



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO
ISPETTORATO GENERALE DI FINANZA
UFFICIO V

Roma, **13 MAR. 2006**

Prot. Nr. 30389
Rif. Prot. Entrata Nr.
Allegati: A, B, C
Risposta a Nota del:

Ai Rappresentanti del MEF in seno ai Collegi sindacali
delle Aziende sanitarie, della Aziende Ospedaliere e
delle Aziende Ospedaliero - Universitarie
LORO SEDI

Al Rappresentante del MEF in seno al
Collegio dei Revisori del ASSR
Dr Emanuele Carabotta presso INAIL
Via IV Novembre, 144
00187 ROMA

Al Rappresentante del MEF in seno al Collegio
dei Revisori della Lega italiana contro i tumori
Dr.ssa Rita Bosco - IGF
SEDE

Al Rappresentante del MEF in seno alla
Croce Rossa Italiana
Dr. Alfredo Roccella Servizio SE.CL.N.
Via Gaeta, 3
00185 ROMA

Al Rappresentante del MEF in seno all'Istituto
Superiore di Sanità
Dr. Angelo Menditto presso Ufficio centrale del
Bilancio presso MEF
00187 ROMA

Al rappresentante del MEF in seno al Collegio dei
Revisori dell'AIFA
Dr. Mario Basili presso
Cassa depositi e prestiti S.p.A.
Via Goito
00187 ROMA

Oggetto: Disposizioni in materia di rinnovo dei contratti delle Pubbliche Amministrazioni per la fornitura di beni e servizi. - Art. 23 della legge 18 aprile 2005, n. 62.

L'articolo 6 della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica) (All. A), così come sostituito dall'articolo 44 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Norme di razionalizzazione della finanza pubblica), ha sancito il divieto del rinnovo tacito dei contratti delle Pubbliche Amministrazioni per le forniture di beni e servizi, consentendo solamente la facoltà, entro tre mesi dalla scadenza dei contratti, di procedere al rinnovo solo dopo aver accertata la sussistenza di ragioni di convenienza e di pubblico interesse.

L'articolo 23 della legge 18 aprile 2005, n. 62 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004) (All. B), ha soppresso, tra l'altro, l'ultima parte dell'articolo 6, comma 2, della citata legge n. 537/93, relativa alla facoltà di procedere al rinnovo contrattuale, prevedendo altresì la possibilità di una proroga temporanea, fino ad un massimo di sei mesi, subordinata al sussistere di determinate condizioni, così come previsto dai commi 2 e 3 dell'articolo 23 della stessa legge n. 62/2005 (quali, ad esempio, contratti per acquisti e forniture di beni e servizi, già scaduti o che vengano a scadere nei sei mesi antecedenti).

Da ultimo, il Consiglio di Stato (Sezione I, 12 ottobre 2005, n. 3260/2005) (All. C), udito in merito ad una richiesta di parere circa la sussistenza della facoltà di rinnovo per nuovi servizi consistenti nella ripetizione di "servizi analoghi" già affidati allo stesso prestatore, ha espresso l'avviso di non ritenere sufficientemente supportata una linea interpretativa in favore della tesi di una facoltà di rinnovo dei contratti in tali casi e, pertanto, senza l'avvio di apposite procedure concorsuali.

Premesso che, con il parere in discorso, viene compiutamente definito sia il rinnovo (intendendosi con tale accezione la conferma delle preesistenti condizioni contrattuali e dello stesso fornitore per un ulteriore periodo, senza effettuazione di gara) che la proroga (avente carattere di temporaneità e di particolare strumento atto esclusivamente ad assicurare il passaggio da un regime ad un altro), il Consiglio di Stato ha evidenziato, in merito, che il Legislatore, con

la soppressione dell'articolo 6, comma 2, della legge n. 537/93 disposta dall'articolo 23 della legge n. 62/2005, con la contemporanea previsione della proroga temporanea, ha voluto, principalmente, fissare un principio giuridicamente rilevante, tendente ad impedire l'ulteriore protrarsi della procedura del rinnovo contrattuale.

Detto intervento normativo, quindi, risponde a precisi obblighi derivanti dall'appartenenza alla Comunità Europea ed è finalizzato chiaramente ad assicurare uniformità e trasparenza nelle procedure di acquisizioni di beni e servizi da parte delle Pubbliche Amministrazioni, a vantaggio, tra l'altro, dell'economicità delle aggiudicazioni.

Pertanto, le Pubbliche Amministrazioni dovranno procedere ad espletare le normali procedure negoziali tra le quali, ove sussistano tutte le condizioni necessarie, la trattativa privata, con evidente esclusione del rinnovo automatico, e con l'implicazione della valutazione di offerte di ditte appositamente invitate.

In via conclusiva, poiché dalla lettura dei verbali degli organi interni di controllo, ove le SS.LL. svolgono la propria attività in rappresentanza di questa Amministrazione, risultano frequentemente problematiche derivanti da difformi interpretazioni della normativa sopra riportata, si pregano le SS.LL. medesime di voler provvedere a sensibilizzare i Collegi di rispettiva competenza ad un'attività di riscontro diretta all'accertamento del corretto comportamento dell'Amministrazione controllata nella specifica materia contrattuale.

4-21

Il Ragioniere Generale dello Stato

Carli

ALL. A

L. 24 dicembre 1993, n. 537

Interventi correttivi di finanza pubblica

.....

.....

OMISSIS

.....

.....

6. Contratti pubblici.

1. Le disposizioni del presente articolo si applicano alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni e integrazioni.

2. È vietato il rinnovo tacito dei contratti delle pubbliche amministrazioni per la fornitura di beni e servizi, ivi compresi quelli affidati in concessione a soggetti iscritti in appositi albi. I contratti stipulati in violazione del predetto divieto sono nulli. [Entro tre mesi dalla scadenza dei contratti, le amministrazioni accertano la sussistenza di ragioni di convenienza e di pubblico interesse per la rinnovazione dei contratti medesimi e, ove verificata detta sussistenza, comunicano al contraente la volontà di procedere alla rinnovazione]

3. Alle finalità previste dal presente articolo le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono in base alle loro competenze nei limiti stabiliti dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione.

4. Tutti i contratti ad esecuzione periodica o continuativa debbono recare una clausola di revisione periodica del prezzo. La revisione viene operata sulla base di una istruttoria condotta dai dirigenti responsabili della acquisizione di beni e servizi sulla base dei dati di cui al comma 6.

5. Le amministrazioni pubbliche, nell'ambito dei poteri e delle responsabilità previsti dal D.Lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni e integrazioni, effettuano le acquisizioni di beni e servizi al miglior prezzo di mercato ove rilevabile.

6. Per orientare le pubbliche amministrazioni nell'individuazione del miglior prezzo di mercato, l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), avvalendosi, ove necessario, delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, cura la rilevazione e la elaborazione dei prezzi del mercato dei principali beni e servizi acquisiti dalle pubbliche amministrazioni, provvedendo alla comparazione, su base statistica, tra questi ultimi e i prezzi di mercato. Gli elenchi dei prezzi rilevati sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, per la prima volta entro il 31 marzo 1995 e successivamente, con cadenza almeno semestrale, entro il 30 giugno e il 31 dicembre di ciascun anno.

7. Con riferimento ai prodotti e servizi informatici, laddove la natura delle prestazioni consenta la rilevazione di prezzi di mercato, dette rilevazioni saranno operate dall'ISTAT di concerto con l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, di cui al decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39.

8. Il Ministro del bilancio e della programmazione economica, d'intesa con il Ministro per la funzione pubblica, assicura lo svolgimento delle attività di cui al comma 6 definendo modalità, tempi e responsabilità per la loro realizzazione. Il Ministro del bilancio e della programmazione economica vigila sul rispetto da parte delle amministrazioni pubbliche degli obblighi, dei criteri e dei tempi per la rilevazione dei prezzi corrisposti. Il Ministro del bilancio e della programmazione economica, in sede di concerto per la presentazione al Parlamento del disegno di legge recante il bilancio di previsione dello Stato, può proporre riduzioni da apportare agli stanziamenti di bilancio delle amministrazioni inadempienti.

9. Al fine di favorire la massima trasparenza delle transazioni, il Ministero del tesoro - Provveditorato generale dello Stato, per i beni di propria competenza, provvede alla pubblicazione di schemi di capitolato.

10. I dati elaborati ai sensi del comma 6 costituiscono elementi per i nuclei di valutazione dei dirigenti e per gli organi di controllo interni, nonché per l'analisi dei costi sostenuti dalle amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 18 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni e integrazioni.

11. Ove non ricorrano alle procedure concorsuali per la scelta del contraente ed in assenza dei dati orientativi di cui al comma 6, le amministrazioni pubbliche sono tenute ad effettuare, almeno annualmente, ricognizioni dei prezzi di mercato ai fini dell'applicazione del comma 2.

12. Le amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, individuano, sulla base di specifiche competenze ed esperienze professionali, dirigenti responsabili delle acquisizioni di beni e servizi, alle cui dipendenze sono posti i consegnatari.

13. Presso ciascun Commissariato del Governo nelle regioni e nelle province autonome di Trento e di Bolzano è costituito, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, emanato di concerto con il Ministro del tesoro, un «comitato per l'acquisizione di beni e servizi», con il compito di curare ed espletare, a richiesta e per conto delle amministrazioni interessate, procedure per l'acquisizione di beni e servizi. La richiesta può essere avanzata anche congiuntamente da più amministrazioni allo scopo di ottenere condizioni contrattuali più favorevoli ed economie procedurali.

14. I comitati di cui al comma 13 sono composti da un funzionario con qualifica dirigenziale della Presidenza del Consiglio dei ministri, che lo presiede, e da quattro funzionari designati, rispettivamente, dal Ministero dell'interno, dalla Ragioneria generale dello Stato, dal Provveditorato generale dello Stato e dalla regione o dalla provincia autonoma. I componenti sono scelti prioritariamente tra il personale che presta servizio nella sede ove opera il comitato.

15. Ai lavori del comitato partecipa un rappresentante dell'amministrazione direttamente interessata alle acquisizioni.

16. La partecipazione dei componenti ai lavori del comitato rientra nei compiti di istituto e non dà titolo a compensi aggiuntivi a quelli corrisposti dall'amministrazione di appartenenza.

17. Con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono disciplinati il funzionamento dei comitati di cui al comma 13 ed i rapporti con le amministrazioni interessate all'acquisizione di beni e servizi.

18..

19. Le controversie derivanti dall'applicazione del presente articolo sono devolute alla giurisdizione, in via esclusiva, del giudice amministrativo.

20. Sono abrogati l'articolo 14 della legge 28 settembre 1942, n. 1140, e l'articolo 24 del regolamento approvato con regio decreto 20 giugno 1929, n. 1058, e successive modificazioni e integrazioni.

ALL. B

L. 18 aprile 2005, n. 62.

Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004.

.....

.....

OMISSIS

.....

.....

23. Disposizioni in materia di rinnovo dei contratti delle pubbliche amministrazioni per la fornitura di beni e servizi.

1. L'ultimo periodo dell'articolo 6, comma 2, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, e successive modificazioni, è soppresso.

2. I contratti per acquisti e forniture di beni e servizi, già scaduti o che vengano a scadere nei sei mesi successivi alla data di entrata in vigore della presente legge, possono essere prorogati per il tempo necessario alla stipula dei nuovi contratti a seguito di espletamento di gare ad evidenza pubblica a condizione che la proroga non superi comunque i sei mesi e che il bando di gara venga pubblicato entro e non oltre novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

3. I contratti che hanno ad oggetto lo svolgimento di funzioni e servizi pubblici non ricadenti nell'ambito di applicazione dell'articolo 113 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, in scadenza entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, possono essere prorogati per una sola volta per un periodo di tempo non superiore alla metà della originaria durata contrattuale, a condizione che venga concordata una riduzione del corrispettivo di almeno il 5 per cento. Resta fermo che la durata dei contratti prorogati ai sensi del presente comma in ogni caso non può superare la data del 31 dicembre 2008 .

ALL. C

CONSIGLIO DI STATO - PARERE 12 ottobre 2005, n. 3260/2005 - Sez. I

I contratti per la fornitura di servizi non sono rinnovabili

RITENUTO in fatto quanto esposto dall'Amministrazione.

PREMESSO.

La legge 18 aprile 2005 n. 62, concernente "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità Europee - Legge comunitaria 2004", all'articolo 23 comma 1 (Disposizioni in materia di rinnovo dei contratti delle pubbliche amministrazioni per la fornitura di beni e servizi), ha abrogato l'istituto del rinnovo dei contratti in materia, previsto per le pubbliche amministrazioni, dall'art. 6 comma 2 della legge 24 dicembre 1993 n. 537, come sostituito dall'art. 44 della legge n. 724/1994.

Tale norma vietava il rinnovo tacito di detti contratti, ma contemplava la possibilità per le Amministrazioni – entro tre mesi dalla scadenza degli stessi e verificate le condizioni di convenienza e di pubblico interesse – di comunicare al contraente la volontà di procedere alla rinnovazione. La procedura in questione, secondo l'Amministrazione referente, era pertanto, consentita alle predette condizioni, ed anche nell'ipotesi in cui la relativa facoltà non fosse stata esplicitata in sede di bando di gara.

Sullo specifico punto è, altresì, intervenuta la disposizione contenuta nel 2° comma del citato art. 23 che ha previsto un articolato meccanismo di proroga, al fine di garantire continuità nella fruizione dei servizi nonché di offrire alle stazioni appaltanti un congruo lasso di tempo per approntare le gare. In tal senso dovrebbe essere valutata, sempre secondo quanto indicato nella richiesta di parere in esame, la prescrizione ivi indicata

secondo la quale "i contratti per acquisti e forniture di beni e servizi, già scaduti o che vengano a scadere nei sei mesi successivi alla data di entrata in vigore della presente legge, possano essere prorogati per il tempo necessario alla stipula di nuovi contratti a seguito di espletamento di gare ad evidenza pubblica, a condizione che la proroga non superi comunque sei mesi, e che il bando di gara venga pubblicato entro e non oltre novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge".

Nel contempo l'Amministrazione osserva che, in base all'art. 7 del D.L.vo n. 157 del 1995, recante norma per l'attuazione della direttiva 92/50/CEE in materia di appalti pubblici di servizi, il rinnovo dei rapporti contrattuali dovrebbe essere consentito per nuovi servizi consistenti nella ripetizione di "servizi analoghi" già affidati allo stesso prestatore, utilizzando, in particolare, il sistema della trattativa privata.

A tal riguardo, evidenzia che tra i suoi compiti vi è quello di assicurare il funzionamento delle sedi di servizio del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco presenti sull'intero territorio nazionale, mediante affidamento ad imprese esterne a seguito di espletamento di gare di appalto in ambito Unione Europea, della gestione dei servizi di pulizia delle mense di servizi per il personale, con l'espressa previsione nei relativi bandi di gara della possibilità di rinnovo.

L'utilizzo di tale facoltà, secondo l'Amministrazione, eviterebbe il gravoso compito di avviare contemporaneamente un numero elevatissimo di procedure concorsuali, dalle quali deriverebbero rilevanti oneri per spese di gara e prezzi di aggiudicazione superiori a quelli attuali.

Il presente quesito è, quindi, rivolto a conoscere se l'orientamento dell'Amministrazione debba essere quello di negare in modo assoluto la facoltà di rinnovo per i contratti scaduti o in scadenza nei sei mesi successivi all'entrata in vigore della legge n. 62 del 2005, con applicazione dell'istituto della proroga di cui al già citato art. 23 comma 2 o

se invece per i contratti in scadenza al 31.12.2005 possa essere considerata salva la facoltà di rinnovo, in virtù della riserva espressa, con riferimento all'art. 7 del D.L.vo n. 157 del 1995, nei contratti medesimi e nei relativi atti di gara.

CONSIDERATO.

In merito alla richiesta di parere in esame, si osserva innanzitutto che le argomentazioni dedotte dall'Amministrazione, circa l'interpretazione da dare all'art. 23 della legge 18.4.2005 n. 62 sono da valutare, alla luce dei comuni canoni ermeneutici, dettati dall'art. 12 e segg. delle preleggi, e tenuto conto nella fattispecie, altresì, dell'evoluzione del quadro normativo di riferimento, ed, in particolare, dei principi ispiratori della disciplina nella specifica materia.

Al riguardo, appare incontestabile in via interpretativa, che con l'art. 6 secondo comma della legge 24.12.1993 n. 537 e successive modificazioni, il legislatore ha inteso innanzitutto vietare il rinnovo tacito dei contratti delle pubbliche amministrazioni per la fornitura di beni e servizi, e nel contempo, con la disposizione contenuta nell'ultimo periodo di detto articolo, - concernente la facoltà dell'amministrazione di comunicare al contraente, entro tre mesi dalla scadenza dei contratti in questione, la volontà di procedere alla rinnovazione, una volta verificata la sussistenza delle condizioni ivi prescritte -, consentire in via transitoria e con carattere di eccezionalità, la regolare transizione dei sottostanti rapporti giuridici dal vecchio al nuovo regime. La soppressione di detta norma, disposta con l'art. 23 della legge n. 62 del 2005, e la contemporanea previsione di una proroga temporanea, subordinata al sussistere di determinate condizioni, indica in un modo non suscettibile di difformi interpretazioni, l'ulteriore volontà del legislatore, di impedire un ulteriore protrarsi della procedura del rinnovo nella specifica materia.

L'intervento normativo risponde, infatti, a precisi obblighi derivanti dall'appartenenza

dell'Italia alle Comunità Europee, ed è finalizzato ad assicurare uniformità e trasparenza nelle procedure di acquisizione di beni e servizi, poste in essere dalle pubbliche amministrazioni, a tutto vantaggio della libera concorrenza nel mercato e della conseguente economicità delle relative aggiudicazioni.

Ne deriva, che così come anche ipotizzato dalla stessa Amministrazione referente, sussiste l'obbligo del rispetto di tali prescrizioni, che del resto si riflettono sulla interpretazione della norma in esame. Infatti, anche a prescindere dal divieto per l'operatore di attribuire altro senso, che quello fatto palese dal significato proprio dalle parole, tenendo presenti soprattutto la connessione di esse, non può essere nella fattispecie disattesa la volontà del legislatore di dare puntuale attuazione alle direttive CEE, peraltro, già evidenziatasi in occasione dell'emanazione del D.L.vo n. 157 del 1995. Del resto l'interpretazione letterale dell'art. 23 della legge n. 62 del 2005, porta ad escludere che la disposizione in esame consenta deroghe al divieto di rinnovo, intendendosi con tale accezione la conferma delle preesistenti condizioni contrattuali e dello stesso fornitore per un ulteriore periodo ulteriore, senza effettuazione di gara; sotto il profilo strettamente giuridico tale sistema ha, infatti, un significato ben diverso dalla

"proroga" in senso tecnico, avente carattere di temporaneità e di particolare strumento atto esclusivamente ad assicurare il passaggio da un regime ad un altro.

L'efficacia di tale normativa si esaurisce nei limiti temporali ed oggettivi in essa previsti, e che nella fattispecie in esame riguardano in modo del tutto particolare le forniture di beni e servizi "già scaduti o che vengano a scadere nei mesi successivi alla data di entrata in vigore", ed, altresì, esclusivamente la facoltà di proroga "per il tempo necessario alla stipula dei nuovi contratti a seguito di espletamento di gare ad evidenza pubblica".

Inoltre, due altre condizioni sono state prescritte per la legittimità dell'operato delle

pubbliche amministrazioni nella specifica materia, e cioè che in primo luogo la proroga non superi i sei mesi, e che, altresì, il bando di gara venga pubblicato entro e non oltre novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge (la legge n. 62 del 2005 risulta essere stata pubblicata sulla G.U. 27 aprile 2005 n. 96, S.O.).

Il quadro degli elementi di valutazione, che anche sulla base delle argomentazioni dedotte dall'Amministrazione è stato possibile delineare, induce, pertanto, la Sezione a ritenere non sufficientemente supportata una linea interpretativa in favore della tesi di una facoltà riconosciuta all'Amministrazione di pervenire ad "un rinnovo" dei contratti in questione, in particolare, avvalendosi della procedura della trattativa privata, di cui all'art. 7 del D.L.vo n. 537 del 1993 e senza l'avvio di procedure concorsuali. Nulla vieta invece che, ove sussistano tutte le condizioni contenute nel richiamato D.L.vo e quelle specificamente indicate in detto articolo, l'Amministrazione possa procedere alla pubblicazione dei relativi bandi per aggiudicazione a trattativa privata degli appalti di cui si tratta (art. 7 primo comma), che evidentemente escludono il rinnovo automatico ed implicano la valutazione di offerte di ditte specializzate dei settori interessati, appositamente invitate alle relative gare.

P.Q.M.

Nelle suesposte considerazioni è il parere.