

Tutti questi istituti sono stati ora recepiti dal decreto legislativo in esame; mentre appare evidentemente prematura una disamina del (nuovo) sistema che viene così ad essere delineato, può senz'altro affermarsi, che l'assetto normativo degli appalti pubblici disegnato dal nostro ordinamento ne esce notevolmente rinnovato.

Pertanto, gli effetti delle nuove disposizioni sulla materia *de qua* non sono affatto esauriti dai temi più sopra ricordati. Invero, molteplici e rilevanti appaiono i punti di ricaduta sull'impianto preesistente delle norme in materia di appalti pubblici (pur se, per i motivi già esposti, esse incidono in modo particolarmente rilevante su quelli relativi ai lavori, disciplinati dalla citata legge n. 109/1994). Di peculiare importanza appaiono gli aspetti seguenti :

- perde rilievo ai fini dell'affidamento dei lavori, la regola della distinzione tra progettazione ed esecuzione degli stessi stabilita dalla legge n. 109, essendo ora invece lasciata alle Amministrazioni aggiudicatrici la scelta tra l'affidamento della sola parte realizzativa dell'opera, ovvero della progettazione e dei lavori insieme;
- le Amministrazioni possono scegliere, per l'individuazione della migliore offerta, tra il metodo del massimo ribasso e quello dell'offerta più vantaggiosa (limitato in precedenza a fattispecie determinate);
- la disciplina del ricorso alla trattativa privata è meno rigida rispetto a quella già prevista dalle norme disciplinanti gli appalti di beni e servizi, e per i lavori dalla "legge quadro", essendo ora questa procedura sempre ammessa "...in casi eccezionali, qualora si tratti di lavori, servizi e forniture, la cui natura o i cui imprevisti non consentano la fissazione preliminare e globale dei prezzi";
- viene innalzata la soglia entro la quale è possibile per le Amministrazioni far ricorso alle procedure "in economia".

Va ancora osservato come l'applicazione delle regole sulla scelta dei contraenti da parte delle Pubbliche amministrazioni venga esclusa nel caso di affidamento di lavori, servizi o forniture secondo la modalità cosiddetta "*in house*", ovvero ad imprese pubbliche, rispetto alle quali l'ente aggiudicatore eserciti una influenza dominante.

L'immediatezza in cui si colloca la presente Relazione in ordine all'entrata in vigore delle nuove norme impone di rinviare ogni più approfondita considerazione ad un momento in cui queste abbiano almeno cominciato ad essere applicate, e a mostrare i primi risultati. Tuttavia, devono fin d'ora richiamarsi due aspetti, che daranno verosimilmente luogo nell'immediato futuro a qualche difficoltà.

Il primo è quello attinente alle norme di attuazione del decreto legislativo in oggetto, che dovranno essere emanate successivamente. Nelle more, è previsto che per i lavori pubblici continuino ad applicarsi il d.P.R. n. 554/1999 – attuativo della legge n. 109 – e le altre disposizioni regolamentari vigenti. Non appare dunque escluso, attesa la carica di novità delle norme introdotte, il profilarsi di potenziali conflitti tra queste ultime e le disposizioni attuative.

Il secondo riguarda il fondamentale tema della ripartizione di competenza tra lo Stato e le Regioni, tanto più delicato nel momento attuale, mentre è in corso l'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione. In effetti, dall'avvio di tale processo le Regioni hanno incrementato l'attività legislativa nel settore dei lavori pubblici, emanando provvedimenti normativi che talvolta si discostano dalla disciplina nazionale (si è anche verificato che la Commissione europea intervenisse mettendo in atto una procedura di infrazione per violazione dei principi del Trattato, nel caso di una legge della Regione Friuli Venezia Giulia). Né appaiono fino ad ora risolutive le pronunce della Corte costituzionale (sentenze n. 302 e 303 del 2003), secondo cui gran parte della materia *de qua* è attratta nell'ambito della tutela della concorrenza, e quindi di competenza esclusiva statale (posizione sostanzialmente recepita dallo schema di decreto legislativo approvato nel dicembre 2005 dal Consiglio dei Ministri, in attuazione della legge n. 131/2003, che effettua la ricognizione dei principi fondamentali nella materia di governo del territorio).

Non a caso, il Consiglio di Stato aveva suggerito, nel parere formulato in ordine al decreto sugli appalti pubblici, l'introduzione nelle materie a competenza concorrente di una "clausola di cedevolezza", prevedente l'applicazione delle norme statali solo finché le Regioni non abbiano a loro volta legiferato.

La soluzione adottata nel decreto stesso, che rispecchia la posizione della Corte costituzionale, è ora attesa alla prova dei fatti.

3.2. Il d.P.R. n. 296 del 13.9.2005 (regolamento sulle modalità di affidamento in concessione di beni immobili demaniali e patrimoniali gestiti dall'Agenzia del demanio) ha reso più stringenti le disposizioni in materia, rendendo obbligatoria per il suddetto affidamento la gara con procedura ad evidenza pubblica, mediante pubblico incanto. La trattativa privata è ora ammessa (solo) in quattro specifiche ipotesi: procedura di pubblico incanto andata deserta, canone inferiore a 50.000 euro, estensione di un contratto già esistente ad una pertinenza, rinnovo di contratto con passaggio da un canone agevolato a quello di mercato.

Il provvedimento contiene altresì disposizioni in ordine al contenuto dei contratti da stipulare nell'ambito dei rapporti in parola, stabilendo che la durata – salvo casi particolari –

deve essere di sei anni. Vengono inoltre identificati i soggetti legittimati al pagamento di canoni ridotti (ad esempio, enti ecclesiastici, istituzioni a finalità umanitarie e culturali, ecc.).

3.3. Il dPCM in data 18 novembre 2005 ha introdotto, per il servizio sostitutivo di mensa erogato nelle Pubbliche amministrazioni (c.d. buoni pasto), regole particolarmente rigorose, disponendo che vadano seguite in materia le procedure previste per le forniture di servizi di valore superiore alla “soglia comunitaria”. L’aggiudicazione della fornitura dei buoni pasto deve quindi comunque avvenire attraverso una gara, alla quale possono essere ammesse soltanto società che annoverino la fornitura di buoni mensa tra i propri scopi sociali ed abbiano il bilancio certificato da una società di revisione abilitata. ed un capitale interamente versato non inferiore a 750.000 euro. Inoltre, gli amministratori devono possedere tutti i requisiti di moralità.

Va seguito il metodo dell’offerta più vantaggiosa, da identificare attraverso i seguenti parametri: prezzo, rimborso dei buoni agli esercizi convenzionati, progetto tecnico, termini di pagamento agli esercizi convenzionati e rete di esercizi gestita.

Viene tuttavia esclusa per le Amministrazioni la possibilità di effettuare la contrattazione telematica mediante aste *on line*.

3.4. In materia di centralizzazione degli acquisti, va anzitutto ricordato il dPCM 11 novembre 2004 (pubblicato sulla G.U. in data 25 gennaio 2005); tale provvedimento, con il quale venivano tra l’altro dettate le linee di condotta cui la CONSIP doveva attenersi in ordine alle gare sospese, si era reso necessario a causa della battuta di arresto subita in generale dall’attività di stipula delle Convenzioni CONSIP, in seguito alle tormentate vicende normative che avevano riguardato il settore nel triennio 2002-2004.

Veniva quindi stabilito che in relazione alle procedure sospese la CONSIP verificasse l’iter già seguito alla luce della normativa in vigore, attraverso l’applicazione dei principi dettati dallo stesso dPCM, in modo da garantire la massima partecipazione: a) parità di trattamento, b) massima trasparenza, c) massima diffusione e pubblicità, anche attraverso i canali telematici, d) massima pubblicità delle caratteristiche dei beni e servizi oggetto delle Convenzioni, e) termine certo e congruo per la conclusione del procedimento, f) esplicitazione dei criteri di aggiudicazione.

Sulla base di tali principi, dovevano appunto essere individuate le gare per le quali si poteva procedere alla conclusione della relativa Convenzione, quelle che dovevano essere

invece annullate, ed infine quelle per cui era possibile riaprire il bando, per assicurare il rispetto pieno dei principi stessi.

Sull'assetto normativo determinatosi in esito alle vicende normative ricordate (ed in particolare il più volte modificato art. 26 legge n. 488/1999, secondo cui le Amministrazioni, nell'acquisire beni o servizi al di fuori delle convenzioni CONSIP, dovevano comunque utilizzare i parametri di queste quali limiti massimi per l'acquisto di beni e servizi comparabili) è peraltro nuovamente intervenuta, in parte ritornando a soluzioni in precedenza abbandonate, la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Legge Finanziaria 2006).

Quest'ultima stabilisce che a decorrere dal secondo bimestre 2006, qualora il monitoraggio delle spese per beni e servizi evidenzia un andamento suscettibile di pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi del Patto di stabilità e crescita (accertamento da effettuarsi mediante dPCM, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze), le Amministrazioni dello Stato hanno l'obbligo di aderire, per acquisire beni o servizi, alle convenzioni CONSIP, ovvero di utilizzarne i parametri prezzo-qualità, ridotti del 20 per cento, fermo restando che l'entità dei beni e servizi acquistati non può comunque eccedere la media del triennio precedente.

Ancora, la stessa legge n. 266/2005 prevede che le aggregazioni di enti locali o di enti decentrati di spesa, promosse anche ai sensi dell'art. 59 legge n. 388/2000, espletino le funzioni di centrali di committenza in favore delle Amministrazioni e degli enti regionali o locali aventi sede nel medesimo ambito territoriale, operando in particolare valutazioni in ordine alla utilizzabilità delle convenzioni stipulate o degli acquisti effettuati, ai fini del rispetto dei parametri di qualità-prezzo di cui al ricordato art. 26 della legge n. 488/1999.

Resta salva la facoltà delle Amministrazioni e degli enti regionali o locali di aderire alle convenzioni CONSIP, ovvero di procedere ad acquisti in via autonoma, ma nel rispetto dei parametri nelle stesse contenuti.

Nel perseguimento dell'obiettivo di armonizzazione dei diversi sistemi, enti locali ed enti decentrati di spesa possono avvalersi della consulenza e del supporto della CONSIP, anche nelle sue articolazioni territoriali.

4. Tendenze della programmazione economico-finanziaria.

4.1 Tendenze della programmazione economico-finanziaria.

Il DPEF 2005-2008 aveva puntato, per la riduzione del deficit dell'esercizio 2004, soprattutto sul contenimento della spesa, prevedendo la razionalizzazione degli incentivi e trasferimenti ad imprese private e pubbliche, il potenziamento del sistema centralizzato degli acquisti (e

conseguentemente del ruolo della CONSIP) ed uno stretto controllo della spesa delle Amministrazioni centrali, incidendo sulle autorizzazioni di competenza dei singoli Ministeri. Per gli enti territoriali, d'altra parte, veniva previsto (anche in considerazione di difficoltà sul fronte della spesa, manifestatesi a seguito di miglioramenti contrattuali concessi al personale nel biennio precedente) il contenimento vincolante della spesa per consumi intermedi, ai fini del rispetto del Patto di stabilità.

4.2. Nell'ottica della Relazione previsionale e programmatica per il 2005, la Legge Finanziaria 2005 era dunque concepita - coerentemente con le indicazioni originarie del DPEF - quale strumento di riduzione dell'indebitamento pubblico, attraverso, tra l'altro, l'introduzione del limite "del 2 per cento" su tutte le spese, ad eccezione di quelle per pensioni ed altre prestazioni sociali, con l'obiettivo di riportare in attivo il saldo corrente, sì da finanziare mediante l'indebitamento soltanto le spese in conto capitale. Tutto ciò in vista di una maggiore crescita economica nel biennio successivo e del consolidamento dei conti pubblici, il che avrebbe consentito un maggior margine di manovra nella politica economica.

Gli stessi temi sono ripresi dal DPEF 2006-2009, il quale assegna al rafforzamento delle misure di contenimento della spesa corrente un ruolo decisivo per il richiesto aggiustamento strutturale dei conti pubblici nel periodo. L'attenzione è ancora concentrata particolarmente sulle spese per acquisti di beni e servizi (consumi intermedi, secondo la definizione di contabilità nazionale), su cui già hanno appunto inciso, nell'ultimo quadriennio, interventi normativi finalizzati a rafforzare il ruolo del sistema centralizzato degli acquisti (e, conseguentemente, della CONSIP), oltre a vari provvedimenti "taglia-spesa", quali, da ultimo, il d.l. n. 168 del 2004, la ricordata Legge Finanziaria per il 2005, nonché la Legge Finanziaria 2006.

Pur tuttavia, la Corte, in occasione dell'audizione sul DPEF 2006-2009, svoltasi in data 22 luglio 2005, non ha mancato di sollevare dubbi circa la reale efficacia di tali strumenti di controllo della spesa per consumi intermedi attraverso strumenti, che appaiono troppo generici ed indifferenziati. In effetti, la passata esperienza mostra come – in assenza di interventi sul quadro normativo e programmatico - le spese ordinarie di funzionamento delle Amministrazioni pubbliche siano di fatto sempre state mantenute al livello "storico" mediante l'utilizzo a consuntivo di risorse integrative. D'altra parte, deve anche considerarsi che talune spese sono ormai stabilizzate su livelli, al di sotto dei quali la stessa funzionalità dei servizi prestati dalle Amministrazioni risulterebbe seriamente pregiudicata.

5. Notazioni di carattere finanziario, contabile e gestionale.

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

Fermo restando che ulteriori elementi in ordine alle categorie di spesa II e XXI - rilevanti ai fini dell'attività contrattuale -- sono desumibili dalla parte della presente Relazione dedicata all'esame dei flussi finanziari in generale, si riportano nelle successive tabelle dati, tratti dal rendiconto generale dello Stato, relativi appunto alle suddette categorie.

Va al riguardo ribadito -- riprendendo osservazioni già formulate in proposito dalla Corte nelle passate Relazioni -- come l'adozione a partire dall'anno 2000 delle categorie II (consumi intermedi) e XXI (investimenti fissi lordi ed acquisto di terreni) in base alla legge n. 94 del 1997 ed alla uniformazione al sistema europeo dei conti economici (SEC'95) non abbia in effetti giovato alla trasparenza del bilancio.

Le suddette categorie appaiono infatti entrambe (ma soprattutto la XXI) piuttosto generiche, e non del tutto omogenee quanto al rispettivo contenuto.

La tabella A mostra, congiuntamente, i dati delle categorie II e XXI relativi agli impegni. Le tabelle B e C illustrano invece i pagamenti, separatamente per le spese dei titoli I e II, in relazione alla massa spendibile.

Le tre tabelle fanno riferimento agli anni 2003-2005, ritenendo in tal modo di individuare il periodo in cui hanno fino ad ora agito i provvedimenti normativi volti alla compressione della spesa pubblica (c.d. "taglia-spesa").

5.2. Gli impegni.

Dai dati di consuntivo³ del 2005 -- evidenziati nella 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 18.952.695.988 euro, in diminuzione rispetto all'esercizio precedente del 2,5 per cento. Di questi, 6.166.493.204,28 hanno riguardato le spese in conto capitale, le quali sono pari al 32,5 per cento: questo valore percentuale denota un aumento rispetto all'esercizio 2004, nel quale la percentuale della spesa per investimenti in rapporto a quella complessiva delle due categorie considerate era stata del 29,1 per cento.

Per contro, nel 2005 la categoria II dei consumi intermedi registra un decremento del 7,1 per cento (12.782.483.585 contro 13.768.903.911). Questi dati sembrano particolarmente

³ I dati esposti di seguito sono comprensivi dei residui di stanziamento. Maggiori dettagli si rinvencono nella parte generale (Capitolo "Il bilancio dello Stato: risultati del 2005").

significativi, alla luce del fatto che tra il 2003 ed il 2004 la spesa in esame appariva sostanzialmente stabilizzata, dopo l'“effetto rimbalzo” dei consistenti tagli operati nel 2002, che ne aveva causato l'espansione nell'esercizio 2003 (ad una flessione del 23 per cento nel 2002 aveva fatto seguito un aumento del 5,4 nel 2003, seguito però da un aumento pressoché irrilevante, dello 0,6 per cento, nel 2004).

Tali risultati rappresentano in gran parte l'effetto delle disposizioni contenute nella legge n. 311/2004 (Legge Finanziaria 2005), la quale, dopo aver fissato il generale limite di incremento della spesa del 2 per cento, stabilisce che le dotazioni iniziali dello stato di previsione dei Ministeri per consumi intermedi non aventi natura obbligatoria sono ulteriormente ridotte in modo lineare, assicurando una minore spesa per l'anno 2005 di 700 milioni di euro. A ciò si è aggiunta, sempre nel corso dell'esercizio, un'ulteriore riduzione delle dotazioni dei Ministeri per la categoria dei consumi intermedi ad opera del d.l. n. 211/2005 (le cui disposizioni sono state riprodotte, dopo la mancata conversione, nel d.l. n. 203 del 2005, convertito con legge n. 248/2005). Non va poi trascurato il rilievo attinente al progressivo assestarsi del sistema centralizzato degli acquisti, finalizzato appunto, tra l'altro, ad incrementare il risparmio della P.A..

La divaricazione tra le due categorie in oggetto, tuttavia, sconta probabilmente la differenza già posta in evidenza dalla Corte in occasione dell'esame di documenti di finanza pubblica. In effetti, mentre la compressione della spesa per consumi intermedi ha ormai assunto (particolarmente con l'applicazione della “regola del 2 per cento”) carattere permanente, i tagli agli investimenti fissi sono in buona parte rappresentati da limitazioni dei pagamenti e dei tiraggi di tesoreria, sostanziandosi dunque in mero rinvio della spesa agli esercizi successivi.

Coerentemente con quanto esposto finora, i consumi intermedi (categoria II) incidono nel 2005 sugli impegni totali (nella tabella A, “spese finali”) per il 2,7 per cento, contro il 3,1 per cento dell'esercizio precedente; rimane invece invariata (1,3 per cento) l'incidenza della categoria XXI.

La somma delle due categorie (18.952.695.988) corrisponde al 4,1 per cento delle spese finali, con un lieve decremento rispetto al dato del 2004 (4,3 per cento), invariato dal precedente esercizio.

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 ed acquisto di terreni)	TOTALE PARZIALE (B+C)	% (B+C) SU (A)
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
2005	467.243.308.409	12.782.483.585	6.170.212.403	18.952.695.988	4,1

Infine, la presa in esame degli impegni effettivi in luogo di quelli lordi del consuntivo conferma ulteriormente le superiori considerazioni. Considerando gli stessi impegni effettivi e le previsioni definitive di competenza nel quinquennio 2001-2005, si registra tra il 2001 ed il 2002 un decremento del -8,1 per cento per le previsioni e del -23 per cento degli impegni, tra il 2002 e il 2003 un aumento del 7,8 per cento delle previsioni e del 27,2 per cento degli impegni, tra il 2003 e il 2004 una leggera riduzione dello 0,6 per cento delle previsioni ed un modesto incremento dello 0,8 per cento degli impegni. Tra il 2004 ed il 2005, per contro, le previsioni si riducono del -6,2 per cento e gli impegni del -7 per cento.

5.3. I pagamenti e i residui.

Il rapporto tra pagamenti e massa spendibile relativamente alla categoria II (tabella B), che aveva toccato il punto più basso rispetto agli esercizi precedenti nel 2002, prosegue nel trend di “recupero”, passando al 63,9 per cento dal 62,6 del 2004. Le economie sulla stessa massa spendibile ammontano in percentuale al 4,3 contro il 4,2 del 2004, per un importo di 887.266.561 euro (3.145.149.864 nel 2002) .

Tabella B

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

	<i>(valori assoluti in euro)</i>			
ANNO	MASSA SPENDIBILE (comp.+ res.)	PAGAMENTI TOTALI (comp.+ res.)	RESIDUI TOTALI	ECONOMIE TOTALI
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
2005	20.305.892.007	12.986.224.212	6.432.401.234	887.266.561

Per le spese in conto capitale (investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni di cui alla categoria XXI, illustrati nella tabella C) il rapporto percentuale tra pagamenti e massa spendibile

appare in lieve flessione del -1,4 nel 2005, essendo pari al 36,6 per cento, contro il 38,1 del 2004 ed il 37,3 del 2003.

Tabella C

TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE - CAT. XXI (investimenti fissi lordi ed acquisto di terreni)

(valori assoluti in euro)

ANNO	MASSA SPENDIBILE (comp. + res.)	PAGAMENTI TOTALI (comp.+ res.)	RESIDUI TOTALI	ECONOMIE TOTALI
2003	15.573.834.568	5.819.898.417	9.341.390.467	418.534.729
2004	14.924.521.891	5.687.989.323	8.938.461.839	298.070.728
2005	15.295.761.081	5.610.414.554	9.240.991.730	444.354.797

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Rag. Gen.le dello Stato

Continua, pertanto, l'andamento sostanzialmente stazionario del comparto; a fronte di un aumento della massa spendibile per investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni del 2,5 per cento rispetto al 2004, si assiste, come si è detto, ad un decremento dei pagamenti. Il dato della lentezza della spesa appare confermato dal raffronto tra residui totali e massa spendibile, dove il trend in diminuzione dal 2000 al 2004 (dal 68,5 per cento nel 2000 al 59,9 nel 2004) subisce un'interruzione, attestandosi per il 2005 sulla percentuale del 60,3. Va peraltro al riguardo considerato che si registra nel 2005, in ordine alle due categorie di spesa in oggetto, una riduzione delle autorizzazioni di cassa rispetto al precedente esercizio (14.065.102.264 contro 14.849.388.660 per la categoria II e 6.516.460.391 contro 7.793.657.981 per la categoria XXI), la quale si pone verosimilmente come uno degli elementi alla base del fenomeno, tenuto conto della fisiologica maggior lentezza della spesa in conto capitale.

5.4. Elementi ricavabili dagli indicatori finanziari.

Elementi utili – pur se non univoci – possono ricavarsi da alcuni indicatori finanziari, riferiti sia alla categoria II (consumi intermedi) che alla categoria XXI (investimenti fissi lordi) di conto capitale.

Tra inizio e fine esercizio, gli indici di incremento o decremento dei residui mostrano -9,5 per cento per la categoria II e +1,5 per cento per la categoria XXI. La rilevante capacità di spesa inerente i residui della categoria II può verosimilmente spiegarsi con gli stringenti vincoli alla gestione posti dalla “regola del 2 per cento”.

Il raffronto tra impegni di competenza e stanziamenti definitivi di competenza permane più elevato per la categoria II, pur in presenza di un lieve recupero della categoria XXI (96,73 per cento della categoria II e 84,57 della categoria XXI, contro 97,6 e 83,6 rispettivamente nel

2004). Del pari, la percentuale degli impegni totali sulla massa impegnabile è di 96,5 per cento per la categoria II e di 85,1 per cento per la XXI.

Sostanzialmente analogo il rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa: 92,3 per cento per la categoria II e 86,1 per cento per la XXI. Più marcato il divario del rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile: 63,2 per cento nella categoria II e 36,6 nella XXI.

Ulteriore conferma di quanto esposto in ordine al maggior uso dei residui nella gestione della spesa di categoria II emerge dal rapporto tra i pagamenti su residui e l'ammontare dei residui iniziali, con il 57,4 per cento della categoria II ed il 33,04 per cento della categoria XXI.

Fisiologica, con riferimento alla natura delle rispettive spese, appare invece la divaricazione dei valori relativi all'incidenza dei residui di stanziamento, ottenuti raffrontando il totale dei residui di lettera f) con la massa impegnabile: 0,1 per cento per la categoria II e 12,93 per cento per la categoria XXI.

6. Aspetti innovativi dell'attività contrattuale.

6.1 La centralizzazione degli acquisti.

Il sistema centralizzato degli acquisti delle Pubbliche amministrazioni – pur se può ormai considerarsi una realtà consolidata – continua ad essere il banco di prova di rilevanti novità nel nostro ordinamento. Sempre di attualità restano, evidentemente, le motivazioni di fondo che stanno alla base della sua introduzione, ovvero la possibilità di realizzare risparmi, in termini finanziari e di impiego delle risorse umane, nell'acquisizione di beni e servizi (grazie, appunto, alla centralizzazione delle definizioni dei bandi di gara, dei criteri di prequalifica dei fornitori, della valutazione delle offerte, della stipula di convenzioni e contratti-quadro), di guisa che le Amministrazioni, qualora decidano di aderire ad una di tali convenzioni, debbano limitarsi ad emettere l'ordinativo relativo alla fornitura richiesta.

Non vanno peraltro sottovalutati gli effetti positivi derivanti dal costante monitoraggio del settore (che rientra tra le attività direttamente espletate dalla CONSIP), e quelli, indotti, sui prezzi di mercato dei prodotti offerti nell'ambito delle convenzioni CONSIP. A questo proposito, infatti, una rilevazione dei prezzi di beni e servizi acquisiti dalle Pubbliche amministrazioni effettuata dal Ministero dell'economia in collaborazione con l'ISTAT su un campione di 500 Amministrazioni, resa nota nell'aprile 2005, ha appunto mostrato un effetto di "trascinamento" dei prezzi praticati alle Amministrazioni fuori convenzione, che convergono verso i prezzi delle convenzioni. Dalla stessa rilevazione, è emersa la concreta possibilità di risparmio per le Amministrazioni, mediante adesione alle convenzioni CONSIP, in relazione a sedici categorie merceologiche.

Tuttavia, il sistema appare sicuramente perfettibile, particolarmente per quanto riguarda taluni aspetti che la pratica sembra aver posto in evidenza. Infatti, le convenzioni CONSIP offrono di regola risposte pienamente soddisfacenti nel caso di acquisti su larga scala, consentendo a tutti gli uffici componenti una determinata struttura amministrativa, ancor più se disseminati sul territorio e di piccole dimensioni, di acquisire prodotti di qualità a prezzi concorrenziali.

Per contro, per le piccole forniture di valore medio-basso, il ricorso alle convenzioni appare presentare qualche problema in ordine al rapporto con i fornitori (che registra una certa rigidità, a differenza di quello tradizionalmente coltivato localmente con piccole imprese, legate alle Amministrazioni da lunga consuetudine), nonché alla relazione qualità-prezzo.

Una possibile soluzione potrebbe essere rappresentata dall'incremento dello strumento del mercato elettronico (mercato virtuale utilizzabile attraverso la rete telematica), specialmente idoneo per gli acquisti su scala locale, di modesta entità e ricorrenti.

Discorso a parte va fatto in ordine alla modalità di acquisizione di servizi denominata “*global service*”, che sostanzia un insieme di prestazioni integrate (pulizia, manutenzione, ecc.), relativi agli immobili con destinazione di uffici pubblici. Al riguardo, si sono infatti manifestati vari problemi, legati tanto al costo mediamente elevato ed alla lunga durata di questo tipo di contratti, quanto al diffuso fenomeno dei sub-appalti, con conseguenti difficoltà per le Amministrazioni di monitorare efficacemente le prestazioni fornite.

6.2. Dopo la parziale battuta d'arresto delle convenzioni CONSIP nel 2004 (dovuta, come già accennato in altra parte della Relazione, all'evoluzione normativa del settore nel triennio 2002-2004, che aveva in particolare inciso sull'obbligatorietà delle convenzioni stesse), il 2005 ha visto una ripresa del Programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi. Sulla scia del ricordato dPCM n. 325/2004, l'attività della CONSIP si è incentrata sul sistema delle convenzioni, sul mercato elettronico e sulla consulenza in materia a supporto delle Amministrazioni.

In ordine al sistema delle convenzioni, si è provveduto all'arricchimento della gamma di beni e servizi oggetto delle stesse, individuati anche mediante formulari di analisi della domanda inviati alle Amministrazioni.

I risultati dell'esercizio 2005 mostrano risultati sostanzialmente positivi, con rilevante incremento della spesa affrontata, mentre il transato si è attestato su livelli leggermente più bassi rispetto all'anno precedente⁴.

Secondo dati di fonte CONSIP, nel 2005 il valore complessivo di spesa affrontata è stato di circa 13,7 miliardi di euro, contro i 5,6 miliardi di euro del 2004 (rispetto alla quale e con riferimento ad alcune categorie merceologiche, la succitata rilevazione MEF-ISTAT ha evidenziato una riduzione media dei prezzi unitari di beni e servizi del 16,7 per cento).

Il risparmio potenziale è stato calcolato in 2,3 miliardi di euro, rispetto ai 948 milioni di euro del 2004. Il valore del transato si è invece attestato a 855 milioni di euro, mentre era stato di 932 milioni di euro nel 2004.

Il numero complessivo degli ordinativi di acquisto emessi dalle Amministrazioni, a partire dall'esercizio 2000, è passato nel corso del 2004 da 353.585 a 389.179 (con un tasso di crescita medio cumulato rispetto all'anno 2000 dell'83 per cento). L'apparente contraddizione con la contrazione del transato nel 2005 si spiega con il fatto che il 2004 è stato caratterizzato dalla sospensione di numerose convenzioni – a causa delle più volte ricordate vicende – mentre il rilancio di queste ultime nel 2005 ha reso disponibili una rilevante quantità di prodotti nel secondo semestre dell'anno, in parallelo con l'attivazione delle nuove convenzioni.

Nel 2005, è andato poi a regime presso CONSIP un servizio di monitoraggio delle forniture che rileva il livello del servizio erogato alle Amministrazioni attraverso un sistema di verifica delle prestazioni effettuate dai fornitori.

6.3. Il transato relativo a beni e servizi acquisiti sul mercato elettronico nel 2005 è stato di 29,8 milioni di euro, in aumento rispetto al 2004 (quindi in controtendenza rispetto al *trend* del transato complessivo) ; ciò è stato in parte dovuto alla focalizzazione operata da CONSIP su categorie merceologiche con alto valore di transato.

Al 31 dicembre 2005, risultano pubblicati sul mercato elettronico complessivamente 190.484 articoli, relativi a 17 categorie merceologiche. Il 75 per cento del valore totale del transato è riconducibile al settore informatico (*hardware e software*), macchine per ufficio e

⁴ In ordine a queste categorie di misurazione, è opportuno riportare le relative definizioni, elaborate dalla CONSIP:

- a) Per spesa affrontata relativamente ad 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 diverse 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 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 le convenzioni relative alle centrali telefoniche).

telecomunicazioni. Un ulteriore 20 per cento appare invece riconducibile alle aree merceologiche delle forniture per ufficio.

Interessanti sviluppi sono attesi dal recente inserimento nei cataloghi elettronici delle categorie merceologiche relative ai servizi di manutenzione (servizi di pulizia, ecc.).

Sempre al 31 dicembre 2005, erano abilitati al sistema complessivamente 597 fornitori, con ampia partecipazione delle piccole e medie imprese, distribuite su tutto il territorio nazionale (circa l'80 per cento dei fornitori abilitati).

Per quanto riguarda le Amministrazioni, si sono registrate nel sistema complessivamente 3.270 Amministrazioni, di cui 1.100 hanno effettuato almeno un ordinativo nel corso del 2005. Sono stati emessi nel 2005 9.677 ordinativi, per una spesa cumulata di oltre 29,9 milioni di euro.

I comparti della Pubblica amministrazione che hanno generato il maggior volume di transato sono quello statale e gli enti locali, ciascuno rappresentativo di circa il 37 per cento del totale.

6.4. Nell'ambito dell'attività di consulenza alle PP.AA., la CONSIP ha sviluppato varie iniziative di supporto specifico, finalizzate a promuovere iniziative locali, nonché progetti innovativi "trasversali".

Tra le altre, vanno ricordate:

- il supporto nella predisposizione della documentazione necessaria all'indizione di gare;
- l'assistenza, anche in materia legale, per l'effettuazione di studi di fattibilità relativi a specifiche categorie merceologiche;
- la predisposizione della "piattaforma" di *e-procurement* per l'espletamento di gare telematiche;
- il supporto alla riorganizzazione di procedimenti interni alle Amministrazioni;
- le funzioni di stazione appaltante per conto delle Amministrazioni.

A tali attività sono state interessate nel corso del 2005 varie Amministrazioni centrali dello Stato, l'Agenzia delle Entrate, il CNR, oltre a Regioni, enti locali ed Università.

Sono altresì proseguite le iniziative volte a monitorare la qualità dei beni e servizi forniti dagli aggiudicatari delle convenzioni, con riferimento agli adempimenti in queste ultime prefigurati, attraverso verifiche ispettive, indagini dirette ed accertamenti in seguito a reclami ricevuti.

6.5. L'attività del Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione – CNIPA.

Preliminare all'esame delle iniziative del CNIPA più direttamente afferenti l'attività contrattuale della P.A. appare la considerazione dei compiti di definizione, programmazione, impulso, coordinamento, attuazione, monitoraggio e verifica affidati all'Ente ai fini del perseguimento degli obiettivi di miglioramento dell'efficienza operativa della stessa (i quali, oltre ad un generale, positivo influsso, tra l'altro, anche sull'espletamento dell'attività contrattuale pubblica, hanno poi su questa delle "ricadute" più specifiche, come subito si dirà).

Tali compiti sono assegnati al CNIPA dai comma 192 e seguenti della legge n. 311/2004 (Legge Finanziaria 2005) e dal successivo dPCM 31 maggio 2005, secondo cui il Centro, svolgendoli, finalizza la propria azione alla razionalizzazione ed all'eliminazione di duplicazioni e sovrapposizioni di applicazioni informatiche, servizi, infrastrutture di calcolo e telematiche delle Amministrazioni centrali dello Stato e degli enti pubblici non economici nazionali.

Il succitato dPCM prevede poi che il CNIPA appronti all'uopo un programma annuale di interventi, destinato ad essere trasmesso alle Amministrazioni per essere inserito nelle rispettive Direttive annuali. Nel 2006 il Centro ha per la prima volta predisposto detto programma, sulla base del lavoro preparatorio svolto nel corso del 2005.

Il programma consta di 14 interventi, articolati da un lato mediante la costituzione di "Centri di competenza" (con il compito di accumulo e diffusione dei dati, e di impulso e coordinamento dell'attività delle Amministrazioni), dall'altro l'attivazione di progetti finalizzati ad obiettivi specifici di breve-medio termine.

Nell'ambito di queste importanti, ed incrementate, funzioni del CNIPA assume peculiare rilievo in ordine alla tematica dell'attività contrattuale l'azione del Centro di competenza sul Riuso del Software applicativo (avente l'obiettivo di facilitare il riuso di applicazioni software della P.A.); in tale ambito, infatti, il CNIPA prevede di pubblicare entro la prima metà del 2006 linee guida per lo sviluppo di software riusabile, con indicazioni alle Amministrazioni che acquisiscano servizi applicativi in ordine alla stesura dei capitolati tecnici, per quanto attiene ai requisiti dei prodotti da acquistare ed al processo di produzione e documentazione del software.

6.6. Direttamente attinente alla materia dell'attività contrattuale è invece la predisposizione, da parte del CNIPA, di linee-guida per la qualità delle forniture ICT (*Information and Communication Technologies*) delle Pubbliche amministrazioni. Si tratta di un nuovo strumento, finalizzato a supportare la P.A. (tanto a livello centrale che locale) nell'acquisizione

di forniture rientranti nella categoria suddetta, nonché nella gestione dei contratti all'uopo stipulati.

Le linee-guida sono state elaborate da un gruppo di lavoro, promosso dal CNIPA e composto dai rappresentanti di alcune Amministrazioni centrali, della CONSIP e della SOGEL, oltre a 21 tra principali fornitori di beni e servizi del settore in questione. Il gruppo, costituito dal CNIPA nel 2003, ha terminato i suoi lavori a fine 2004. Le linee-guida sono state pubblicate per la prima volta nel gennaio 2005. Attualmente sono disponibili sul sito web del CNIPA (da cui sono state scaricate più di 30.000 copie nei primi sei mesi del 2005), nonché in versione stampata. Ad oggi, ne sono state distribuite oltre 7.600 copie.

Le idee alla base del lavoro svolto sono la considerazione dell'intero "ciclo" della fornitura (dalla progettazione alla gestione dei contratti), la valutazione della qualità dei beni e servizi forniti sotto ogni possibile aspetto, la definizione di indicatori di qualità, la rappresentazione delle diverse soluzioni possibili.

Le linee-guida sono articolate in sette manuali: Presentazione e utilizzo delle Linee-guida, Strategie di acquisizione delle forniture ICT, Appalto pubblico di forniture ICT, Dizionario delle forniture ICT, Esempi applicativi, Modelli per la qualità delle forniture ICT, Governo dei contratti. Essi si distinguono per finalità specifiche, essendo, rispettivamente, d'uso (orientativi sull'uso delle stesse linee-guida), applicativi (esplicazione delle "migliori pratiche" in materia), operativi (di immediata applicazione nella gestione), di riferimento (riepilogo dei presupposti teorici illustrati). Dei sette, l'ultimo è ancora in fase di realizzazione, quattro sono disponibili sia in formato cartaceo che digitale, i restanti due attualmente solo in formato digitale.

Attraverso i manuali, viene indicato alle Amministrazioni utenti come correlare le forniture ICT alle proprie esigenze specifiche (missione istituzionale), richiedere ai fornitori la qualità adeguata, valutare la qualità offerta, definire la qualità di beni e servizi richiesta, verificare la qualità in concreto ottenuta in sede di esecuzione dei contratti. Le Amministrazioni vengono così stimolate ad effettuare confronti periodici con altre organizzazioni affini (*benchmarking*), oltre al monitoraggio dello stato, qualità e quantità dei beni e servizi forniti.

In relazione alla pratica della gestione, la struttura delle linee-guida segue il ciclo delle forniture, nelle quattro fasi della strategia, appalto, contratto ed esecuzione di quest'ultimo. Con riferimento ai succitati manuali, si comincia con le strategie di acquisizione, propedeutiche alla conclusione di appalti pubblici di forniture e relativi contratti, fino allo svolgimento dei rapporti da questi scaturenti.

Tra le applicazioni concrete, va ricordata l'attività consultiva svolta dallo stesso CNIPA nei confronti della P.A. (nel cui esercizio viene appunto tenuto conto dell'aderenza alle linee

guida dei progetti presentati per il parere dalle Amministrazioni), nonché l'adozione di queste da parte della CONSIP nello svolgimento delle proprie gare di appalto.

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

Anche nel 2005, come negli anni precedenti, la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha assunto deliberazioni, in esito ad indagini che hanno interessato settori ed argomenti di pertinenza della materia in questione (le quali, peraltro, non attengono esclusivamente all'esercizio 2005, oggetto della presente Relazione). Vengono pertanto qui di seguito richiamate delibere riguardanti la realizzazione di opere marittime, l'edilizia penitenziaria, la gestione delle spese in economia di talune Amministrazioni centrali dello Stato e le infrastrutture aeroportuali. La rassegna è completata da due delibere della Sezione di controllo preventivo di legittimità sugli atti delle Amministrazioni dello Stato, l'una attinente alla concessione e locazione di beni immobili dello Stato, l'altra affermando principi di specifico interesse nella materia dei contratti stipulati da Amministrazioni statali.

7.1. La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, con deliberazione n. 3/2005/G del 17 novembre 2004 ha approvato la relazione conclusiva dell'indagine concernente la realizzazione di opere marittime a difesa degli abitati e delle coste.

La relazione, di sicuro interesse per la materia dell'attività contrattuale, riguarda la realizzazione, da parte del Ministero dei lavori pubblici (ora Infrastrutture e trasporti) e del Ministero dell'ambiente delle suddette opere, previste da programmi triennali, anteriori all'emanazione della legge n. 109/1994 sui lavori pubblici.

L'esame compiuto dalla Sezione ha evidenziato vari problemi. Delle 59 opere inizialmente programmate dal Ministero delle infrastrutture e trasporti (ex Lavori pubblici), 14 non risultano iniziate. Ancora più netto il divario tra le opere programmate e quelle effettivamente iniziate per quanto riguarda il Ministero dell'ambiente: solo il 50 per cento delle opere previste hanno visto l'avvio dei lavori.

Altri rilievi concernono il lasso di tempo intercorrente tra progettazione e aggiudicazione dei lavori; delle opere di competenza del Ministero delle infrastrutture e trasporti, l'83 per cento sono state aggiudicate oltre il termine – giudicato fisiologico – di un anno dalla redazione del progetto definitivo, mentre la consegna dei lavori ha avuto luogo in oltre il 50 per cento dei casi dopo sei mesi dall'aggiudicazione ed in più del 10 per cento dopo un anno. Sono stati riscontrati slittamenti dei tempi stabiliti nei rispettivi contratti nei due terzi dei lavori appaltati. Infine,