

3.4.1.2 Da ultimo, è da ricordare che il riconosciuto carattere di generalità della soglia di 50.000 euro comporta, come ulteriore conseguenza, che l'obbligo di comunicazione ex art. 24, comma 5, non può non riguardare anche le procedure in economia per l'acquisizione di beni e servizi, disciplinate con d.P.R. 20 agosto 2001, n. 384, il quale ne consente l'utilizzazione fino al limite di importo di 130.000 euro (IVA esclusa).

E ciò – sempre ad avviso delle Sezioni riunite – pur tenendo presente che tale comparto è stato tradizionalmente distinto dalla attività contrattuale propriamente detta e disciplinata con apposite norme di natura regolamentare ad iniziativa delle singole amministrazioni: è apparso però incongruo ritenere che le innovazioni introdotte con il ripetuto art. 24 della legge finanziaria per il 2003 non si dovessero applicare al comparto medesimo; a sostegno della tesi estensiva milita – infatti – la finalità, perseguita dall'art. 24, di generale contenimento delle spese per la salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica, nonché la stessa rubricazione della norma che è ispirata ad un criterio sostanziale (“Acquisto di beni e servizi”), a prescindere dalle diverse forme in cui le singole acquisizioni siano effettuate.

3.4.2 La legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) si occupa altresì, in modo esteso, del finanziamento degli investimenti, dedicando ad essi l'intero capo V.

Tre sono le misure da ricordare: una prima sul fondo rotativo per la progettualità, la seconda sul fondo rotativo per le opere pubbliche, la terza in materia di interventi ferroviari.

1) Al fine di razionalizzare e accelerare la spesa per investimenti pubblici, con particolare riguardo alla realizzazione degli interventi ammessi al cofinanziamento comunitario (di competenza dello Stato, delle regioni, degli enti locali e degli altri enti pubblici) è istituito presso la Cassa depositi e prestiti il Fondo rotativo per la progettualità. Il Fondo anticipa le spese necessarie per la redazione degli studi per l'individuazione del quadro dei bisogni e delle esigenze, degli studi di fattibilità e delle valutazioni di impatto ambientale (nonché le spese per i documenti relativi ai progetti preliminari, definitivi ed esecutivi).

2) Quanto alla seconda misura, è da porre in luce che – fermo restando quanto attiene alla istituzione di Infrastrutture S.p.A. – viene istituito presso la Cassa depositi e prestiti il Fondo rotativo per le opere pubbliche (FROP); detto Fondo ha una dotazione iniziale di un miliardo di euro, è alimentato dalla stessa Cassa ed è finalizzato al sostegno finanziario delle opere di competenza di soggetti pubblici, da realizzare mediante: a) contratto di concessione (articolo 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni); b) concessione di costruzione e gestione o affidamento unitario a contraente generale (articolo 6 del d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190).

3) Infine, quanto agli interventi ferroviari, è da rilevare che Infrastrutture S.p.A. può finanziare, prioritariamente, anche attraverso la costituzione di uno o più patrimoni separati, gli investimenti per la realizzazione della infrastruttura ferroviaria per il “Sistema alta velocità/alta capacità”.

4. I dati complessivi di maggior rilievo.

4.1 Risultanze gestionali e principi, regole e criteri contabili adottati dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Gli elementi complessivi della gestione, sia in termini di riferimento ai dati del rendiconto generale dello Stato che in quelli desumibili dai pagamenti per investimenti diretti delle pubbliche amministrazioni (contenuti nella relazione sulla “Situazione economica del Paese”), richiedono un preliminare cenno ad alcuni profili di ordinamento contabile attinenti, in modo specifico, al comparto della spesa per attività contrattuale.

Un primo profilo deriva dall'art. 23, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003).

La norma, che istituisce un fondo di riserva per i consumi intermedi, viene presa in specifica considerazione dalla circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 8 del 4 febbraio 2003, la quale è intesa a disciplinare nuovi strumenti di razionalizzazione e flessibilità per la gestione delle spese. Viene precisato che il fondo in questione (istituito, appunto, per provvedere ad eventuali sopravvenute esigenze di spesa per consumi intermedi) ha lo scopo di assolvere a tutte le eventuali maggiori occorrenze per detti consumi che dovessero insorgere nel corso dell'intero esercizio (per cui queste non potranno che essere soddisfatte nell'ambito del medesimo stato di previsione). Viene escluso – perciò – che le amministrazioni possano proporre il ricorso ad integrazioni, per tale categoria di spesa, attraverso prelevamenti dai fondi di riserva di carattere generale del bilancio statale, risultando altresì preclusa la possibilità di integrazioni attraverso il provvedimento di assestamento.

Le amministrazioni dovranno pertanto attentamente valutare, e sottoporre a idonea selezione, le occorrenze da soddisfare con il fondo nel corso della gestione.

Da quanto esposto deriva che non potranno essere integrati capitoli di spesa che, pur classificati come inerenti a consumi intermedi, abbiano una dotazione determinata previamente per legge (esclusività del riferimento al fattore legislativo per la non operatività del fondo).

4.1.1 Altre iniziative del Ministero dell'economia e delle finanze (decreto 30 dicembre 2002 e circolari n. 25 del 7 agosto 2002 e n. 48 del 30 dicembre 2002) hanno riguardato il sistema unico di contabilità economica analitica per centri di costo delle pubbliche amministrazioni.

In proposito va posto in debita luce – anche per la materia della attività contrattuale – che le innovazioni introdotte dalla legge n. 94/1997 e dal d.lgs. n. 279/1997 consentono di evidenziare, in termini economici, le esigenze funzionali e gli obbiettivi concretamente perseguiti dalle amministrazioni tramite la raccolta e la predisposizione delle informazioni economiche; il sistema può, quindi, rappresentare un valido strumento conoscitivo ed informativo sia per le amministrazioni nel loro autonomo processo di controllo interno e di costruzione del bilancio, sia per gli organi di governo ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

In particolare, ai fini che qui interessano, appaiono utili i principi e le regole contabili elaborate per i beni di consumo, per i quali va tenuto presente il concetto di competenza economica, secondo il quale il costo di un periodo corrisponde al valore dei beni utilizzati nello stesso periodo, indipendentemente dal momento in cui saranno impegnate o pagate le relative risorse finanziarie. E' poi da sottolineare che i costi dei beni di consumo devono essere attribuiti al centro di costo in base all'effettivo utilizzo. Tali beni peraltro vengono considerati, convenzionalmente, ad utilizzo immediato (le risorse si considerano perciò completamente impiegate all'atto della consegna); il periodo di riferimento del costo coincide – quindi – con la data in cui avviene la consegna del bene al centro di costo utilizzatore (es. data del documento di trasporto o data di scarico della merce).

In termini più generali, e sempre con riferimento ai beni di consumo oggetto specifico della più corrente e minuta attività contrattuale, occorre rilevare che per detti beni i costi relativi attengono a beni in uso alle amministrazioni che esauriscono la loro vita utile nel momento stesso del consumo o in un arco temporale molto limitato, tali comunque da non rientrare nelle categorie di quelli pluriennali. Sono da ricoprendere, altresì, anche i costi di alcuni beni che, pur non cessando la propria utilità nel breve periodo, sono acquistati in modo ricorrente e per i quali si può supporre, quindi, una spesa ciclica e costante nel tempo.

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

4.2.1 Avvertenza metodologica. E' da richiamare – preliminarmente - l'introduzione del sistema di classificazione di bilancio adottato in base alla legge n. 94 del 1997 e l'uniformazione dell'Italia ai criteri stabiliti dal sistema europeo dei conti economici (SEC 95), classificazione

che ha avuto notevoli ripercussioni per la elaborazione di dati da riferire, in generale, alla complessiva attività contrattuale delle amministrazioni statali.

Infatti i dati abitualmente desunti, prima dell'anno 2000, dalle tradizionali ex categorie X e XI (relative – rispettivamente – ai beni ed opere immobiliari a carico dello Stato" e a "beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato" sono stati – in seguito – convenzionalmente ricompresi nell'attuale cat. XXI (investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni), mentre la ex cat. IV (acquisti di beni e servizi) è stato identificata nell'attuale cat. II (consumi intermedi).

Vi è stato peraltro nel più recente periodo un impegno dispiegato dalla Ragioneria generale dello Stato in materia di "riclassificazione all'indietro" dei dati che ha rideterminato, per quel che qui interessa, le risultanze degli anni 1998 e 1999 in conformità al SEC 95. La Corte ha potuto pertanto elaborare – in sede di precedente relazione - una serie storica di quadriennio che ha consentito la formulazione di primi spunti di valutazione. In ogni caso è da sottolineare che la già ricordata "ricomprensione convenzionale" effettuata (delle ex categorie X e XI nella attuale XXI) riveste un carattere molto indicativo. Rimane invece contraddistinta da maggiore attendibilità la identificazione effettuata della ex categoria IV (acquisto di beni e servizi) nella attuale categoria II del SEC 95 (consumi intermedi).

A quest'ultimo riguardo può ipotizzarsi, con una buona dose di fondamento, la sostanziale coincidenza nella accezione "consumi intermedi", pur contraddistinta da notevole genericità, delle risorse finanziarie destinate all'acquisto di beni e servizi. Molto più problematica si rivela la nuova delimitazione della spesa in conto capitale: peraltro la non perspicua formulazione della attuale categoria XXI (testualmente denominata "investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni") trova una eco di sostanziale indeterminatezza nella ex categoria X (riferentesi a beni ed opere immobiliari a carico dello Stato). In precedenza peraltro l'altra ex categoria che integrava la spesa per investimento, e cioè la XI, richiamava – con la dovuta chiarezza – i mezzi finanziari finalizzati all'acquisto di "beni mobili, macchine e attrezzature scientifiche".

La Corte ravvisa quindi la necessità di un approfondimento della materia, anche al fine di prospettare una riclassificazione, di non grande difficoltà tecnica, che sia in grado di enucleare – con immediatezza – i dati da riconnettere all'attività contrattuale.

I dati che, qui di seguito, sono stati elaborati devono quindi essere considerati con la necessaria cautela, pur riconoscendo una loro oggettiva utilità per segnalare fenomeni di carattere generale, e soprattutto, linee di tendenza.

In questa sede sono state elaborate, 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 2000, 2001 e 2002; questo triennio infatti – pur con i limiti e le segnalazioni di cautela più avanti posti in luce – consente una rilevazione omogenea a far tempo dalla nuova classificazione introdotta dal SEC 95.

4.2.2 Gli impegni. Dai dati di consuntivo del 2002 – come evidenziati dalla tabella A – risulta che le risorse impegnate dallo Stato per consumi intermedi e per investimenti fissi lordi ed acquisto di terreni (rispettivamente cat. II e cat. XXI) sono ammontate complessivamente a 16.227.904.650 euro, di cui 5.451.514.216 hanno riguardato le spese in conto capitale, le quali sono pari al 33,6%.

Questo valore percentuale, in un quadro caratterizzato da un contesto recessivo, denota un miglioramento rispetto all'esercizio 2001, nel quale la percentuale della spesa di investimento nel confronto con quella complessiva delle due categorie considerate aveva spuntato il 29,2%.

Peraltro nel raffronto con i due esercizi precedenti (gli unici due comparabili dopo l'entrata a regime del SEC 95) (euro 19.768.575.096 del 2000 euro 19.790.283.700 del 2001) il 2002 denota un decremento degli impegni complessivi rispettivamente del 17,9% e del 18%. Nel 2002, in particolare, la categoria dei consumi intermedi registra una flessione maggiore (-23,04%) rispetto alla cat. XXI (-5,82%).

A quest'ultimo riguardo va posta in luce la sicura ripercussione delle misure adottate - nel corso del 2002 – per il contenimento della spesa pubblica (DL 194/2002 convertito dalla legge 246/2002) e delle ulteriori, conseguenti, limitazioni in materia di impegni disposte con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 29 novembre 2002. Deve poi formularsi la fondata ipotesi che l'andamento recessivo degli impegni di parte corrente sia anche da correlare, notevolmente, al sistema di razionalizzazione delle acquisizioni dei beni e servizi, in conformità alla introdotta disciplina che vede Consip in posizione di fondamentale struttura organizzativa di servizi (con raggiungimento di risparmi o di c.d. "economie di scala" e connessi riflessi sull'andamento degli impegni sulla categoria II). In ogni caso questo profilo – scaturente dalla razionalizzazione "centralizzata" degli acquisti - dovrà avere conferma in un arco temporale maggiore del singolo esercizio, arco nel quale si consolidano dati e valori finanziari emersi.

Prendendo in considerazione gli impegni totali (in tabella "A" spese finali") del 2002 i consumi intermedi di categoria II incidono sugli stessi per il 2,4% mentre la cat. XXI si

ripercute per l'1,2% (nello scorso esercizio l'incidenza era invece, rispettivamente, del 3,2% per la cat. II e l'1,3% per la cat. XXI).

Anche questo ulteriore dato disarticolato fornisce un qualche elemento confermativo della flessione degli impegni per l'acquisto di beni e servizi (da identificare nei consumi intermedi) nel 2002 rispetto all'esercizio precedente.

Per concludere le osservazioni in termini di impegni va detto che gli importi degli esercizi 2000 e 2001 rivelano un quadro pressoché stazionario con valori percentuali degli impegni complessivi riferentesi alle attività contrattuali sulle spese finali del 4,9 (nel 2000) e del 4,6 (nel 2001); il dato in percentuale del 2002 (3,7) può assumere pertanto un suo proprio significato.

4.2.3 I pagamenti e i residui. Il rapporto che si era instaurato nella cat. II (tab. B) in termini di pagamenti sulla massa spendibile nel 2001 (56,2%) si ridimensiona nel 2002 (51,8%), dando luogo a consistenti economie (13,7%) sulla stessa massa. Anche per le spese in conto capitale (e cioè gli investimenti fissi lordi ed acquisto di terreni di cui alla cat. XXI illustrati nella tabella C) i pagamenti nel raffronto con la massa spendibile denotano una riduzione: il rapporto era del 33,4% nel 2001 e diviene del 32% nel 2002.

La divergenza si appalesa, peraltro, meno sensibile di quella del confronto delle spese correnti.

Di autonoma considerazione è il dato della massa spendibile se confrontato con l'esercizio precedente: per le spese di parte corrente si rilevano differenze negative del 5,7% nel 2001 e del 4% nel 2002. Di segno diverso è invece il trend per le spese in conto capitale: la relativa massa spendibile spunta infatti un incremento percentuale del 6,1 nel 2001 e del 2,1 nel 2002; anche se un decremento di qualche rilievo è quindi rilevabile tra i due esercizi non sussiste comunque l'andamento recessivo riscontrato per la parte corrente, con conseguente tenuta delle risorse finanziarie finalizzate agli investimenti.

I valori delle economie del titolo II sulla massa spendibile denotano un incremento 4,8% nel 2002 a fronte del 3,5% nel 2001.

I residui si attestano, sostanzialmente, su importi pressoché omologhi nel triennio per le spese in conto capitale come rivela la tabella C, mentre per i consumi intermedi appare una certa instabilità tra gli esercizi 2001 e 2002 (vedi tabella B).

Da ultimo, e quanto al rapporto percentuale dei residui sulla massa spendibile, i valori rimangono pressoché costanti nel biennio per la categoria XXI (63,1% nel 2001 e 63% nel 2002), mentre per la categoria II sussiste una divaricazione di circa 5 punti tra i due ultimi esercizi considerati.

Tab. A

SPESE CONTRATTUALI-IMPEGNI

ANNO	SPESE FINALI (TITOLI I E II)	CAT.II CONSUMI INTERMEDI	CAT. XXI INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTO TERRENI	TOTALE PARZIALE (B+C)	(valori assoluti in euro)	
					(A)	(B)
2000	399.529.328.576	14.588.082.224	5.180.492.872	19.768.575.096	4,9	
2001	432.367.717.513	14.002.390.507	5.787.893.193	19.790.283.700	4,6	
2002	436.744.488.203	10.776.390.434	5.451.514.216	16.227.904.650	3,7	

Tab. 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
2000	25.144.806.393	14.678.136.247	9.535.114.002	991.556.153
2001	23.716.913.596	13.335.165.654	9.647.727.746	734.020.205
2002	22.795.823.726	11.816.260.101	7.834.413.762	3.145.149.864

Tab. C

TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE - CAT. XXI

(investimenti fissi lordi e acquisto di terreni)

(valori assoluti in euro)

ANNO	MASSA SPENDIBILE (comp. + res.)	PAGAMENTI TOTALI (comp.+ res.)	RESIDUI TOTALI	ECONOMIE TOTALI
2000	14.335.700.819	4.059.154.192	9.816.527.492	460.019.137
2001	15.218.226.068	5.082.112.398	9.602.145.681	533.967.990
2002	15.545.069.286	4.980.304.104	9.805.772.494	758.992.688

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

4.3 Le spese per investimenti diretti della pubblica amministrazione.

Le spese per investimenti diretti delle amministrazioni pubbliche hanno registrato, in termini di pagamenti, l'importo complessivo di 23.165 milioni di euro. Ma questo ammontare va correlato con gli importi delle attività di vendita degli immobili di taluni enti del comparto, in special modo degli enti di previdenza, sia in via ordinaria che tramite operazioni di cartolarizzazione; in ogni caso i grandi aggregati non si rivelano utili in sede di specifico

riferimento ad investimenti pubblici suscettibili di comportare attività contrattuale delle amministrazioni.

Qui di seguito si farà pertanto specifico riferimento soltanto ai pagamenti per investimenti diretti realizzati dallo Stato (in conto competenza dell'anno di riferimento 2002 e in conto residui per gli anni precedenti), con la precisazione che trattasi di dati di consuntivo in termini di contabilità nazionale, ed evidenziando – altresì – l'esclusione dei contributi in conto capitale sia ad altri enti pubblici che alle imprese (in quanto tali spese vengono annoverate nell'ambito de conti dei soggetti beneficiari).

Si dà avvertenza, da ultimo, che dati riprodotti e notazioni sintetizzate si fondano sulla “Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2002” della quale sono evidenziate dalla Corte le parti che si correlano – utilmente – alla complessiva attività referente sul rendiconto generale dello Stato.

4.3.1 Talune considerazioni di ordine generale, pur con il limite e la precisazione effettuati, sono però possibili:

a) il risultato complessivo dell'anno 2002 è da riconnettere alla tenuta dell'attività d'investimento svolta dalle amministrazioni centrali dopo la forte accelerazione registrata nel 2001 (pari al 14,9%). L'incremento realizzato, pari al 7,1% è stato trainato dalla crescita dei pagamenti sia da parte dello Stato (8,6%), che da parte dell'ANAS (6,8%), essendosi ovviato alle difficoltà di ordine tecnico che avevano rallentato l'attività dell'ente negli anni precedenti.

b) le amministrazioni locali, che da sole realizzano circa il 75% del totale degli investimenti, espongono un rallentamento nell'espansione, con una ridotta crescita del 3,4%. All'interno del comparto si possono apprezzare dinamiche diversificate: a fronte degli incrementi di spesa realizzati dalle Regioni (5,9%), nonché dai Comuni e dalle Province (3,6%), sia pure molto più contenuti rispetto a quelli realizzati nel 2001, si colloca il netto ridimensionamento della spesa delle Aziende sanitarie locali e delle Aziende ospedaliere (-8,1%); e quest'ultimo dato assume un suo proprio significato nell'ambito della disamina complessiva.

Per quanto concerne gli Enti previdenziali, il confronto dei dati, al netto dell'attività di disinvestimento, fa rilevare un'ulteriore contrazione della spesa per investimenti.

c) Nel 2002 i pagamenti per investimenti diretti realizzati dallo Stato sono ammontati a 5.985 milioni, mostrando un “continuum” nell'attività di erogazione delle amministrazioni statali. L'incremento rilevato riguardo al 2001, pari all'8,6%, risulta correlato principalmente agli investimenti nel settore della difesa e delle opere pubbliche.

4.3.2 All'interno del comparto, e relativamente alle erogazioni contabilizzate nel bilancio dello Stato, il Ministero della Difesa ha realizzato investimenti per 1.893 milioni (oltre il 38% della spesa complessiva dello Stato). Una quota dell'ordine del 73% concerne l'ammodernamento degli apparati logistici della componente aerea, terrestre e navale delle Forze Armate.

4.3.3 Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha operato investimenti per circa 943 milioni, pari al 19,3% della spesa complessiva dello Stato. Oltre il 55% ha riguardato il settore delle opere pubbliche; edilizia pubblica statale, immobili demaniali, edifici privati destinati a uffici pubblici statali (22,5%), opere marittime e portuali (12,6%); edilizia penitenziaria e uffici giudiziari (9,7%); studi di fattibilità e interventi infrastrutturali nelle aree depresse (6%), costruzione di nuove sedi di servizi dell'Arma dei carabinieri, alla Polizia di Stato e al Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco (4,2). Sussistono – altresì – pagamenti relativi a spese per immobili demaniali o privati in uso agli organi istituzionali nazionali e organismi internazionali (5,7%); l'adeguamento alle norme di sicurezza degli uffici demaniali o in uso alle amministrazioni dello stato (4,4%); il ripristino di opere pubbliche danneggiate dagli eventi sismici, alluvionali e danni bellici (3,6%).

4.3.4 Il Ministero dell'Interno ha erogato circa 530 milioni da riferire per oltre il 78% al finanziamento del programma straordinario di interventi per il potenziamento delle infrastrutture, degli impianti e delle attrezzature delle forze di polizia, nonché alla dotazione di automezzi, aeromobili, motobarche e materiali del Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco.

Altre quote hanno riguardato il potenziamento dei mezzi operativi e strumentali nonché l'acquisto di beni mobili destinati alle sedi adibite ad uffici della Polizia di Stato, l'edilizia di servizio del Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco.

4.3.5 Il Ministero dell'Economia e delle finanze ha effettuato pagamenti per investimenti diretti per oltre 412 milioni, pari all'8,3% della spesa complessiva dello Stato, riferiti per il 70% allo sviluppo dei servizi automatizzati del sistema informativo. Una quota di oltre il 16% ha riguardato l'edilizia di servizio degli uffici finanziari, gli alloggi di servizio del personale del Corpo della Guardia di Finanza, l'acquisto di una struttura polifunzionale di protezione civile, nonché il potenziamento funzionale, tecnico e scientifico dei servizi tecnici nazionali.

4.3.6 Non molto rilevanti si rivelano gli investimenti effettuati dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, pari a circa 340 milioni (7% delle erogazioni dello Stato). Gli interventi, concentrati per il 48% nel settore delle opere pubbliche, riguardano la realizzazione, il completamento e il ripristino di opere idrauliche infrastrutturali di competenza statale; la sistemazione del suolo; le spese per l'approvvigionamento di materiali urgenti in caso di pubbliche calamità, il ripristino di opere pubbliche danneggiate dagli eventi alluvionali e la realizzazione di iniziative per la difesa del suolo nelle aree depresse. Una quota di oltre il 43,2% è riferibile – tra l'altro – ai programmi per la riduzione delle emissioni inquinanti, l'efficienza energetica e le fonti rinnovabili in attuazione del protocollo di Kyoto, al piano straordinario di telerilevamento; all'attività di educazione ambientale e alla realizzazione di interventi per la conservazione della natura.

4.3.7 Particolare attenzione è da dedicare al Ministero della Giustizia che, nel 2002, dà contezza di pagamenti per investimenti superiori ai 251 milioni (5% del complesso delle erogazioni statali). Una quota pari al 30,6% ha riguardato l'edilizia di servizi per il dimensionamento logistico-strutturale degli uffici giudiziari ai compiti di istituto. Un importo pari al 24,4% attiene alle spese per l'acquisto di beni, macchine, attrezzature e sistemi, compresa la microfilmatura degli atti, all'adeguamento degli impianti dei nuovi uffici, all'acquisto di apparecchiature non informatiche, di mobili e di dotazioni librerie, nonché alle spese per l'acquisto e l'installazione di strutture e interventi connessi con l'amministrazione penitenziaria. Una quota del 23,5% è da riferire alle spese per lo svolgimento del sistema informativo e per progetti connessi, relativi a infrastrutture informatiche e telematiche.

4.3.8 A 198 milioni ammontano i pagamenti del Ministero delle politiche agricole e forestali da riferire a specifiche leggi di settore e alle risorse della legge 499/99 per il quadriennio 1999-2002, per assicurare continuità pluriennale agli interventi pubblici nel settore. Le spese hanno riguardato per oltre il 54,5% il settore delle opere pubbliche (opere infrastrutturali nelle aree depresse nell'ambito del programma di interventi per opere irrigue, di adduzioni e di riparto di interesse nazionale, nonché quelli connessi agli invasi strettamente finalizzati all'agricoltura). Una quota pari al 34% ha interessato la gestione operativa e logistica degli apparati strumentali del Corpo forestale dello Stato per la lotta contro gli incendi boschivi. Altre quote sono da ricondurre alla gestione dei servizi informatici, ivi compreso il Sistema Informativo Agricolo (SIAN), alla tutela e alla salvaguardia della biodiversità animale e vegetale, alle attività svolte nel settore della qualità dei prodotti agroalimentari.

4.3.9 Il Ministero per i beni e le attività culturali ha effettuato spese per investimenti diretti per 201 milioni, pari a circa il 4% delle erogazioni complessive dello Stato, e questo dato deve essere valutato in considerazione della assoluta peculiarità del patrimonio artistico del Paese. Le somme sono da correlare per oltre il 41,8% agli interventi per il recupero del patrimonio archeologico, architettonico, artistico, storico e archivistico dello Stato mentre il 22,4% attiene alle spese per l'adeguamento strutturale e funzionale dei Musei, degli Istituti centrali, delle Biblioteche, degli Archivi e Gallerie di Stato.

4.3.10 Conclusivamente, la Corte osserva che la descritta situazione dei pagamenti dei più significativi dicasteri di erogazione – così come specificamente emerge dai dati della già ricordata relazione generale sulla “Situazione economica del Paese”, presentata al Parlamento dal Ministro dell’Economia e delle Finanze il 18 aprile 2003 – depone per una non irrilevante tenuta delle complessive erogazioni statali, con variazione percentuale di incremento dell’8,6% rispetto all’anno 2001, il quale aveva registrato il ben più elevato tasso di crescita del 15,8%.

4.3.11 Il quadro dei pagamenti delle amministrazioni centrali è completato in modo significativo con i dati dell’ANAS.

I pagamenti per investimenti diretti dell’Ente nazionale per le strade nel 2002 sono ammontati a 2.035 milioni, spuntando un incremento del 6,8% rispetto al 2001; il dato si riferisce ai pagamenti effettuati fino al 18 dicembre 2002, data dalla quale l’ente è stato trasformato in S.p.A. con legge n. 178/2002.

La maggiore parte dei pagamenti ha interessato i programmi autorizzati con leggi a carattere pluriennale, e qui di seguito si effettuano taluni specifici riferimenti.

Nel quadro delle somme destinate al piano triennale per la viabilità statale (legge n. 843/78 e successive modificazioni) a fronte di stanziamenti pari a oltre 2.679 milioni nel periodo 1979/1988, i pagamenti effettuati fanno salire il totale delle somme pagate a 2.569 milioni, pari a circa il 96% della spesa autorizzata.

Per quanto concerne il piano stralcio del piano decennale di investimenti per la viabilità di grande comunicazione (art. 4 e 6 della legge n. 531/82), che autorizza la spesa di oltre 641 milioni nel periodo 1982/1987, i pagamenti effettuati collocano il totale complessivo a circa il 99% della spesa autorizzata.

4.3.12 Da ultimo, va menzionato il comparto “altri enti dell’amministrazione centrale”, specificamente delineato nella relazione governativa sulla situazione economica del Paese relativa al 2002.

In tale aggregato sono comprese tre categorie di enti: enti di ricerca che ricoprendono l’ENEA, il CNR, l’ISTAT e l’istituto superiore per la sanità; enti assistenziali quali il CONI e la Croce Rossa Italiana e gli enti economici.

Complessivamente nel 2002 tali Enti hanno effettuato pagamenti per spese di investimento per un totale di 433 milioni che, rapportati alla spesa realizzata nel 2001 (al netto delle erogazioni effettuate dalla Cassa DD.PP. pari a 2 milioni nel 2001 e contabilizzate in tale ambito) comportano una riduzione del 8,1%.

La evoluzione recessiva è da riconnettere al rallentamento dell’attività di investimento degli enti di ricerca la cui spesa, pari a circa l’84% del totale, ha raggiunto i 362 milioni.

In ordine agli altri enti del comparto emerge una complessiva stazionarietà della attività di investimento rispetto all’anno 2001.

4.4 I dati complessivi esposti nei due sottoparagrafi che precedono, relativi ai dati del rendiconto generale dello Stato e del consuntivo in termini di contabilità nazionale, danno contezza delle incertezze e delle distonie esistenti al fine di ricavare un quadro di riferimento, sufficientemente attendibile, finalizzato alla comprensione di essenziali valori e parametri nell’ambito degli investimenti pubblici (od anche nell’area più ristretta degli impieghi movimentati con l’attività contrattuale delle amministrazioni pubbliche).

Le disomogeneità esistenti tra i dati del rendiconto dello Stato e quelli di contabilità nazionale derivano, ormai da tempo, da fattori tradizionali e ben noti.

Può, comunque, qui rilevarsi:

1) la essenziale rilevanza che dispiega la ricomprensione e l’elaborazione dei dati a seconda della identità istituzionale e della dislocazione territoriale delle amministrazioni pubbliche (con netta distinzione tra Stato, regioni, enti del sistema delle autonomie, enti istituzionali ed enti di previdenza);

2) altro fattore di rilievo discende dalla inclusione – in sede di contabilità economica nazionale – dell’ANAS (ora diventata S.p.A.) tra le amministrazioni centrali;

3) la sussistenza di cause di incertezza definitoria nel sistema del SEC 95 che per le spese in conto capitale dello Stato annovera la Categoria XXI (investimenti fissi lordi e acquisto terreni), la quale non si rileva adeguata, proprio per la sua conformazione strutturale, per dare

contezza delle grandezze e dei flussi originati dai grandi contratti delle amministrazioni pubbliche;

4) una qualche raffrontabilità comparativa è comunque configurabile: gli investimenti pubblici effettuati dallo Stato ammontano, sulla scorta degli elementi desunti dalla situazione economica del Paese a 5.985 milioni di euro, mentre i pagamenti totali della categoria XXI del rendiconto generale dello Stato spuntano il dato di 4.980 miliardi; rimane peraltro da considerare che nel dato, assai consistente, di 11.816 miliardi di pagamenti totali relativi alla categoria II (consumi intermedi, ricompresi quindi nella spesa corrente) sussistono indubbiamente quote riferibili - sul piano sostanziale - agli investimenti in ragione delle non univocità delle prestazioni connesse al soddisfacimento dei consumi intermedi.

5. I processi innovativi.

5.1 La razionalizzazione della spesa per le acquisizioni di beni e servizi.

5.1.1 L'anno 2002 registra, sul piano operativo e sul concreto dispiegarsi dell'attività contrattuale in materia di acquisizioni di beni e servizi, la conferma di una innovazione di sistema introdotta all'inizio dell'anno 2000. Tale innovazione, che è tesa ad una razionalizzazione complessiva degli acquisti, è stata appunto già qualificata dalla Corte "di sistema", perché dispiega ripercussioni di ordine generale sul complessivo assetto organizzativo delle amministrazioni pubbliche (dapprima dello Stato e poi delle altre amministrazioni), anche in relazione all'intento di conseguire economie di scala.

Alla luce di quanto precede vengono così riaffermate, nel più recente periodo, ruolo e funzioni della Consip – Concessionaria Servizi Informativi pubblici S.p.A.; e ciò sia sul fronte delle attività informatiche espletate per conto dello Stato (che saranno oggetto di un prossimo referto delle Sezioni riunite della Corte in materia di informatica pubblica) che su quello – che è qui oggetto di specifica trattazione - delle attività di razionalizzazione della spesa.

5.1.2 Una prima considerazione deve rifarsi, in termini generali, all'assetto statutario di Consip, il quale contempla che la stessa società "ha per oggetto esclusivo l'esercizio di attività informatiche, di consulenza e di assistenza in favore di amministrazioni pubbliche nel settore della compravendita di beni e di acquisizione di servizi, anche ai fini della scelta del contraente, nonché di attività di negoziazione diretta su beni e servizi per conto e su richiesta di tali amministrazioni".

La Consip, il cui capitale sociale è integralmente posseduto dal Ministero dell'economia e delle finanze, può inoltre espletare attività e compiere operazioni, connesse o utili al

conseguimento dell’oggetto sociale, anche mediante partecipazione in società o enti; può perciò ipotizzarsi, per espressa previsione statutaria, una ulteriore estensione della presenza di Consip, ma sempre in conformità al concreto conseguimento di finalità ricomprese nell’oggetto sociale.

E’ quindi possibile configurare Consip come un peculiare organismo a struttura societaria con “funzione di servizio” per lo Stato; la società deve operare peraltro sulla base di indirizzi strategici stabiliti dall’amministrazione ed è sottoposta a controllo specifico da parte del Ministero dell’Economia e delle Finanze, sia sotto l’aspetto societario, attraverso l’esercizio dei diritti tipici dell’azionista, che sotto quello amministrativo-gestionale, attraverso gli obblighi imposti dalla normativa di riferimento (ivi compreso l’esercizio del controllo sulla gestione finanziaria da parte di questa Corte).

In termini operativi Consip è facoltata a stipulare convenzioni rispettivamente con o per conto di amministrazioni diverse dal Ministero dell’Economia e delle Finanze (si tratta, comunque di convenzioni aventi diversa natura e diverso scopo: nel primo caso vengono in considerazione regolamenti convenzionali delle attività espletate da Consip a favore delle singole amministrazioni e dei relativi rapporti tra Consip ed il contraente pubblico, nel secondo caso si fa riferimento ai contratti-quadro stipulati da Consip con i fornitori aggiudicatari delle singole gare per la fornitura di beni o servizi alle pubbliche amministrazioni).

5.1.3 Una disamina dell’intervento legislativo in materia di razionalizzazione per le acquisizioni di beni e servizi deve prendere le mosse dall’art. 26 della legge 23 dicembre 1999 n. 488 (legge finanziaria 2000), la quale ha demandato al Ministero del tesoro (ora dell’Economia e delle Finanze) la competenza a stipulare convenzioni con le quali l’impresa prescelta si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabiliti dalla convenzione a ai prezzi e condizioni previsti, ordinativi di fornitura deliberati dalle amministrazioni dello Stato.

L’intento del legislatore, e cioè la già ipotizzata realizzazione di “risparmi reali”, risulta poi convalidato – in modo assai significativo – dalla legge finanziaria per il 2001 (legge 23 dicembre 2000, n. 388), la quale ha enfatizzato la prospettiva dell’obiettivo già perseguito con l’art. 26 della legge n. 488 del 1999.

In particolare va segnalato che l’art. 59 della legge n. 388 del 2000, al fine di permettere l’acquisto di beni e servizi alle migliori condizioni di mercato anche da parte degli enti decentrati di spesa, ha – in via ulteriore – attribuito tal Ministero il compito di promuovere aggregazioni di enti, per elaborare strategie comuni di acquisto attraverso la standardizzazione degli ordini di acquisto per specie merceologiche e la eventuale stipula di convenzioni valevoli

su parte del territorio nazionale, per le quali è possibile l'adesione, su base "volontaria", di tutti gli enti interessati.

La legge finanziaria 2003 (n. 289/2002), per parte sua, continua e ricomprendere la materia dell'acquisto di beni e servizi nell'ambito delle disposizioni, a carattere restrittivo, che regolano le spese delle amministrazioni pubbliche introducendo misure di razionalizzazione e di attento monitoraggio.

A tal fine l'articolo 24 della legge, con i suoi commi 3 e 4, stabilisce che le amministrazioni centrali dello Stato e, comunque, gli enti pubblici istituzionali hanno l'obbligo di utilizzare le convenzioni quadro definite dalla Consip S.p.A. Per procedere ad acquisti in maniera autonoma gli enti locali adottano invece i prezzi delle convenzioni come base d'asta al ribasso: i relativi atti sono peraltro trasmessi ai rispettivi organi di revisione contabile per consentire l'esercizio delle funzioni di controllo.

Viene altresì stabilito che contratti stipulati in violazione dell'obbligo di utilizzare le convenzioni quadro definite dalla Consip S.p.A. sono nulli; inoltre il dipendente che ha sottoscritto il contratto risponde, a titolo personale, delle obbligazioni eventualmente derivanti dai predetti contratti. La stipula degli stessi – altresì – è causa di responsabilità amministrativa e, ai fini della determinazione del danno erariale, va tenuto anche conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni e quello indicato nel contratto.

La legge finanziaria 2003 stabilisce – altresì – che al fine di razionalizzare e contenere la spesa pubblica e per consentire il monitoraggio dei consumi pubblici, la Consip S.p.A. può stipulare convenzioni quadro per l'approvvigionamento di beni o servizi di specifico interesse di una o più amministrazioni, ovvero può svolgere facoltativamente ed a titolo gratuito, per conto e su richiesta delle amministrazioni medesime, le attività di stazione appaltante, nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria sugli appalti pubblici.

Da quanto finora enunciato emerge, conclusivamente, il chiaro intento legislativo di rafforzare ancora maggiormente la funzione di Consip.

Da ultimo, una ulteriore notazione promana dal dPCM del 30 settembre 2002, avente lo scopo precipuo di realizzare economie di spese da parte degli enti pubblici istituzionali negli acquisti di beni e servizi. Ed infatti, con specifica direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, viene promosso in detti enti il contenimento delle spese per consumi intermedi, a decorrere dall'esercizio finanziario 2003, anche attraverso la rigorosa adesione alle convenzioni Consip.

A tal fine gli enti stessi devono impostare i bilanci di previsione per l'esercizio finanziario 2003 riducendo gli stanziamenti per consumi intermedi in misura non inferiore al 10 per cento rispetto al consuntivo 2001.

5.1.4 Nella analisi delle attribuzioni di Consip assume specifico rilievo, in sede di trattazione della attività contrattuale, la materia dei bandi predisposti dalla stessa Consip.

La Corte ravvisa che, in proposito, sia particolarmente importante l'attività di segnalazione e consultiva svolta dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. In data 7 febbraio 2003 è stato infatti elaborato da detta Autorità un parere generale sulle gare Consip, inviato al competente Dipartimento del Ministero dell'economia e delle finanze e alla stessa Consip.

La Corte ritiene che le considerazioni e le valutazioni dell'Autorità debbano essere oggetto di ampia conoscenza e, in ogni caso, espressamente richiamate in sede di relazione generale al Parlamento, con riferimento ai compiti espressamente assegnati all'Autorità dall'art. 22 della legge 10 ottobre 1990 n. 287. Va premesso, al riguardo, che il parere è maturato a seguito dell'esperienza scaturita dall'analisi di numerosi bandi, che ha dato luogo alla individuazione e al suggerimento di criteri generali per la predisposizione di bandi di gare. E ciò alla luce della vigente normativa di settore nazionale o comunitaria e al fine di garantire il rispetto dei principi della concorrenza.

5.1.4.1 In via del tutto preliminare, l'Autorità ha ritenuto che una corretta procedura di gara debba garantire la più ampia partecipazione di soggetti interessati al processo di selezione: il raggiungimento di tale obiettivo richiede, da un lato, la definizione di requisiti di accesso alla gara che siano tali da delineare nuove e maggiori opportunità di partecipazione alle imprese presenti nel settore, dall'altro un utilizzo corretto, sotto il profilo concorrenziale, di istituti quali il raggruppamento temporaneo d'impresa.

Quanto ai requisiti di accesso, la Corte ritiene di condividere l'avviso dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, la quale ha già avuto modo di segnalare – compiutamente – gli effetti negativi per la concorrenza di disposizioni e prescrizioni contenute nei bandi di gara che non siano in funzione delle caratteristiche economiche e tecniche del bene e del servizio richiesto, ovvero che limitino ingiustificatamente la partecipazione delle imprese mediante fissazione di criteri di preselezione eccessivamente rigidi.

In particolare, relativamente ai requisiti economico-finanziari, l'Autorità ha espressamente chiarito che “i requisiti di idoneità e di solidità economica o finanziaria richiesti