioni, ma si possono limitare ad adottare i prezzi delle convenzioni come base d'asta al ribasso.

Ovvie appaiono le motivazioni di tali prese di posizione, derivanti sia da una diffusa resistenza al cambiamento da parte di una classe dirigente (ove si intendano inclusi anche i DGSA) in larga parte ancora poco avvezza all'utilizzo delle procedure informatizzate, sia da una naturale propensione a ricorrere al mercato “*locale*” in virtù di un'autonomia sottilmente intesa da qualcuno come libero arbitrio.

Quello che non si è riusciti a comprendere sono le grandi utilità che il sistema delle convenzioni offre. La mancata percezione di tali utilità da parte degli operatori è da imputarsi anche ad un frequente costume del nostro paese dove leggi dalle quali deriva un così ampio impatto diretto nell'operato quotidiano di migliaia di pubblici dipendenti non sono accompagnate da un adeguata opera di informazione/formazione anche in merito ai vantaggi che si intendono conseguire.

Tali vantaggi, dal lato degli utenti, si estrinsecano principalmente nel poter fruire di procedure di scelta del contraente già effettuate “a monte”, svincolando così i dirigenti da una fase delicatissima della spesa impregnata di grandi responsabilità, amministrative e contabili, a fronte delle quali ci si trova spesso impreparati, nonché nella rapidità di selezione ed acquisto dei prodotti consentita dal negozio elettronico una volta che se ne siano ben acquisiti i meccanismi.

Tuttavia, prima di addentrarsi nel merito dell'obbligatorietà o meno di adesione alle convenzioni in parola, conviene fare un passo indietro fino alla natura giuridica del soggetto scuola.

In proposito la Ragioneria Generale dello Stato, con circolare 25611 del 20 marzo u.s., ha approfonditamente analizzato tale natura riconducendo le Istituzioni scolastiche tra le amministrazioni Statali in senso stretto, così smentendo coloro che sostenevano che, a seguito dell'acquisizione della personalità giuridica, tali istituzioni dovessero considerarsi organizzazioni indirette o enti ausiliari dello Stato, contro addirittura il disposto dell'art. 1 comma secondo del D.Lgs. 165/2001. A sostegno di tale profilo giuridico la Ragioneria Generale fa rilevare che le somme costituenti la dotazione finanziaria delle scuole trovano diretta imputazione a specifici capitoli di bilancio nella categoria “funzionamento” dello Stato di previsione del M.I.U.R. mentre i contributi ad enti ed organismi pubblici non statali vengono messi a disposizione tramite trasferimenti su capitoli “interventi”.

Viene pertanto messa in risalto la limitata autonomia finanziaria delle scuole, le quali attingono le loro risorse per la massima parte da denaro pubblico ed inoltre devono destinare gran parte di tali entrate a spese fisse già predeterminate.

A queste importanti considerazioni è possibile aggiungerne altre: l'utilizzo di personale dello Stato, la responsabilità, sia disciplinare che di risultati, del dirigente scolastico nei confronti dell'amministrazione, il potere di vigilanza e controllo, sostitutivo e repressivo, rimasto in capo al

ministero. Tutte queste considerazioni portano a propendere per la natura di ente-organo dello Stato che assume una duplicità di veste: persona giuridica nei confronti dei terzi, organo nei rapporti interni con lo Stato (vedi P.M. Zerman, *“La natura giuridica dell’ente scuola in relazione al patrocinio dell’Avvocatura dello Stato”* Rassegna A.d.S. 1-4/2001).

Per tornare all’art. 24 comma terzo non si può tacere che il legislatore si è preoccupato di adottare una deroga espressa dagli obblighi in parola per le tipologie di enti (EE.LL. e partiti politici) che egli ha inteso sottrarre alla portata della norma.

Riassumendo si può concludere che le istituzioni scolastiche, in quanto organi dell’amministrazione statale del Ministero della Pubblica Istruzione, compresa nella tabella C allegata alla finanziaria 2003, sono soggette all’obbligo di aderire alle convenzioni CONSIP.

Va infine ricordato il severo sistema sanzionatorio della norma che sancisce la nullità dei contratti stipulati in violazione dell’obbligo e la conseguente responsabilità personale del dipendente che li ha stipulati il quale risponde in proprio delle obbligazioni assunte. Le responsabilità derivanti da tale evenienza sono sia amministrative che contabili. E’ del tutto evidente che i collegi dei revisori dei conti saranno in quest’ultimo caso obbligati alle segnalazioni di rito alla Procura della Corte dei conti ed all’Amministrazione di appartenenza.

Piuttosto non si possono ignorare altri tipi di perplessità sollevate di recente dall’autorità antitrust in materia di concorrenza (le convenzioni CONSIP finirebbero per danneggiare le PMI), nonché dalla dottrina in ordine al potere del legislatore di adottare soluzioni normative più rigorose della disciplina comunitaria vigente e recepita dal nostro ordinamento. Sarà pertanto doveroso seguire con grande attenzione gli sviluppi di tali problematiche.

*Pubblicato su *Amministrare la scuola* 6/2003 (pp. 51-52)