

del 2006). Va altresì considerata la progressiva implementazione del sistema centralizzato degli acquisti (appunto finalizzato ad incrementare il risparmio della P.A.). Si inverte così la tendenza, registrata nei passati esercizi, alla divaricazione tra le due categorie considerate (progressiva diminuzione della spesa per i consumi intermedi, stabilizzazione per gli investimenti). La causa principale di ciò – oltre alle riduzioni operate sugli stanziamenti di competenza e la specifica disposizione limitativa dei pagamenti contenuta nel ricordato comma 34 dell'art. 1 della Legge finanziaria 2006 – va altresì individuata nella significativa diminuzione delle autorizzazioni di cassa che ha interessato la categoria XXI nell'esercizio 2006.

Le suesposte considerazioni appaiono confermate anche sul piano della contabilità nazionale. Nel conto economico dello Stato, la spesa per "consumi intermedi" dell'Amministrazione statale è infatti diminuita del 9,7 per cento, mentre la spesa per "investimenti fissi lordi" risulta in calo dell'11 per cento.

Per contro, la spesa per "consumi intermedi" delle Amministrazioni territoriali registra un incremento del 2,1 per cento, mentre risulta in aumento dell'1 per cento quella per investimenti.

Per quanto riguarda i Comuni, tuttavia, si evidenzia una generale flessione, da ricondursi all'introduzione dei tetti di spesa, al fine del raggiungimento degli obiettivi del Patto di stabilità interno.

In totale, la spesa per "consumi intermedi" delle Amministrazioni pubbliche è diminuita dello 0,8 per cento (mentre era aumentata del 5 per cento nel 2005). La spesa per investimenti è cresciuta dell'1,8 per cento (era diminuita dello 0,2 per cento nel 2005). Come risulta dalla successiva tavola A, i consumi intermedi (categoria II) incidono nel 2006 sugli impegni totali ("spese finali") per il 2,6 per cento, contro il 2,7 per cento dell'esercizio precedente; 0,9 per cento è l'incidenza della categoria XXI nell'ultimo esercizio, rispetto all'1,3 per cento del 2005.

La somma delle due categorie (16.301.427.893) corrisponde al 3,5 per cento delle spese finali, in diminuzione sul dato del 2005 (4,1 per cento).

Tavola A**SPESE CONTRATTUALI – IMPEGNI TOTALI**

	(A)	(B)	(C)		(valori assoluti)
ANNO	SPESE FINALI (TITOLI I E II)	CAT. II (Consumi intermedi)	CAT. XXI (Investimenti fissi lordi ed acquisto di terreni)	TOTALE PARZIALE (B+C)	Inc. sulle spese finali % (B+C) SU (A)
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
2006	467.093.936.689	12.163.225.876	4.138.202.016	16.301.427.893	3,5

Le considerazioni esposte assumono poi ulteriore rilievo, qualora si osservi come - a fronte della generale diminuzione delle categorie di spesa esaminate - il dato relativo agli impegni totali delle spese finali sia invece rimasto sostanzialmente invariato rispetto al 2005.

2.2. I pagamenti ed i residui.

Il rapporto tra pagamenti e massa spendibile relativamente alla categoria II (tavola B) prosegue nella tendenza al "recupero", passando al 66,2 per cento dal 63,9 del 2005 (che a sua volta rappresentava un aumento rispetto al 62,6 del 2004). Le economie sulla stessa massa spendibile ammontano in percentuale al 5,8, contro il 4,3 del 2005, per un importo di 1.102.287.288 euro (il che rappresenta un incremento del 16,8 per cento sul 2003).

Tavola 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
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
2006	19.045.585.322	12.612.740.287	5.330.557.747	1.102.287.288

Per le spese in conto capitale ("investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni" di cui alla categoria XXI, illustrati nella tavola C), il rapporto percentuale tra pagamenti e massa spendibile appare significativamente ridotto - del 7,6 per cento - rispetto al 2005, essendo pari al 29,1 per cento, contro il 36,7 per cento. I pagamenti sono in flessione del 35,6 per cento sul precedente esercizio.

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

<i>(valori assoluti in euro)</i>				
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
2006	12.436.342.367	3.613.717.937	8.461.180.766	361.443.664

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

L'andamento del comparto fa quindi registrare una diminuzione dei pagamenti molto superiore a quella della massa spendibile (18,7 per cento in meno rispetto al 2005) da attribuire, tuttavia, soprattutto alla spesa per investimenti.

Ciò discende, da un canto, dal generale decremento delle autorizzazioni di cassa relative alle spese in esame, che peraltro (come già accennato) appare assai più significativo riguardo alla categoria XXI: da 14.065.102.264 a 13.854.683.581 euro per i consumi intermedi, da 6.516.460.391 a 4.514.234.307 euro per gli investimenti e, dall'altro, dalla fisiologica maggior lentezza della spesa in conto capitale rispetto a quella di funzionamento.

2.3. Elementi ricavabili dagli indicatori finanziari.

Elementi utili possono essere ricavati 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 - 17,4 per cento per la categoria II e + 2,7 per cento per la categoria XXI.

La notevole capacità di spesa relativa ai residui della categoria II può essere spiegata dalle norme limitative di cui s'è detto più sopra (limite "del due per cento", gestione per dodicesimi, obbligo di accantonamenti).

Il raffronto tra impegni di competenza e stanziamenti definitivi di competenza (pari al 96,2 per cento contro il 96,7 per cento del 2005) permane sostanzialmente identico per la categoria II, diminuisce lievemente per la categoria XXI (83,5 per cento contro l'84,6 per cento del 2005).

Non registra apprezzabili mutamenti la percentuale degli impegni totali sulla massa impegnabile, pari al 96,5 per cento per la categoria II ed all'83,7 per cento per la categoria XXI. Più rilevante è il divario del rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni

di cassa (91 per cento per la categoria II ed 80 per cento per la XXI), ed ancor più marcato quello tra pagamenti totali e massa spendibile: 66,2 per cento nella categoria II e 29,1 per cento nella categoria 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 55,3 per cento della categoria II ed il 27 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: 0,41 per cento per la categoria II e 13,4 per cento per la categoria XXI.

3. Problematiche specifiche.

I dati relativi agli andamenti finanziari delle spese attinenti alle categorie economiche del bilancio rilevanti ai fini dell'attività contrattuale pubblica ("consumi intermedi" ed "investimenti fissi lordi") indicano, come s'è visto, un calo complessivo delle stesse.

Per quanto riguarda i "consumi intermedi" - riconducibili alla categoria delle spese correnti - la diminuzione rappresenta peraltro, secondo quanto già esposto, uno tra gli obiettivi indicati dai più recenti documenti di programmazione economico-finanziaria, secondo i quali un passaggio obbligato per l'aggiustamento dei conti pubblici si sostanzia appunto nella riduzione della spesa corrente, ed in particolare di quella finalizzata all'acquisizione di beni e servizi.

Coerentemente, le ultime Leggi Finanziarie succedutesi hanno introdotto una serie di limiti a contenimento delle spese in questione, cui si è fatto cenno più sopra.

Inoltre, la compressione delle suddette spese - in questo caso sotto il profilo dei risparmi ottenuti dalla Pubblica amministrazione - va anche considerato, uno dei fini del Programma di razionalizzazione per il contenimento della spesa pubblica.

Il Programma, com'è noto, è stato avviato con la Legge finanziaria 2000, che ne ha tracciato i compiti, assegnando al Ministero dell'economia e delle finanze la funzione della stipula di convenzioni-quadro per la fornitura di beni e servizi alla Pubblica amministrazione, attraverso l'espletamento di procedure di rilievo pubblicistico. Il MEF, peraltro, si avvale della società controllata Consip.

In materia vige attualmente - dopo una assai tormentata evoluzione della normativa - l'originario principio generale tracciato dalla legge n. 488 del 1999, secondo cui, qualora le Amministrazioni scelgano di procedere ad acquisizioni di beni e servizi in via autonoma, senza aderire alle convenzioni Consip, queste ultime fungono comunque da parametri in ordine alla qualità ed al prezzo delle forniture.

La legge n. 266 del 23 dicembre 2005 (Legge finanziaria 2006) reca varie disposizioni appunto finalizzate alla realizzazione del detto Programma. L'art. 1, comma 22, prevedeva che, a partire dal secondo bimestre 2006, qualora dal monitoraggio della spesa pubblica per l'acquisizione di beni e servizi fosse emerso il superamento degli obiettivi del Patto di stabilità, un apposito dPCM stabilisse l'obbligo delle Amministrazioni statali di aderire alle convenzioni Consip, ovvero di utilizzarne i prezzi per ottenere un ulteriore sconto del 20 per cento.

L'art. 1 commi 158-161 della stessa Legge finanziaria 2006 fa riferimento alle aggregazioni di Enti locali ed Enti decentrati di spesa, cui viene attribuita la possibilità di espletare il ruolo di centrali di committenza in favore delle Amministrazioni ed Enti regionali o locali aventi sede nel medesimo ambito territoriale. Funzione di tali centrali é quella di valutare l'opportunità dell'utilizzo delle convenzioni stipulate o degli acquisti effettuati, ai fini del rispetto dei parametri di qualità-prezzo riconducibili alle convenzioni Consip.

Tutto il sistema imperniato sulle più volte ricordate convenzioni (nonché sullo strumento, ad esse complementare, del Mercato elettronico utilizzabile per acquisti sotto la soglia oltre la quale vanno applicate le regole recepite dalle pertinenti Direttive comunitarie) mira a semplificare fortemente tutta l'attività amministrativa preliminare all'acquisizione - ricerca di mercato, individuazione del fornitore, elaborazione del relativo contratto - riducendo così in modo significativo i relativi costi.

Sulla base delle convenzioni-quadro, in cui le imprese fornitrici si impegnano ad accettare, alle condizioni e prezzi stabiliti, ordinativi da parte delle Amministrazioni, queste ultime possono appunto limitarsi ad emettere tali ordini. Analoghe considerazioni valgono per il Mercato elettronico, mediante il quale le Amministrazioni possono accedere ai cataloghi *on line*, ed effettuare sia ordini diretti di acquisto che autonome negoziazioni. Secondo la Relazione per il 2006 concernente i risultati ottenuti in materia di razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi per le Pubbliche amministrazioni, presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze, dall'indagine annuale realizzata in collaborazione dal MEF e dall'ISTAT risulta come attraverso il ripetuto Programma le Amministrazioni possano poi conseguire (oltre ai risparmi già prospettati) risparmi di circa il 18 per cento sui prezzi medi di acquisto alle stesse praticati.

Da quanto esposto, discende che al successo del Programma di razionalizzazione per il contenimento della spesa pubblica va appunto ricollegato un incremento dei risparmi delle spese finalizzate all'acquisizione di beni e servizi.

I dati esposti dalla suddetta Relazione, e dalla relazione sull'andamento del Programma per il 2006, approntata dalla Consip, evidenziano appunto risultati molto positivi. Infatti, i

valori della spesa affrontata e del transato fanno registrare un notevole incremento rispetto all'anno precedente².

Nel 2006, il valore complessivo della spesa affrontata è stato di circa 14,8 miliardi di euro, contro i 13,6 dell'anno precedente. Il volume del transato ha registrato un incremento del 34 per cento, con circa 1,2 miliardi di euro, contro i 945 milioni del 2005. Per quanto riguarda le spese ascrivibili alla categoria economica degli "investimenti fissi lordi", vanno ancora una volta richiamate le summenzionate disposizioni, contenute nella Legge finanziaria 2006 ed in analoghi, precedenti provvedimenti normativi, oltre che nel ricordato DL n. 223 del 2006, come convertito in legge n. 248/2006, volte a limitare la spesa delle Amministrazioni dello Stato. Si tratta infatti (ove non siano volte esclusivamente alla compressione della spesa per "consumi intermedi") di norme, il cui effetto si estende anche alla categoria di spese in discorso.

Gli effetti delle succitate norme, unitamente a quello della riduzione della dotazione iniziale dello stato di previsione dei Ministeri, giustificano la contrazione delle spese per consumi intermedi, e soprattutto per gli investimenti, evidenziata dalla superiore analisi dei relativi dati finanziari.

Tale tendenza è proseguita anche nei primi mesi del 2007. Secondo dati del Cresme Europa, il valore complessivo delle gare bandite da Pubbliche amministrazioni per la realizzazione di opere era nell'aprile 2007 pari a 2,3 miliardi di euro, contro i 3,1 dello stesso periodo del 2006, mentre per l'intero quadrimestre l'importo delle gare bandite ammonta a 8,8 miliardi di euro, con una flessione del 23 per cento rispetto all'anno passato.

Significativamente di segno opposto è invece il *trend* del "project financing", modalità di esecuzione di opere pubbliche, e successiva concessione delle stesse, su impulso e con capitali di privati, attraverso una speciale procedura già prevista dalla legge n. 109 del 1994 sui lavori pubblici, con disposizioni ora riprese dal d.lgs. n. 163 del 2006.

Nonostante le assolute caratteristiche di novità, l'istituto appare essere stato pienamente adottato dalle Amministrazioni pubbliche, ferma restando la necessità di ulteriore implementazione dell'iniziativa privata.

Pertanto, già nel 2005 la spesa appaltata era risultata in netto aumento rispetto all'anno precedente. Secondo i dati forniti dall'Osservatorio nazionale sul *project financing* (promosso dal MEF, dall'Unità tecnica finanza di progetto del CIPE, da Unioncamere e

² In ordine a queste categorie di misurazione, è opportuno riportare le relative definizioni, come elaborate dalla stessa 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 nuove 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, la telefonia fissa), al valore dei progetti definitivi o in attesa delle formalizzazioni

dalla Camera di commercio di Roma), l'importo dei bandi realizzati in regime di partenariato pubblico-privato da tutte le Pubbliche amministrazioni, su scala nazionale, ammonta, per il periodo gennaio-ottobre 2006 a 17,1 miliardi di euro, contro gli 8,5 miliardi del 2005.

Specificamente volto alla limitazione di tali spese é poi, come già ricordato più sopra, il ricordato comma 34 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, modificato dal DL 10 gennaio 2006.

In materia di attività contrattuale, va necessariamente menzionata l'entrata in vigore – se pure non riguardante tutte le disposizioni in esso contenute, e con scadenze differenziate³ - del d.lgs. n. 163 del 2006 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), il quale ha tra l'altro abrogato la legge n. 109 del 1994, introducendo nel sistema previgente vari e rilevanti mutamenti.

Il provvedimento rappresenta quindi l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle suddette direttive comunitarie in materia di appalti pubblici, resosi necessario a causa dell'imminente scadenza dei termini per il recepimento di queste, e d'altra parte, in mancanza di questo, della loro immediata applicabilità, attese le loro specifiche caratteristiche, che le rendevano equiparabili ai regolamenti.

Vengono con esso introdotte importanti novità, sia per quanto riguarda gli aspetti sostanziali del rapporto di appalto, sia quelli procedurali, dove vengono previste anche forme diverse dalle tradizionali.

Inoltre, va registrato un altro profilo di difficoltà nell'*iter* dell'entrata in vigore del provvedimento in discorso. Questo riguarda il delicatissimo tema della ripartizione, nelle materia *de qua*, tra lo Stato e le Regioni (che si intreccia nella specie con quello concernente l'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione). Dall'avvio di quest'ultimo processo, infatti, le Regioni hanno incrementato l'attività legislativa nel settore dei lavori pubblici, emanando provvedimenti normativi che talvolta si discostano dalla disciplina nazionale. Non hanno dissipato tutti i dubbi le sentenze della Corte costituzionale nn. 302 e 303 del 2003, secondo cui gran parte della materia in questione é riconducibile all'ambito della tutela della concorrenza, e quindi di esclusiva competenza statale.

degli ordinativi prelliminari (per esempio, per le convenzioni relative alle centrali telefoniche).

³ In base all'art. 25 della legge n. 62 del 18 aprile 2005 – che consente l'adozione di disposizioni correttive ed integrative del Codice entro due anni dalla sua emanazione - l'originaria, comune data di entrata in vigore, fissata al 1 luglio 2006, è stata, con riferimento a talune disposizioni, differita prima al 1 febbraio 2007 (dal DL n. 173 del 12 maggio 2006, come convertito in legge), poi al 1 agosto 2007 (dal d.lgs. n. 6 del 26 gennaio 2007), con l'effetto del protrarsi, relativamente al suddetto periodo, dell'efficacia delle norme previgenti in materia, ivi comprese quelle abrogate secondo il nuovo Codice. Inoltre, l'applicazione di alcune norme contenute nel ripetuto d.lgs. n. 163 del 2006 viene sospesa fino all'emanazione del regolamento di attuazione

Ed infatti, il Consiglio di Stato, nel parere fornito sul d.lgs. n. 163, aveva dato il suggerimento (non accolto) di inserire nel testo del provvedimento una "clausola di cedevolezza", che prevedesse l'applicazione delle norme statali solo in assenza di legislazione regionale.

In effetti, successivamente all'entrata in vigore del nuovo Codice sono stati presentati ricorsi alla Corte Costituzionale da parte delle Regioni Lazio, Abruzzo, Toscana, Veneto e dalla Provincia autonoma di Trento. In essi si adombra l'invasione della sfera di potestà legislativa regionale in materie a competenza concorrente (in particolare, quella degli appalti di esclusivo interesse regionale).

Non sembra per contro potersi dubitare della competenza statale in ordine agli appalti di valore inferiore alle c.d. "soglie comunitarie", che il Codice sottopone espressamente alle regole procedurali di base, mutate dalle succitate direttive (obbligo di procedere ad una gara, limiti al ricorso alla trattativa privata), risolvendo così le precedenti incertezze, che avevano dato luogo a problemi nei rapporti con la Commissione europea.

Altro tema trattato dal d.lgs. n. 163, all'origine di interpretazioni controverse e di numerose pronunce della Corte di giustizia europea, è quello degli appalti "*in house*" (ovvero ad Enti totalmente controllati, o partecipati dalla stazione appaltante). Va al riguardo menzionato un recentissimo parere del Consiglio di Stato, in cui si esamina una fattispecie che presenta profili simili all'appalto "*in house*", quella del ricorso a società miste. I giudici amministrativi, pur ammettendola quale alternativa alle normali procedure per l'individuazione del contraente, sottolineano che l'adozione di tale soluzione - comunque adeguatamente motivata - va circondata da particolari cautele.