

5.2 Impegni, pagamenti e residui nel rendiconto generale dello Stato.

Si segnala, in via preliminare, che elementi significativi - in ordine ai “Consumi intermedi dello Stato” – si rinvencono, per l’anno 2004, in un allegato alla parte generale della presente relazione contenente una analisi speciale della Corte sugli interventi di contenimento della spesa.

Ciò premesso, sono qui inserite in prosieguo di trattazione – e con provenienza esclusiva dal rendiconto generale dello Stato - tre tabelle; la tabella A illustra, congiuntamente, i dati delle categorie II e XXI in termini di impegni. Le tabelle B e C considerano i pagamenti, separatamente, per le spese di titolo I e di titolo II, ponendo come dato di partenza quello della massa spendibile.

Le tre tabelle fanno riferimento agli anni 2002, 2003, 2004; questo triennio infatti – pur con i limiti e le segnalazioni di cautela più avanti posti in luce – consente una rilevazione omogenea dopo le innovazioni arretrate dalla classificazione introdotta dal SEC’95.

5.2.1 Gli impegni.

Dai dati di consuntivo¹ del 2004 – come evidenziati dalla tabella A – risulta che le risorse impegnate dallo Stato per consumi intermedi e per investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni (rispettivamente cat. II e cat. XXI) sono ammontate complessivamente a 19.427.741.882 euro, di cui 5.658.837.971 hanno riguardato le spese in c/capitale, le quali sono pari al 29,1 per cento: questo valore percentuale denota un profilo appena lievemente recessivo rispetto all’esercizio 2003, nel quale la percentuale della spesa di investimento nel confronto con quella complessiva delle due categorie considerate aveva spuntato il 29,6 per cento; detto profilo non sembra peraltro influenzato da effetti sulla spesa corrente da riconnettere a misure restrittive di contenimento. Il 2004, nel raffronto con l’esercizio precedente, denota gli impegni complessivi in diminuzione pari allo 0,1 per cento.

Meritevoli di autonoma considerazione sono due circostanze: nel 2004 la categoria II registra un leggerissimo incremento al confronto con l’esercizio precedente, pari a 0,6 per cento, mentre la categoria XXI rivela una modesta flessione pari al -1,5 per cento: per quest’ultima categoria nel 2003 vi era stato invece un aumento del 5,4 per cento. Quanto ai consumi intermedi, il dato pressoché irrilevante dello 0,6 per cento in aumento del 2004 deve correlarsi al dato del 2002, che aveva fatto registrare una flessione del 23 per cento; pertanto la disamina comparata delle risultanze di più esercizi rende edotti della complessità di valutare,

¹ I dati esposti nelle pagine che seguono sono comprensivi dei residui di stanziamento. Maggiori dettagli si rinvencono nella parte generale (Capitolo “Il bilancio dello Stato: risultati del 2004”).

compiutamente, la validità delle misure di contenimento della spesa, soprattutto se concentrata su ambiti (l'acquisizione di beni e servizi) destinati a riconquistare, fisiologicamente, un livello espansivo dopo un arresto imposto.

In ordine alla categoria II è da dire, poi, che non è agevole apprezzare elementi scaturenti dal sistema di razionalizzazione delle acquisizioni dei beni e servizi (con conseguente raggiungimento di risparmi o di c.d. "economie di scala" e connessi riflessi sull'andamento degli impegni sulla stessa categoria II): in ogni caso questo profilo - che dovrebbe anche riconnettersi al "modulo centralizzato" degli acquisti - non può avere la sua adeguata conferma se non in un arco temporale maggiore del singolo esercizio, arco nel quale possono consolidarsi dati e valori finanziari in emersione, finora peraltro non adeguatamente percepibili. Tutto ciò, ovviamente, con specifico riferimento alle sole risultanze del rendiconto generale dello Stato, mentre per altri elementi si fa rinvio al successivo paragrafo.

Prendendo in considerazione gli impegni totali (in tabella A "spese finali") del 2004 i consumi intermedi (categoria II) incidono sugli stessi per il 3,1 per cento mentre la categoria XXI si ripercuote per l'1,3 per cento; nello scorso esercizio l'incidenza era stata del 3 per cento per la categoria II ed era rimasta invariata per la categoria XXI (1,3 per cento).

Per concludere le osservazioni in termini d'impegni va detto che l'importo dell'esercizio 2004 (19.427.741.882) recupera sulle spese finali in percentuale (4,3 per cento) sul dato del 2002 (3,7 per cento), mentre la stessa percentuale rimane invariata tra il 2004 e il 2003; in ogni caso essa non si allinea al dato fatto segnare nel 2000 (ove le spese connesse "lato sensu" alle attività contrattuali sulle spese finali avevano inciso per il 5 per cento). La Corte ritiene comunque di osservare che il predetto dato in percentuale del 2004 possa assumere un suo proprio significato nell'ambito di una linea di tendenza di sostanziale stazionarietà negli ultimi due esercizi della complessiva spesa.

Tabella A

SPESE CONTRATTUALI - IMPEGNI

	(A)	(B)	(C)	<i>(valori assoluti in euro)</i>	
ANNO	SPESE FINALI (TITOLI I E II)	CAT.II CONSUMI INTERMEDI	CAT. XXI INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTO TERRENI	TOTALE PARZIALE (B+C)	per cento (B+C) SU (A)
2002	436.744.488.203	10.776.390.434	5.451.514.216	16.227.904.650	3,7
2003	451.628.667.383	13.693.073.025	5.746.902.132	19.439.975.157	4,3
2004	447.924.587.587	13.768.903.911	5.658.837.971	19.427.741.882	4,3

Ulteriori elementi di giudizio sulla spesa per consumi intermedi, stavolta considerando gli impegni effettivi e non quelli lordi del consuntivo, possono essere tratti dai valori percentuali intercorrenti nelle previsioni definitive di competenza e negli stessi impegni effettivi nel quadriennio 2001-2004: tra il 2002 e il 2001 si registra un decremento del -8,1 per cento per le previsioni e una forte flessione del -23 per cento per gli impegni; negli anni 2003-2002 le previsioni aumentano del 7,8 per cento e gli impegni si incrementano del ben 27,2 per cento. Da ultimo tra il 2004 e il 2003 i valori sono i seguenti: -0,6 per cento per le previsioni e incremento modesto dello 0,8 per cento per gli impegni.

5.2.2 I pagamenti e i residui.

Il rapporto instauratosi nella categoria II (tabella B) in termini di pagamenti sulla massa spendibile nel 2002 (51,8 per cento), che si era ridimensionato rispetto agli esercizi precedenti, viene recuperato nel 2004 (62,6 per cento), dando luogo a minori economie (4,2 per cento) sulla stessa massa spendibile (economie aventi notevole rilievo nel 2002, pari a 3.145.149.864 euro, a fronte di quelle del 2004 che si assestano su 900.071.307 euro).

Tabella B

TITOLO I - SPESE CORRENTI - CATEGORIA II (Consumi intermedi)

(valori assoluti in euro)

ANNO	MASSA SPENDIBILE (comp.+ res.)	PAGAMENTI TOTALI (comp.+ res.)	RESIDUI TOTALI	ECONOMIE TOTALI
2002	22.795.823.726	11.816.260.101	7.834.413.762	3.145.149.864
2003	22.000.525.456	13.748.562.539	7.306.444.951	945.517.966
2004	21.316.783.228	13.342.276.418	7.074.435.503	900.071.307

Anche per le spese in conto capitale (e cioè gli investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni di cui alla cat. XXI, illustrati nella tabella C), i pagamenti nel raffronto con la massa spendibile denotano nel 2004 un recupero (38,1 per cento); il rapporto era del 32 per cento nel 2002 (33,4 per cento nel 2001 e 28,3 per cento nel 2000) e quindi rivela una graduale crescita.

Tabella C

TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE - CAT. XXI - (Investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni)*(valori assoluti in euro)*

ANNO	MASSA SPENDIBILE (comp. + res.)	PAGAMENTI TOTALI (comp.+ res.)	RESIDUI TOTALI	ECONOMIE TOTALI
2002	15.545.069.286	4.980.304.104	9.805.772.494	758.992.688
2003	15.573.834.568	5.819.898.417	9.341.390.467	412.545.684
2004	14.924.521.891	5.687.989.323	8.938.461.839	298.070.728

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria Generale dello Stato

Il comparto del conto capitale fa comunque registrare un andamento alquanto stazionario e quasi moderatamente recessivo: la massa spendibile per investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni nel 2004 diminuisce del 4,2 per cento rispetto al 2003. Quanto al raffronto dei residui totali sulla massa spendibile (68,5 per cento nel 2000; 63,1 per cento nel 2001; 63,1 per cento nel 2002; 60 per cento nel 2003 e 59,9 nel 2004) emerge una lentezza nelle fasi procedurali della spesa che può essere oggetto di autonoma valutazione critica proprio perché il dato del 2004 non denota ancora significative velocizzazioni dello smaltimento.

5.2.3 Elementi ricavabili dagli indicatori finanziari.

Elementi utili possono trarsi da alcuni indicatori finanziari costruiti sia per la categoria II (consumi intermedi) che per la categoria XXI (investimenti fissi lordi) di conto capitale (avente, peraltro, significatività non univoca, come già ricordato in questa sede).

Nel raffronto tra inizio e fine esercizio gli indici di incremento o decremento dei residui denotano -2,3 per cento per la categoria II e -3,7 per cento per la XXI.

Il rapporto tra impegni di competenza e stanziamenti definitivi di competenza è più elevato per la categoria II (97,6 per cento contro l'83,6 per cento dell'altra categoria). Valori pressoché omologhi derivano dal raffronto tra impegni totali e massa impegnabile: 97,6 per cento per la categoria II e 83,2 per cento per la XXI.

Il rapporto tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa dà, invece, contezza di una più sensibile divaricazione tra le due categorie: 89,8 per cento per la II e 73 per cento per la XXI.

Più interessante si rivela il raffronto tra pagamenti totali e massa spendibile nel quale la distanza tra le due categorie diventa assai rilevante: 62,6 per cento per la categoria II e 38,1 per cento per la XXI, con conseguente conferma della sostanziale vischiosità della spesa in conto capitale.

La velocità dello smaltimento dei residui è data dal rapporto tra i pagamenti sui residui e l'ammontare dei residui iniziali: anche qui si registra una netta differenziazione tra le due categorie: il rapporto è del 57,5 per cento per la categoria II e del 33,7 per cento per la XXI, avvalorando ancora la lentezza procedimentale che connota, tradizionalmente, la gestione del comparto di spesa in conto capitale.

Da ultimo, è possibile enucleare l'incidenza dei residui di stanziamento, raffrontando il totale dei residui di lettera F con la massa impegnabile: i due valori si divaricano nettamente con percentuale fisiologica in ragione della natura di parte corrente e di quella in conto capitale: 0,2 per cento per la categoria II e 15,3 per cento per la categoria XXI.

6. Profili innovativi.

6.1 La centralizzazione degli acquisti in relazione ai risparmi di spesa e al livello tecnologico dei prodotti.

6.1.1 Va osservato, in via preliminare, che originariamente l'operazione "centralizzazione" era stata progettata, avviata ed implementata allo scopo di utilizzare i margini di manovrabilità della parte discrezionale della spesa, che nel bilancio dello Stato – come più volte ricordato – è sostanzialmente rappresentata, in parte corrente, dalla categoria II "consumi intermedi" e, in misura più ridotta, in parte capitale dalla categoria XXI ("investimenti fissi lordi e acquisti di terreni").

Ragioni di natura istituzionale ed economica, nonché – anche se in misura meno decisiva – condizionamenti dell'apparato burocratico hanno inciso notevolmente sul consolidamento di un modello, che peraltro appare rivitalizzato nel più recente periodo; di tale modello è però necessario sottolineare in questa sede – soprattutto – gli aspetti connessi ad un migliore, auspicabile, livello tecnologico dei prodotti.

In ogni caso una valutazione complessiva del programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi, non può non tener conto di un "valore aggiunto" desumibile dalla semplificazione dei processi di acquisto delle amministrazioni-utenti, in termini di riduzione dei tempi di acquisto e dei relativi oneri di gestione delle gare. La stipula di una convenzione quadro, infatti, oltre all'eventuale conseguimento di prezzi competitivi (ma nel rispetto – non sempre agevole – di adeguati standard qualitativi), ottenuti tramite procedure ad evidenza pubblica, può evitare alle amministrazioni appesantimenti amministrativi e finanziari.

Va ancora posto in luce, in questa sede di considerazioni di fondo, che i risparmi sottesi al sistema della centralizzazione degli acquisti fanno riferimento alla riduzione dei costi unitari; tale riduzione avviene attraverso l'aggregazione della domanda e l'espletamento di procedure ad evidenza pubblica (qualificate dal rispetto dei principi di trasparenza e concorrenzialità e dalla più ampia partecipazione delle imprese) e consente di fare una valutazione della componente di risparmio "diretta" determinata dagli acquisti propriamente effettuati tramite il sistema delle convenzioni e una valutazione della componente di risparmio "indiretta", generata dal cosiddetto "effetto *benchmark*" (applicazione dei parametri di qualità/prezzo per quelle procedure di acquisto espletate in maniera autonoma dalle amministrazioni).

Da ultimo, va posto in luce che nel meno recente periodo sono emersi rilievi in ordine alla eccessiva parametrizzazione delle gare sui prezzi unitari. Il profilo della qualità è rimasto indebolito, peraltro, dalla carenza di adeguati controlli, da parte delle singole amministrazioni,

sul rispetto delle clausole contrattuali e degli stessi standard tecnici e di prestazioni definiti dalle convenzioni.

6.1.2 Complesse situazioni di stallo normativo ed ordinamentale, nonché l’emanazione per le procedure non ancora concluse del DPCM n. 325 soltanto in data 11 novembre 2004 (con pubblicazione in Gazzetta Ufficiale il 25 gennaio 2005), hanno avuto ripercussioni sui risultati conseguiti nel 2004. Pertanto il sistema delle convenzioni ha fatto registrare una significativa contrazione del volume della spesa affrontata sia per effetto della mancata aggiudicazione di nuove iniziative, sia per il mancato rinnovo di convenzioni scadute o per le quali è stato eroso il massimale disponibile. La contrazione del volume della “spesa affrontata” si è conseguentemente riflessa, in misura proporzionale, sul valore complessivo del “risparmio potenziale” e sul volume del “transato” (e cioè del valore complessivo degli ordini effettuati da ciascuna amministrazione)².

Secondo dati forniti da CONSIP la spesa affrontata in termini di milioni di euro passa da 4.280 nel 2001 a 8.473 nel 2002, registra il picco nel 2003 (15.036) e si attesta a 5.651 nel 2004 (con uno scostamento del valore consuntivo 2004 verso il “valore obiettivo” dello stesso 2004 del -55 per cento). In particolare va posta in luce la riduzione del valore di spesa affrontata, pari a circa 5,6 miliardi di euro, rispetto al valore obiettivo originariamente previsto al 31 dicembre 2004 pari a 12,5 miliardi di euro. Conseguentemente anche il “risparmio potenziale” ha registrato una flessione rispetto al valore obiettivo al 31/12/2004, passando da 2.058 a 948 milioni di euro, seppur presentando una riduzione complessiva media dei prezzi unitari di beni e servizi pari a circa il 17 per cento. I valori di consuntivo del “risparmio potenziale” avevano registrato, invece, un continuo trend di crescita nel triennio precedente: 1.390 milioni di euro nel 2001, 2.308 nel 2002 e 3.196 nel 2003.

² In ordine alle principali grandezze evocate (spesa affrontata, risparmio potenziale e “transato”) è indispensabile riprodurre, testualmente, definizioni e chiarimenti elaborati da CONSIP:

- a) Per la spesa affrontata di una categoria merceologica si intende la spesa annua delle amministrazioni riconducibile ad un insieme omogeneo di beni e servizi, oggetto di una o più convenzioni, con diversa modalità e tempistiche di gara. La capacità di aumentare la spesa affrontata si basa sull’avvio di nuove iniziative di risparmio per ulteriori categorie merceologiche.
- b) Il risparmio potenziale ottenibile con l’attivazione di una convenzione è calcolato applicando la percentuale di riduzione dei costi unitari, ottenuta a valle della procedura di gara, al relativo valore di spesa affrontata. Il risparmio potenziale complessivo considera pertanto l’effetto “benchmark” per le PP.AA. che hanno la facoltà di aderire alle convenzioni o che devono utilizzare i parametri di qualità e di prezzo per l’acquisto di beni e servizi comparabili.
- c) Il transato fa riferimento al costo dei beni ordinati, al valore dell’ordine per le convenzioni che prevedono il noleggio/leasing, al valore del traffico in convenzione (per esempio per la telefonia fissa), al valore dei progetti definitivi o in attesa della formalizzazione degli ordinativi preliminari (per esempio per la convenzione centrali telefoniche).

Il “transato” registra, per parte sua, i seguenti dati: 294 milioni di euro nel 2001, 1.004 nel 2002, 1.959 nel 2003 e 932 nel 2004.

In ordine alla diffusione del programma è da constatare – sulla base di elementi forniti da CONSIP - un livello di penetrazione verso le amministrazioni che ha raggiunto oltre 44.500 punti ordinanti registrati su un potenziale di 45.107 (valori cumulati dall’inizio del programma). Con riferimento all’utilizzo del sistema, nonostante la diminuzione della gamma di beni e servizi disponibili, si è assistito ad un incremento degli ordinativi emessi, sebbene si sia verificata una diminuzione del trend di crescita, a seguito di un contesto di non obbligatorietà e soprattutto di bassa disponibilità dell’offerta specifica.

Per quanto riguarda, poi, la concreta partecipazione delle amministrazioni al programma, in termini di volume degli ordinativi effettuati tramite il sistema, il transato del 2004 ha raggiunto – come già detto – 932 milioni di euro, con una notevole diminuzione rispetto al 2003, riconducibile principalmente ad un set ridotto di beni e servizi disponibili. La distribuzione percentuale del “transato” per comparto pone in evidenza i seguenti dati: Stato 57 per cento, Università 5 per cento, sanità 14 per cento, enti locali 24 per cento.

6.1.3 Nell’anno 2004, particolare rilievo ha avuto la diffusione del mercato elettronico per la pubblica amministrazione, dopo la fase di avvio sperimentale iniziata nel 2002 e terminata nel 2003. In proposito è da precisare che il mercato elettronico della pubblica amministrazione è un mercato virtuale disponibile attraverso la rete telematica, dove i compratori, scegliendo tra prodotti simili offerti da una pluralità di venditori, acquistano quelli che meglio rispondono alle proprie esigenze.

E’ da sottolineare, altresì, che nel mercato elettronico, utilizzabile solo per acquisti inferiori alla soglia comunitaria, le amministrazioni possono accedere ai cataloghi on line ed operare le opportune azioni comparative sia per effettuare ordini di acquisto diretti, sia per negoziare prezzi e condizioni migliorative attraverso specifiche richieste di offerta. I fornitori possono pubblicare i propri cataloghi di prodotti e servizi, coerentemente a delle specifiche descritte all’interno di appositi bandi di abilitazione, ricevere ordini di acquisto emessi dalle amministrazioni e rispondere alle richieste di offerta.

La realizzazione e il diffuso utilizzo del mercato elettronico costituiscono alcuni degli obiettivi fondamentali del programma CONSIP anche al fine di dotare le amministrazioni di uno strumento complementare rispetto al sistema delle convenzioni; detto mercato – infatti – è stato concepito e realizzato:

- per acquisti di modesta entità e ricorrenti da parte delle amministrazioni;

- per acquisti che presentano una domanda e un'offerta fortemente frammentate, con particolare riferimento ai mercati locali;
- per acquisti in una visione di multi-prodotto facenti capo a molteplicità di fornitori.

Va ancora segnalato che al 31 dicembre 2004 sono stati pubblicati sul mercato elettronico complessivamente 113.207 articoli relativamente a 15 categorie merceologiche, di cui 7 affrontate nel 2003 e le restanti 8 nel 2004.

Nel corso dell'anno 2004, inoltre, sono stati abilitati al sistema complessivamente 324 fornitori, con partecipazione di piccole e medie imprese locali distribuite sul territorio nazionale. Secondo dati forniti da CONSIP un apposito piano di comunicazione ha reso possibile la registrazione di 2.231 amministrazioni (di cui 604 hanno effettuato almeno un ordinativo di fornitura), che hanno generato nel 2004 complessivamente 3.117 ordinativi, corrispondenti ad una "spesa cumulata" di oltre 7,9 milioni di euro.

6.1.4 Le considerazioni conclusive sulla centralizzazione acquisti, e la conseguente operatività di CONSIP, possono coagularsi su quattro tematiche: la espansione del mercato elettronico, da qualificare come realtà in crescita, le attività di consulenza, le iniziative di monitoraggio, le esperienze in ordine al "global service".

Sul primo aspetto va soltanto sottolineata, con debita evidenza, l'importanza di ricomprendere nel mercato elettronico sia gli acquisti di modesta entità (ad esempio tutte le variegate componenti dei "generi di cancelleria") che gli acquisti con domanda e offerta sensibilmente frammentate, riscontrabili soprattutto nei mercati locali in contesti territoriali non uniformi.

Le attività di consulenza, o più genericamente di supporto per le esigenze di approvvigionamento di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni, hanno dato luogo a numerosi accordi per promuovere, sul territorio, gli strumenti e le competenze resi disponibili nell'ambito del programma di razionalizzazione della spesa.

L'avvio di iniziative specifiche - in un contesto caratterizzato da notevoli criticità - ha richiesto l'analisi e l'individuazione dei fabbisogni delle amministrazioni coinvolte, mediante una analisi della domanda, oltre ad un'assistenza ed un supporto consulenziale finalizzato a supportare l'amministrazione anche nella pianificazione dei fabbisogni e nel monitoraggio della spesa per beni e servizi. In particolare, d'intesa con il ministero dell'economia e delle finanze, è stata messa a disposizione delle amministrazioni la piattaforma di *e-procurement*, sviluppata nell'ambito del programma di razionalizzazione, mediante la quale sono state espletate diverse gare telematiche per conto di quelle amministrazioni che ne hanno fatto espressa richiesta.

Quanto al monitoraggio le relative iniziative devono – soprattutto – tener conto dei reiterati rilievi critici effettuati dalle amministrazioni. Pertanto allo scopo di fornire un controllo dei livelli di qualità per i beni e servizi erogati attraverso il sistema delle convenzioni, è stato ampliato e razionalizzato un progetto specifico di monitoraggio delle forniture, che prevede – seppure tardivamente – la rilevazione del livello di servizio erogato alle amministrazioni attraverso lo sviluppo di un sistema di verifica delle prestazioni dei fornitori. Il progetto – in definitiva – pone l’obiettivo di fornire alle amministrazioni che aderiscono al sistema, strumenti per assicurare il controllo del rispetto dei livelli di servizio previsti contrattualmente, rilevando al contempo il livello di soddisfazione degli utenti.

In ordine al sistema di “*global service*” si sono riscontrati elementi di accentuata criticità, soprattutto in relazione al diffuso fenomeno dei sub-appalti delle attività, alla inadeguatezza dei risparmi di spesa ed – in special modo - alla scarsa attitudine delle amministrazioni ad adottare modalità incisive di controllo e di efficace monitoraggio delle prestazioni fornite.

6.2 L’attività del Centro Nazionale per l’Informatica nella Pubblica Amministrazione C.N.I.P.A.

6.2.1 Occorre premettere che la legge 30 dicembre 2004 n. 311 (finanziaria 2005) nei commi 192, 193, 194, 195 e 196 prevede tutta una serie di disposizioni che potenziano, notevolmente, attribuzioni e compiti operativi del CNIPA. Tra l’altro, vengono in significativa evidenza gli obblighi per la pubblica amministrazione di una uniformità nelle procedure e nelle prassi amministrative e le razionalizzazioni delle infrastrutture di calcolo, telematiche e di comunicazione delle amministrazioni pubbliche, oltre agli accordi quadro del CNIPA per eliminare duplicazioni di carattere informatico nelle amministrazioni. Pertanto tutti gli interventi disciplinati dalla legge finanziaria 2005 configurano, sicuramente, un ruolo rafforzato del CNIPA nel più recente periodo.

6.2.2 Nel contesto appena delineato, si situa la normativa contenuta nel d.lgs. 28 febbraio 2005 n. 42, che istituisce e disciplina il “Sistema Pubblico di Connettività e Cooperazione” e la “Rete Internazionale”, stabilendo le finalità dell’SPC, i servizi erogati, gli obblighi per le pubbliche amministrazioni, le strutture organizzative preposte al governo del sistema stesso ed i compiti affidati al CNIPA in tale ambito. In particolare, l’art. 12 del suddetto d.lgs. affida al CNIPA il compito di stipulare uno o più contratti-quadro con i fornitori che saranno incaricati di erogare i servizi dell’SPC. Lo stesso art. 12 inoltre stabilisce che il CNIPA deve “assicurare la presenza di più fornitori qualificati” e “garantire la fruizione, da parte delle pubbliche amministrazioni, di

elevati livelli di disponibilità dei servizi e delle stesse condizioni contrattuali proposte dal miglior offerente”.

In tale ambito il CNIPA si sta apprestando a bandire gare: la prima e principale di queste è denominata “multifornitore”, ed ha per oggetto i servizi di connettività e sicurezza dell’SPC e realizzerà la struttura di interconnessione tra i diversi fornitori.

6.2.3 Altro importante ambito in cui si colloca il CNIPA attiene alla elaborazione di linee-guida sulla qualità dei beni e servizi di *Information and Communication Technology* (I.C.T.). Il CNIPA, in concreto, sta prefiggendosi di realizzare linee guida sulla qualità dei beni e servizi ICT per la definizione ed il governo dei contratti della pubblica amministrazione onde permettere alle amministrazioni pubbliche di attuare il fine di ottenere qualità dai fornitori di servizi ICT per fornire, poi, qualità a cittadini ed imprese. Questo obiettivo è stato perseguito definendo un quadro di riferimento per l’appalto pubblico di servizi ICT in grado di coprire tutto il ciclo di vita delle forniture ICT, segnalando i seguenti elementi utili: in fase di definizione delle strategie, per la scelta delle modalità di acquisizione e di gara; in fase di negoziazione, per la definizione di contratti ICT; in fase di attuazione, per il governo di contratti ICT. Il descritto quadro di riferimento con indicazioni concrete per la gestione della qualità nei contratti ICT identifica in particolare: come richiedere la stessa qualità nell’appalto pubblico di servizi; come valutarla in fase di aggiudicazione delle gare; come formalizzarla nella definizione del contratto; come utilizzarla per la direzione dei lavori del contratto.

Le linee guida intendono – altresì – applicare per quanto possibile metodi quantitativi alla misura della qualità dei servizi ICT allo scopo di facilitare la correlazione delle esigenze degli utenti alle caratteristiche dei servizi ICT contrattualmente richiesti al fornitore.

6.2.4 Tra le attività del CNIPA è suscettibile di essere qui autonomamente menzionata quella relativa al monitoraggio dei cosiddetti “contratti di grande rilievo”; tale monitoraggio si esplica sui contratti riguardanti la progettazione, realizzazione, manutenzione, gestione e conduzione operativa di sistemi informativi automatizzati nella pubblica amministrazione, determinati come contratti di grande rilievo ai sensi dell’art. 9 e dell’art. 17 del d.lgs. n. 39 del 1993. Il CNIPA, in proposito, ha disciplinato detta attività di monitoraggio come massimizzazione del grado di conseguimento delle finalità del contratto, mediante un sistema di operazioni di controllo, previa esecuzione di studi di fattibilità volti alla definizione degli obiettivi organizzativi e funzionali dell’amministrazione interessata. Va comunque precisato che per contratti di grande rilievo si intendono quelli che:

- abbiano un valore, al netto di IVA, superiore a venticinque milioni di euro, ovvero, in caso di contratti con validità pluriennale, superiore a cinque milioni di euro in media ogni anno;
- si riferiscano a servizi che interessino la sicurezza dello Stato, la difesa nazionale, l'ordine e la sicurezza pubblica, lo svolgimento di consultazioni elettorali nazionali ed europee, indipendentemente dalle dimensioni economiche sopra indicate;
- abbiano un rilevante impatto sotto il profilo organizzativo o dei benefici che si prefiggono di conseguire, indipendentemente dalle predette dimensioni economiche.

Stante quanto precede, va ricordato che l'azione del CNIPA in tema di monitoraggio non si incentra esclusivamente sul tema del controllo in corso d'opera o a posteriori, ma prevede una serie di filoni d'intervento finalizzati a supportare il processo di governo dei contratti informatici da parte delle pubbliche amministrazioni. Il monitoraggio si configura pertanto come attività di supporto all'amministrazione nelle "fasi alte" dell'analisi, nella predisposizione degli atti di gara e, principalmente, nella direzione dei lavori e nella definizione e misura dei livelli di servizio. Il monitoraggio poi si articola in diverse azioni, specifiche di ogni fase del ciclo di vita del progetto, che sostengono il responsabile dei sistemi informativi automatizzati nella valutazione dell'impatto economico ed organizzativo, nel controllo dell'avanzamento dei progetti ed – infine - nell'accertamento dei livelli di servizio. Al monitoraggio provvede l'amministrazione interessata ovvero, su sua richiesta, il CNIPA anche mediante società specializzate.

Nel corso del 2004 sono stati svolti numerosi incontri con le società iscritte nell'elenco dei monitori e con i responsabili dei gruppi interni di monitoraggio per rilevare eventuali osservazioni sugli schemi e le indicazioni operative sulla esecuzione delle gare. L'analisi delle osservazioni ha consentito di orientare l'attività di consulenza e supporto alle amministrazioni ma non ha determinato, per ora, la necessità di una revisione della documentazione prodotta, che deve comunque essere di volta in volta adattata da parte delle amministrazioni e sottoposta al parere di congruità del CNIPA.

7. I riflessi nella materia contrattuale e di disciplina delle opere pubbliche dell'attività di controllo della Corte dei conti.

L'anno 2004, come anche il 2003, 2002 e il 2001, registra deliberazioni e relazioni della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, che ricomprendono indagini che assumono significativo rilievo nell'ambito dell'attività contrattuale dell'amministrazione.

In ordine a tale attività va premesso, peraltro, che talune indagini svolte non attengono, soltanto e specificatamente, alla gestione dell'esercizio 2004, oggetto della parificazione e della connessa attività referente delle Sezioni riunite. Le relazioni, qui di seguito citate, contengono comunque considerazioni con valutazioni critiche che ne giustificano, utilmente, la segnalazione al Parlamento anche nella presente sede (che è, ad un tempo, riassuntiva della complessa realtà dell'amministrazione e deputata all'analisi degli equilibri e dello stato della finanza pubblica).

La rassegna effettuata è completata da elementi tratti da due deliberazioni della Sezione di controllo preventivo di legittimità sugli atti delle amministrazioni dello Stato.

Premesso quanto precede, le prime considerazioni fanno riferimento a due deliberazioni che assumono speciale rilievo nel contesto dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione: una attiene allo stato di attuazione della legge-obiettivo, l'altra alla gestione delle opere segretate.

Altre deliberazioni, alle quali si fa menzione nella presente sede, coprono due aree tematiche specifiche: salvaguardia del patrimonio culturale e attività di restauro e recupero e conservazione dei centri di spesa del Ministero per i beni culturali, infrastrutture degli enti portuali.

Infine, una ulteriore deliberazione riguarda la gestione relativa al "Programma Efa-Eurofighter" del Ministero della difesa.

7.1 La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato con deliberazione n. 8/05/G, del 28 gennaio 2005, ha approvato la relazione conclusiva di una specifica indagine sullo "stato di attuazione della legge-obiettivo (legge 21 dicembre 2001, n. 443)" inserita nei programmi di controllo per gli anni 2003 e 2004.

Come già anticipato, l'indagine in questione è contraddistinta da speciale interesse ed è caratterizzata dalla trattazione di tematiche ampie ed assai complesse; qui si riprendono, ai fini di una più compiuta ed ulteriore funzione di ausiliarietà al Parlamento, taluni profili qualificati da sicura rilevanza generale, che si sintetizzano nei cinque punti seguenti, che denotano tutti notevoli criticità:

1) è da osservare, preliminarmente, che allo slancio iniziale, che ha condotto alla immediata approvazione del programma in ambito CIPE, non ha fatto seguito analogo capacità progettuale, sia in termini tecnici che economico-finanziari; ne sono derivate – così – disfunzioni nella definizione e specificazione dei progetti e nella quantificazione delle risorse occorrenti: e si è anche prodotto un effetto non positivo di finanziamenti "a pioggia".

2) Alle carenze pianificatorie di origine, ha fatto riscontro una parallela insufficienza nella capacità progettuale delle amministrazioni coinvolte nella realizzazione della legge-obiettivo.

3) Dalla indagine è emerso uno stato di avanzamento dei progetti e delle realizzazioni alquanto lento e disomogeneo. L'andamento dei tempi ha pertanto prefigurato il rischio di una globale rideterminazione dei costi e degli stessi programmi infrastrutturali.

4) Va posto, ancora, in debita evidenza che si è rivelata scarsa la capacità di monitoraggio e informazione delle amministrazioni e dei soggetti coinvolti nella realizzazione delle opere. Sono stati carenti, in particolare, rapporti periodici e dettagliati sull'andamento dei lavori.

Deve osservarsi, altresì, che è apparso marginale il ruolo assunto dai controlli strategici e gestionali delle varie amministrazioni coinvolte. E' stato ritenuto che, insieme all'obbligatorio coinvolgimento, nell'ambito degli enti pubblici e privati, degli organi interni ed esterni deputati al controllo contabile (i quali dovrebbero certificare la corretta gestione delle allocazioni e l'effettivo rispetto dei vincoli di destinazione nell'impiego delle risorse), dovrebbero essere implementati sistemi di verifica incrociata.

5) Sempre in termini generali è stato rilevato — infine — che economicità, concentrazione, sinergia e integrazione dovrebbero ispirare il sistema di valutazione degli investimenti, evitando sovrapposizioni di competenze e promuovendo strumenti snelli di risoluzione dei conflitti e specializzazione delle diverse strutture, deputate a supportare la pianificazione; l'indagine della Corte ha peraltro chiaramente messo in luce vuoti e sovrapposizioni non conformi agli esposti principi.

Da ultimo, nella deliberazione sulla legge obiettivo la Corte, nell'ambito della sua funzione ausiliaria al Parlamento, ha ritenuto di formulare alcune osservazioni in ordine alla coerenza interna del tessuto normativo e all'impatto delle regole vigenti sui risultati conseguiti:

a) gli istituti contrattuali ed i moduli organizzativi introdotti dovrebbero essere maggiormente supportati da studi di fattibilità, in ordine alla loro concreta adozione nei singoli scenari operativi. Le forme giuridiche nuove non possono infatti, di per sé, risolvere i problemi endemici degli investimenti pubblici; sembra perciò opportuna la introduzione di prescrizioni che impediscano ai concessionari e ai contraenti generali di assumere commesse, ponendo a carico della parte pubblica i relativi rischi.

b) La Corte ha avvertito l'esigenza di introdurre puntuali disposizioni normative, idonee ad illustrare, in termini contabili, i costi complessivi inerenti alle opere pubbliche. Nei programmi infrastrutturali che coinvolgono più amministrazioni, verifiche e collaudi andrebbero infatti accompagnati da una sorta di "conciliazione" complessiva.

c) Infine la Corte ha nuovamente sottolineato che sarebbe opportuno prescrivere la chiusura, in modo definitivo, dei rapporti concessori c.d. di committenza, nei quali il rischio delle realizzazioni continua ad essere assunto, *in toto*, dalla finanza pubblica. Andrebbe anche evitata qualsiasi estensione di vecchi rapporti convenzionali, con allineamento – senza eccezioni – alla vigente disciplina comunitaria.

7.2 La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, con deliberazione n. 16/04/G del 9 giugno 2004 (assunta in adunanza congiunta dei due collegi) ha approvato la relazione sull'indagine concernente la gestione delle opere segretate ai sensi dell'art. 33 della legge 14 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni e integrazioni.

In proposito va posto in luce:

1) il carattere innovativo della disciplina organica delle opere segretate introdotta dall'art. 33 della legge-quadro sui lavori pubblici – che ha inteso ricondurre a fattore comune una serie di disposizioni frammentarie e settoriali di diritto interno – ha inevitabilmente disorientato alcune amministrazioni, tradizionalmente abituate ad utilizzare moduli procedurali di loro esclusiva pertinenza.

2) E' emerso che permangono nelle amministrazioni impostazioni diverse (talora codificate in circolari indirizzate agli uffici precedenti) che, partendo dal presupposto che “la dichiarazione di segretezza” dell'opera rientri tra gli “atti di gestione”, attribuiscono ai dirigenti e non al Ministro la competenza a disporre la segretazione dei lavori. Al riguardo la Corte ha confermato l'indirizzo ormai consolidato che attribuisce al vertice dell'amministrazione la relativa competenza.

3) E' stato ribadito, nella relazione della Sezione, che la segretazione dell'opera – proprio in ragione della sua importanza e dei concreti riflessi sulla disciplina giuridica applicabile – deve essere effettuata preventivamente in sede di programmazione e non può intervenire in una qualsiasi delle fasi del procedimento, con conseguente, eventuale, mancata applicazione delle norme generali in tema di scelta del contraente.

4) Una diffusa patologia, rilevata dalla Corte, attiene all'artificioso frazionamento degli appalti, soprattutto in materia di lavori di straordinaria manutenzione di fabbricati, prevalentemente consistenti in ristrutturazioni di locali per corrispondere a nuove esigenze organizzativo-funzionali manifestate dalle amministrazioni.

5) E' da porre in debita evidenza, sotto il profilo amministrativo-contabile, una ulteriore anomalia costituita dall'assunzione dell'impegno di spesa prima della stipulazione del contratto, e cioè in assenza di un'obbligazione giuridicamente perfezionata. L'indagine ha infatti rivelato

che le amministrazioni hanno erroneamente preso a riferimento il verbale di aggiudicazione relativo a gare ufficiose, che – in quanto tale – risulta privo dei requisiti voluti dalla legge.

7.3 Sul versante “beni culturali” va presa in esame la deliberazione n. 22/04/G della Sezione centrale di controllo sulle amministrazioni dello Stato del 25 ottobre 2004, in ordine alla quale è da segnalare quanto segue:

a) per quanto riguarda la materia della gestione dei lavori pubblici, vischiosità e difformità di comportamenti rispetto alla disciplina da applicare sono da ascrivere alle remore sempre frapposte dal Ministero al completo recepimento (ovviamente salve le deroghe espressamente previste) della normativa derivante dalla legge n. 109 del 1994 e successive modificazioni ed integrazioni. Detta situazione si è, tuttavia, nel tempo evoluta positivamente anche sul piano delle procedure di affidamento;

b) nella attività di gestione di lavori pubblici l'amministrazione continua a privilegiare il ricorso al cottimo fiduciario: questo è adottato in oltre il 62 per cento dei casi, che però rappresentano poco meno del 23 per cento del totale delle somme oggetto di aggiudicazione: la negatività del dato è quindi da ridimensionare trattandosi, per lo più, di lavori di modesto ammontare;

c) sotto il profilo dei requisiti di qualificazione, considerata la specialità dei lavori ed il loro ridotto ammontare, prevalgono i meno stringenti requisiti previsti dagli artt. 28 e 31 del Regolamento generale (DPR n. 34 del 2000) e 10 del Regolamento specifico (DM n. 294 del 2000 e successive modifiche) rispetto alla certificazione SOA (Società organismo di attestazione) presente in poco meno del 16,15 per cento dei casi, che tuttavia afferiscono al 36 per cento della spesa;

d) l'indagine – in definitiva – ha confermato i principali punti di criticità già rilevati (eccessivo spazio di tempo tra la disponibilità dei finanziamenti e la stipula del contratto, alto livello dei residui, privilegio per le forme di cottimo fiduciario frequentemente adottate senza ricorso a gara neanche informale, una certa elasticità nelle procedure di pubblicità).

7.4 Altra deliberazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato (n. 23/04/G del 10 novembre 2004) ha riguardato l'indagine sugli interventi per la salvaguardia e messa in sicurezza del patrimonio culturale, previsti dal decreto legge 6 maggio 1997, n. 117, convertito con la legge 1 luglio 1997, n. 203 e dall'art. 8 della legge 12 luglio 1999, n. 237.