

5.2.3. I pagamenti e i residui.

Il rapporto che si era instaurato nella categoria II (tab. B) in termini di pagamenti sulla massa spendibile nel 2002 (51,8 per cento), che si era ridimensionato rispetto agli esercizi precedenti, viene recuperato nel 2003 (62,5 per cento), dando luogo a minori economie (4,3 per cento) sulla stessa massa spendibile (economie aventi notevole rilievo nel 2002, pari a 3.145.149.863 euro, a fronte di quelle del 2003 che si assestano su 945.517.966 euro).

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 nel 2003 un recupero significativo (37,4 per cento). Il rapporto era del 32 per cento nel 2002 (33,4 per cento nel 2001 e 28,3 per cento nel 2000) e quindi rivela una costante crescita. Quanto al dato della massa spendibile, in sé considerata, si denota una differenza nel confronto con le spese correnti che vedono- invece nel 2003 una diminuzione della massa spendibile di -3,49 per cento rispetto il 2002, di -7,24 per cento rispetto al 2001 e di -12,50 per cento rispetto al 2000.

Il comparto del conto capitale – comunque – fa registrare un andamento stazionario (soprattutto nell'ultimo biennio). A quest'ultimo riguardo è, infatti, impercettibile l'aumento della massa spendibile per investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni che nel 2003 aumenta del solo 0,18 per cento rispetto al 2002; non può comunque parlarsi di andamento recessivo, come riscontrato nella parte corrente, anche se il raffronto dei residui totali sulla massa spendibile (68,5 per cento nel 2000; 63,1 per cento nel 2001; 63,8 per cento nel 2002; 60 per cento nel 2003) segnala una lentezza nelle fasi procedurali della spesa che può essere oggetto di autonoma valutazione critica.

Tabella A

SPESE CONTRATTUALI – IMPEGNI

(valori assoluti in euro)

ANNO	(A) SPESE FINALI (TITOLI I E II)	(B) CAT. II CONSUMI INTERMEDI	(C) CAT. XXI INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	TOTALE PARZIALE (B+C)	%(B+C) SU (A)
2000	399.529.328.576	14.588.082.224	5.180.492.872	19.768.575.096	5,0
2001	432.367.717.441	14.002.390.474	5.787.893.185	19.790.283.700	4,7
2002	436.744.488.203	10.776.390.434	5.451.514.216	16.227.904.650	3,7
2003	451.628.667.383	13.693.073.025	5.746.902.132	19.439.975.157	4,3

Tabella B

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

(valori assoluti in euro)

ANNO	MASSA SPENDIBILE (comp.+res.)	PAGAMENTI TOTALI (comp.+res.)	RESIDUI TOTALI	ECONOMIE TOTALI
2000	25.144.806.393	14.618.136.247	9.535.114.002	991.556.144
2001	23.716.913.589	13.335.165.623	9.647.727.723	734.020.243
2002	22.795.823.726	11.816.260.101	7.834.413.762	3.145.147.863
2003	22.000.525.456	13.748.562.539	7.306.444.951	945.517.966

Tabella C

TITOLO II – SPESE IN CONTO CAPITALE – CAT. XXI)
(Investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni)

(valori assoluti in euro)

ANNO	MASSA SPENDIBILE (comp.+res.)	PAGAMENTI TOTALI (comp.+res.)	RESIDUI TOTALI	ECONOMIE TOTALI
2000	14.335.700.819	4.059.154.191	9.816.527.492	460.019.136
2001	15.218.226.064	5.082.112.391	9.602.145.670	536.968.003
2002	15.545.069.286	4.980.304.104	9.805.772.494	758.992.688
2003	15.573.834.568	5.819.898.417	9.341.390.467	412.545.684

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

5.3. 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 34.428 milioni di euro (23.165 milioni nel 2002). In proposito deve precisarsi che il livello dei pagamenti (depurato dell'incasso derivante dalle dismissioni effettuate sia in via ordinaria che tramite operazioni di cartolarizzazione degli immobili) pari nel 2003 a 2,7 miliardi, e rapportato in termini omogenei al risultato del 2002, evidenzia un aumento della spesa per investimenti del 6,9 per cento.

I dati sono ricavati dalla "Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2003", della quale sono evidenziati dalla Corte soltanto taluni elementi che possono correlarsi – utilmente – alla complessiva attività referente sul rendiconto generale dello Stato.

5.3.1. Sono da sviluppare in materia di investimenti diretti sintetiche puntualizzazioni di carattere generale:

1) nel novero delle amministrazioni centrali si denota un incremento dell'11,1 per cento raggiunto a causa dell'attività d'investimento svolta dallo Stato, che manifesta una forte crescita dei pagamenti pari a 24,5 per cento; il risultato è stato peraltro parzialmente assorbito dalla contrazione della spesa per investimenti dell'ANAS dovuta alla minore incidenza dei pagamenti

a carico del Ministero dell'economia e delle finanze a seguito della trasformazione dell'ANAS in SpA.

2) Le amministrazioni locali, che da sole hanno realizzato oltre il 76 per cento del totale degli investimenti, rivelano un trend di crescita che si sostanzia in un incremento pari al 6,7 per cento. All'interno del comparto si possono apprezzare le specifiche dinamiche a carico dei Comuni e delle Province (8,2 per cento) e delle Regioni (7,7 per cento); le aziende sanitarie locali e le aziende ospedaliere manifestano una ripresa della capacità di spesa (4,98 per cento) dopo un biennio di ridimensionamento (-8,1 per cento era stato il trend negativo del 2002).

3) Nel 2003 i pagamenti per investimenti diretti realizzati dallo Stato si sono attestati a 7.156 milioni, evidenziando una notevole ripresa della capacità di spesa delle amministrazioni statali. L'incremento registrato rispetto al 2002 pari al 24,5 per cento è da correlare soprattutto agli investimenti nel settore della difesa e delle opere pubbliche.

La Corte osserva – da ultimo - che la situazione dei pagamenti dei più significativi dicasteri di erogazione, come emerge dai dati della già ricordata relazione generale sulla "Situazione economica del Paese" presentata al Parlamento dal Ministro dell'economia e delle finanze, depone in ordine ad una configurazione di rilievo delle complessive erogazioni statali, da valutare peraltro alla luce del già ricordato nuovo assetto ordinamentale dell'ANAS, trasformato in SpA con legge n. 178 dell'8 agosto 2002.

5.4. I dati complessivi esposti in questo capitolo, relativi al rendiconto generale dello Stato ed al consuntivo in termini di contabilità nazionale, rendono consapevoli di incertezze e discrasie che tuttora permangono per 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 sono da riconnettere a molteplici fattori. In proposito, comunque, possono evidenziarsi i seguenti aspetti:

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) la sussistenza di cause di incertezza definitoria nel sistema del Sec95, 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, a dare contezza delle grandezze e dei flussi originati dai grandi contratti delle amministrazioni pubbliche;

3) un tentativo di effettuare una raffrontabilità comparativa rivela che gli investimenti pubblici effettuati dallo Stato ammontano, sulla scorta degli elementi desunti dalla situazione economica del Paese, a 7.156 milioni di euro, mentre i pagamenti totali della categoria XXI del rendiconto generale dello Stato spuntano il dato di 5.820 miliardi; per comprendere il divario deve peraltro considerarsi che nel dato, assai consistente, di 13.748 miliardi di pagamenti totali relativi alla categoria II (consumi intermedi, ricompresi quindi nella spesa corrente) sussistono indubbiamente quote riferibili - sul piano sostanziale - ad investimenti; e ciò in ragione delle non univocità delle prestazioni connesse al soddisfacimento dei consumi intermedi.

6. Profili innovativi.

L'anno 2003 consente di effettuare talune valutazioni su tre aspetti che, significativamente, sono emersi dall'osservazione dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione: la centralizzazione degli acquisti; la finanza di progetto e l'esternalizzazione.

6.1. La centralizzazione degli acquisti come modulo operativo per il risparmio di spesa ed il livello tecnologico dei prodotti.

6.1.1. Questo primo aspetto è stato oggetto, più volte, della attenzione della Corte sia nell'attività referente al Parlamento delle Sezioni riunite che in sede di indagine svolta dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione (al quale si farà riferimento specifico in un successivo paragrafo).

In sede di precedente relazione era stato segnalato che l'anno 2002 aveva registrato, 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 era tesa ad una razionalizzazione complessiva degli acquisti, era stata appunto già qualificata dalla Corte "di sistema", perché dispiegante 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.

6.1.2. La legge finanziaria per il 2004 (24 dicembre 2003, n. 350) ha introdotto – con l’art. 3, commi 169, 170, 171 e 172 – i già ricordati elementi di discontinuità in tema di centralizzazione degli acquisti.

Oltre a questo deve ricordarsi che il DL n. 269 del 2003, convertito in legge n. 326 del 2003, ha disposto l’abrogazione dei commi 1 e 2 dell’art. 24 della finanziaria 2003, che imponevano l’espletamento delle procedure concorsuali previste dalla normativa comunitaria per contratti di valore superiore ai 50.000 euro.

Premesso quanto precede sul piano normativo, è da segnalare che nell’ultimo trimestre del 2003, in mancanza dell’emanazione del DM di cui all’art. 24 della legge n. 289 del 2002 nel testo risultante dalla modifica introdotta con l’art. 5 del DL 24 giugno 2003, n. 143 - come sostituito dalla relativa legge di conversione n. 212 del 1.8.2003 – con decorrenza dal 28 novembre 2003 sono state sospese d’intesa con il Ministero dell’economia e delle finanze tutte le procedure volte alla stipula delle convenzioni-quadro; e ciò al fine di consentire una ridefinizione dell’ambito del programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni. La legge Finanziaria per il 2004 ha previsto- infatti – che il predetto decreto sia emanato dal Presidente del Consiglio dei Ministri entro il 31 marzo 2004, anche al fine di indicare le linee guida generali per assicurare la massima trasparenza nelle procedure di gara non ancora concluse: al momento peraltro le procedure di gara risultano ancora sospese in attesa dell’emanazione del ricordato DPCM.

6.1.3. In questa sede, premesso quanto sopra a livello ordinamentale e organizzativo, le considerazioni di fondo attengono ai risparmi sottesi al sistema della centralizzazione degli acquisti, per i quali viene fatto riferimento alla riduzione dei costi unitari. Tale riduzione avviene attraverso l’aggregazione della domanda e l’espletamento di procedure ad evidenza pubblica (qualificate dal rispetto dei principi di trasparenza e concorrenzialità e la più ampia partecipazione delle imprese) e consente di fare una valutazione della componente di risparmio “diretta” determinata dagli acquisti “direttamente” effettuati tramite il sistema delle convenzioni e una valutazione della componente di risparmio “indiretta”, generata dal cosiddetto “effetto benchmark”, vale a dire dall’applicazione dei parametri di qualità/prezzo, per quelle procedure di acquisto espletate in maniera autonoma dalle amministrazioni.

Deve comunque rilevarsi – prima di un approccio all’anno 2003 – che i risultati ottenuti negli esercizi 2001-2002, non sono stati esattamente quantificabili sul piano contabile, anche perché in gran parte riferibili alla già citata componente “risparmi indiretti” (derivanti cioè

dall'applicazione dell'effetto "benchmark" e, per di più, riguardanti l'intera pubblica amministrazione).

In materia di risparmi di spesa in termini generali, e con "focus" sull'anno 2002, devono infine richiamarsi le considerazioni svolte dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato con delibera n. 26 del 20 giugno 2003, che fanno leva sull'esigenza che la relativa quantificazione non può essere lasciata alle elaborazioni statistiche o convenzionali, ma deve trovare riscontro in parametri di effettività gestionale.

6.1.4. Quanto all'anno 2003, dall'avvio del programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi e fino al 31 dicembre 2003 – malgrado la modifica degli obiettivi sottesa a disposti interventi legislativi – sono state attivate complessivamente 79 iniziative di cui 61 convenzioni nazionali (a valere su 35 principali categorie merceologiche).

Secondo dati di fonte CONSIP, le ricordate iniziative hanno evidenziato, nel 2003, un volume di spesa complessivo pari a 15.036 milioni di euro, dove però deve essere disaggregato il dato del risparmio potenziale pari a 3.196 milioni composto dal risparmio diretto (918 milioni) e da quello connesso al benchmark (2278). La stessa CONSIP ha chiarito che i risultati sono stimati considerando come punto di partenza la spesa di riferimento, ossia il valore complessivo che le amministrazioni impiegano per l'acquisto di beni e servizi relativi a determinate categorie merceologiche e per le quali vengono attivate iniziative di razionalizzazione relative a porzioni di valore o determinate tipologie di prodotto/servizio (spesa affrontata). Tuttavia, per ragioni attinenti alle dinamiche di mercato e al rispetto dei principi della concorrenza (e per non creare effetti distorsivi sul mercato), CONSIP ha anche precisato che il programma di razionalizzazione opera solo su una parte della spesa affrontata, il cosiddetto "massimale di convenzione", rappresentando tale ammontare il valore massimo che l'insieme delle amministrazioni possono impiegare mediante l'utilizzo degli strumenti predisposti dal programma rilevando – da ultimo – che il valore complessivo degli ordini effettuati da ciascuna amministrazione costituisce il cosiddetto "transato".

A questo riguardo i dati CONSIP evidenziano un totale ordini delle AP ("transato") nel 2003 di 1959 milioni di euro (1044 nel 2002 e 340 nel 2001), nel quale si disaggregano 1132 milioni per lo Stato, 603 per gli enti locali, 234 per la sanità, 128 per le università e 138 per le altre amministrazioni; quanto allo Stato – che qui riveste specifico interesse – il "transato" del 2002 aveva spuntato il minore importo di 590 milioni di euro.

In ogni caso i dati del "transato" nel triennio 2001–2003 rivelano un trend accrescitivo degli ordini (con valore pressochè di raddoppio tra il 2002 e il 2003).

Dati di qualche interesse si ricavano da un riepilogo della “spesa affrontata” e del relativo risparmio potenziale per categorie merceologiche predisposto da CONSIP (che sconta peraltro le precisazioni sulla diversificazione tra risparmi diretti e indiretti). Nell’ambito dei 15036 milioni di euro e del risparmio percentuale del 21 per cento emergono, con autonoma evidenza, alcuni dati. Per il “traffico telefonico – telefonia fissa” su un importo della spesa affrontata di 1.057 milioni di euro (491 Stato e 566 altre PA) sussiste una riduzione dei costi unitari aggiudicatari del 68 per cento (ricavato dal correlato importo totale di 719 milioni di euro) Altri esempi significativi sono: “mobili ed arredi uso ufficio” (spesa affrontata 312 milioni: 248 Stato; 64 altre AP – riduzione del 43 per cento); “centrali telefoniche fascia alta” (spesa affrontata 158 milioni: Stato 84; altre AP 74 – riduzione 45 per cento); “traffico telefonico – telefonia mobile” (spesa affrontata 155 Stato: 115 e altre AP 40 – riduzione 81 per cento); “sistemi di videocomunicazione” (spesa affrontata 102 milioni: Stato 80; altre AP 22 – riduzione 56 per cento); “stampanti” (spesa affrontata 70 milioni: 30 Stato; 40 altre AP – riduzione del 33 per cento).

6.1.5. Elementi desumibili dalla elencazione, peraltro esemplificativa, che precede, nonché da altri dati significativi estrapolabili dal meno recente periodo, consentono di osservare con la debita cautela che dapprima il consolidamento delle disposizioni e, poi, il collaudo dell’esperienza applicativa, hanno reso possibile incrementare con ritmo progressivo l’entità dei risparmi conseguiti, soprattutto sul versante del bilancio statale; e ciò nonostante il freno delle attività derivante nel 2003 dalla sospensione delle gare (disposta in attuazione della già ricordata legge 1 agosto 2003, n. 112 di conversione, con modificazioni, del DL 24.6.2003, n. 143).

L’operazione “centralizzazione” era stata progettata, avviata ed implementata – infatti – allo scopo di utilizzare i margini di manovrabilità della parte discrezionale della spesa, che nel bilancio dello Stato è sostanzialmente rappresentata, in parte corrente, dalla categoria II “consumi intermedi” e, in misura più ridotta, in parte capitale, dalla categoria XXI “investimenti fissi lordi e acquisti di terreni”.

Ragioni di natura istituzionale ed economica, nonché – anche se in misura meno decisiva – condizionamenti dell’apparato burocratico non hanno consentito il consolidamento di un modello da cui avrebbero potuto derivare ulteriori benefici per la finanza pubblica, attesi comunque dai precedenti documenti programmatici e confermati, seppur in un modo soltanto implicito, dallo stesso DPEF 2004-2007.

Tale cambio di impostazione - che sostanzialmente si discosta dalla linea dell’obbligatorietà delle convenzioni - ha fatto in parte leva sui rilievi emersi in ordine alla

eccessiva parametrizzazione delle gare sui prezzi unitari. Il profilo della qualità è rimasto indebolito, peraltro, dalla carenza di adeguati controlli, da parte delle singole amministrazioni, sul rispetto delle clausole contrattuali e degli stessi standards tecnici e di prestazioni definiti dalle convenzioni.

La Corte è consapevole che l'attenzione viene a spostarsi, ora, su altri parametri – rilevanti per l'efficienza della AP, ma di incerta misurabilità – che fanno riferimento alla accurata individuazione dei fabbisogni, alla qualità e ai livelli di servizio.

I nuovi parametri e la necessitata riconfigurazione delle attività della CONSIP – che sconta anche i contenuti della regolamentazione affidata al Presidente del Consiglio dei Ministri, allo stato non ancora definita – potrebbero comportare nel 2004 taluni effetti sui conti pubblici a causa della situazione di stallo delle convenzioni.

6.1.6. Due finali considerazioni possono svilupparsi in ordine alla tematica della centralizzazione degli acquisti, da valutare comunque - ad avviso della Corte - nell'ottica di mero modulo operativo per il risparmio di spesa e per l'eventuale miglioramento del livello tecnologico dei prodotti.

La prima attiene ad una valutazione complessiva del programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi, la quale pone in luce un “valore aggiunto” desumibile dalla semplificazione dei processi di acquisto delle amministrazioni-utenti, in termini di riduzione dei tempi di acquisto e dei relativi oneri di gestione delle gare. La stipula di una convenzione quadro, infatti, oltre all'eventuale conseguimento di prezzi competitivi (ma nel rispetto – non sempre agevole – di adeguati standard qualitativi), ottenuti tramite procedure ad evidenza pubblica, può evitare alle amministrazioni appesantimenti amministrativi e finanziari per la pubblicazione dei bandi e la gestione diretta di una specifica gara per la medesima fornitura oggetto di convenzionamento.

La seconda considerazione è pertinente all'anno 2003, nel corso del quale si sono intraprese ulteriori iniziative di razionalizzazione e di semplificazione dei processi di acquisto attraverso la diffusione di strumenti innovativi di e-procurement. Esemplificativamente è da ricordare che è stato avviato il mercato elettronico della pubblica amministrazione (marketplace), che consente alle amministrazioni di effettuare acquisti sotto soglia di rilievo comunitario, che integra il sistema delle convenzioni; esso potrebbe rappresentare una opportunità per le imprese, in particolar modo per quelle medie e piccole, al fine di migliorare l'accessibilità e competitività verso il mercato della domanda pubblica.

Sono in corso – altresì – alcune iniziative sia per razionalizzare, nel processo di approvvigionamento, gli aspetti relativi al monitoraggio dei consumi/quantità acquistate e la gestione della logistica ed i sistemi di pagamento, sia per fornire alle Amministrazioni Pubbliche un supporto tecnico-consulenziale.

6.2. Note sulla finanza di progetto.

Il documento di programmazione economico-finanziaria 2002–2006, che precede quello adottato nel luglio 2003, aveva fatto specifico riferimento al determinante rilievo, in termini di effettività degli investimenti pubblici, del metodo del project financing.

Al riguardo la Corte si era soffermata, nella relazione sul rendiconto, sul tema valutandolo peraltro soltanto in termini generali. In proposito si era evidenziato che non potevano disconoscersi le difficoltà che si frappongono alla rapida diffusione delle nuove procedure di project financing. In primo luogo sussiste una incompletezza del quadro normativo delineato nella legge n. 109 del 1994; veniva poi segnalata l'insufficiente diffusione, fra le numerosissime stazioni appaltanti, di quelle risorse e competenze professionali necessarie per la promozione e la gestione di un'operazione di project financing (essendo altissimo il numero delle amministrazioni pubbliche potenzialmente "candidate" alla attivazione di operazioni di finanza di progetto).

Conclusivamente, sul tema si rilevava che la finanza di progetto presuppone il trascorrere di un periodo di tempo adeguato dalla adozione degli strumenti normativi (che sono soltanto la premessa) fino alla percezione di esiti di rilievo sulla composizione e nella entità degli investimenti.

Il periodo di più recente osservazione (anno 2003 e primi mesi del 2004) non consente alla Corte, data la particolare natura del suo osservatorio sull'azione amministrativa e di spesa, di effettuare considerazioni di rilievo. Peraltro alcune notazioni di ordine generale possono, con debita cautela, formularsi:

1) l'elemento che non ha facilitato lo sviluppo del project finance nel settore delle opere pubbliche è da individuare nella errata valutazione, da parte delle amministrazioni, della complessità di questo tipo di operazioni; può accadere – ad esempio – che una volta individuato il concessionario per la costruzione e gestione di opere pubbliche, non sempre la sottostante operazione di finanziamento venga strutturata secondo lo schema di project finance.

2) Per contro è percepibile una forte volontà privata di realizzare buona parte del fabbisogno di opere pubbliche, ma le operazioni difficilmente giungono a conclusione. E' infatti

necessaria, risultando carente una adeguata comprensione del project finance, una puntuale conoscenza dei requisiti della cosiddetta “bancabilità” delle operazioni.

3) La trasformazione dell'amministrazione presuppone – peraltro – che il “sistema aziende” intraprenda strade più complesse, assumendo rischi d'impresa maggiori ed adottando innovazioni con l'approntamento di servizi di elevata qualità per rispondere alle esigenze del mercato.

4) Un ulteriore elemento merita, ancora, di essere segnalato in questa sede di notazione generale sulla finanza di progetto. Occorre, cioè, che il sistema bancario non rimanga estraneo alla evoluzione, inserendosi nella nuova realtà operativa con disponibilità per avvertirne le esigenze peculiari, promuovendo con tempestività le necessarie innovazioni nei modelli finanziari a sostegno degli investimenti.

Un tentativo di ulteriori approfondimenti del tema rende possibile porre in luce taluni aspetti in positivo, insieme a profili contraddistinti da criticità.

Tra i primi: il superamento per le concessioni dei limiti di 30 anni della durata e del 50 per cento del contributo pubblico; la possibilità per le amministrazioni di affidare in concessione opere destinate alla utilizzazione diretta della pubblica amministrazione, in quanto funzionali alla gestione di servizi pubblici; l'estensione e notevole qualificazione del programma infrastrutturale della pubblica amministrazione.

Due profili di criticità potrebbero, invece, così sintetizzarsi:

- tempi non ben definiti per la valutazione delle proposte dei promotori e per procedimenti autorizzativi riguardanti l'approvazione dei progetti e l'ottenimento dei permessi;
- conoscenza del project finance, e dei requisiti sul quale si fonda, ancora non completamente condivisa tra le diverse amministrazioni, soprattutto locali, con conseguenti problematiche sia nella fase di programmazione che nella negoziazione effettiva dei contratti di concessione.

E' da dire – infine – che recenti studi hanno puntualizzato i settori dove è possibile realizzare iniziative di project finance nel settore delle opere pubbliche (autostrade, metropolitane, trasporto ferroviario, sanità, acqua, gestione rifiuti, edilizia pubblica, con particolare riferimento all'edilizia sanitaria che è in fase di sviluppo).

6.3. L'esternalizzazione.

A titolo di concreta esemplificazione la Corte ritiene utile fare riferimento, in questa parte generale della relazione, ad una iniziativa sviluppatasi nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Va qui ricordato che nel contesto di esigenze molto rilevanti, a livello operativo, è stato predisposto dal Dipartimento delle risorse strumentali della stessa Presidenza un progetto sperimentale per la riorganizzazione dei servizi generali di supporto mediante la realizzazione di un modello capace di intercalarsi con il sistema imprenditoriale, integrando rispettive competenze e conoscenze; l'iniziativa è tesa a conseguire il miglioramento dei servizi generali, attraverso il ricorso all'outsourcing dell'attività gestionale.

Sulla base di elementi conoscitivi direttamente forniti dalla Presidenza, è possibile delineare un quadro di interventi e soluzioni, caratterizzato dai seguenti aspetti:

1) l'approccio prescelto, per riorganizzare il modello di gestione degli approvvigionamenti, è quello di creare una struttura che da un lato utilizzi, e dall'altro integri, le capacità e le competenze presenti nell'amministrazione e nel mondo imprenditoriale;

2) la soluzione è quella di affidare in outsourcing ad una società a capitale misto pubblico-privato (51 per cento pubblico; 49 per cento privato), da costituire appositamente, le attività di organizzazione, coordinamento, gestione diretta e indiretta, e di controllo dei servizi generali di funzionamento e supporto svolte attualmente all'interno del Dipartimento risorse strumentali;

3) la società non svolgerà direttamente lavori, né fornirà direttamente alla Presidenza beni, né presterà direttamente servizi, ad eccezione di quelli relativi al proprio oggetto sociale;

4) i rapporti tra la società e la Presidenza sono regolati da un contratto di servizio e da specifici livelli di servizio. La definizione, i valori obiettivo di riferimento, i meccanismi di calcolo dei livelli di servizio devono essere parte integrante del contratto di servizio.

I servizi, la cui gestione sarà inizialmente affidata alla società mista, sono quelli relativi agli acquisti di beni e servizi, alla gestione degli immobili, ai sistemi informativi, ai servizi generali di supporto, a cui verranno affiancati nel corso del tempo altri servizi di cui si dovesse rinvenire la necessità o, comunque, l'opportunità di affidarne la gestione alla medesima società mista.

Ciò stante, deve però essere posto in debita luce che – proprio in relazione alla peculiare rilevanza dei settori interessati - il coordinamento e il controllo strategico sulle attività attribuite alla nuova società è demandato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri; e questo attraverso appositi strumenti e meccanismi di governance previsti nella convenzione che disciplina i rapporti tra i due soggetti.

E' da sottolineare – altresì - la natura fortemente sperimentale del progetto, cui si collega tra l'altro la durata limitata nel tempo della nuova società (cinque anni, con eventuale proroga).

Da ultimo, va segnalato che nel mese di aprile 2004 è stata avviata la procedura ristretta per la selezione del socio privato di minoranza della costituenda società per azioni mista PCMS SpA per l'affidamento della gestione dei servizi generali di supporto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

7. Le funzioni di controllo della Corte dei conti e suoi riflessi in materia di attività contrattuale e di disciplina delle opere pubbliche.

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

In ordine a tale attività va premesso, peraltro, che talune indagini svolte non attengono specificatamente alla gestione dell'esercizio 2003, oggetto della parificazione e della connessa attività referente delle Sezioni riunite. Le relazioni, qui di seguito citate, contengono comunque considerazioni con valutazioni critiche che ne giustificano, utilmente, la segnalazione al Parlamento anche nella presente sede (che è, ad un tempo, riassuntiva della complessa realtà dell'amministrazione e deputata all'analisi degli equilibri e dello stato della finanza pubblica).

La rassegna effettuata è completata da un riferimento ad una deliberazione della Sezione di controllo preventivo di legittimità sugli atti delle amministrazioni dello Stato (in materia di riconoscimento di debito).

7.1. Delle prime considerazioni di interesse generale sono da sviluppare sul sistema dei controlli esterni sulla attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni relativamente all'acquisizione di beni e servizi nel campo informatico, quale risulta dalla interpretazione ormai consolidata dell'articolo 14 del d.lgs. n. 39 del 1993, che prevede il controllo preventivo di legittimità sui contratti di importo superiore ai limiti previsti dall'articolo 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994 e il controllo successivo sulla gestione da attivare nell'ambito dei programmi di attività approvati annualmente dall'adunanza generale della Sezione preposta a tale tipologie di riscontro⁷.

Le più significative risultanze, desumibili dall'attività di controllo sulla gestione in relazione all'informatica pubblica, possono così sintetizzarsi:

⁷ Resta demandato alla competenza delle Sezioni riunite, nell'ambito dello specifico referto previsto dal citato articolo 14, il compito di riferire al Parlamento sui risultati del controllo eseguito e di effettuare valutazioni complessive e di sistema sulle strategie e le scelte contrattuali, le procedure seguite per gli acquisti, le problematiche di carattere generale della specifica materia.

1) E' ben percepibile la difficoltà ad individuare con esattezza una precisa linea di demarcazione fra acquisti di beni e servizi in materia di informatica, soggetti quindi alla normativa del d.lgs. n. 39 del 1993, e altre tipologie di fornitura, comunque rientranti nel campo della comunicazione e dell'automazione (ad esempio comunicazioni radiomobili, creazioni di ponti radio basati su complessi sistemi elettronici, introduzione di sistemi di telefonia integrata).

2) Ulteriore problematica comune alla materia attiene alla difficoltà di classificare atti negoziali estremamente complessi e articolati, aventi contenuto quasi sempre "misto", nella tradizionale tripartizione prevista dalle direttive comunitarie e dalla normativa nazionale di lavori, forniture e servizi.

3) Frequente è il ricorso a strumenti "extra ordinem" e procedure di urgenza, quali proroghe di contratti scaduti e riconoscimenti di debito per garantire la continuità di servizi essenziali nel tempo intercorrente tra la scadenza di un rapporto contrattuale e l'inizio di uno nuovo; e ciò soprattutto nei casi in cui le procedure, in relazione anche al frequente contenzioso in materia, abbiano avuto una tempistica eccessivamente lunga rispetto alle previsioni.

7.1.1. La Sezione centrale del controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, con delibera n. 17/2003/G del 16 aprile 2003, ha preso in considerazione lo stato di attuazione della rete unitaria della pubblica amministrazione e dei progetti collegati.

La relazione annessa, aggiornata al 1 gennaio 2003, ha consentito di riferire, in modo organico e dettagliato, sul principale progetto intersettoriale avviato dall'AIPA che si è sviluppato attraverso una serie di complesse fasi progettuali e realizzative nel corso di quasi un decennio.

Nella indagine condotta emerge che la rete unitaria ha determinato taluni miglioramenti nello scambio di informazioni tra le amministrazioni interessate al progetto attraverso la predisposizione di una struttura più veloce affidabile e sicura, che ha anche consentito di delineare i primi contorni del nuovo sistema pubblico di connettività.

Con particolare riferimento ai contratti collegati alla RUPA, alcuni di grande importanza e rilevanza non solo dal punto di vista finanziario, la relazione della Sezione ha messo in luce la scarsa significatività dei risultati raggiunti e, soprattutto, le difficoltà a concludere con adeguate realizzazioni i progetti più innovativi. E' stato desunto, in termini generali, un quadro complessivo caratterizzato da ritardi e inefficienze, duplicazione di interventi ed iniziative talvolta troppo minimali, in altri casi eccessivamente ambiziose, rispetto alle capacità operative delle amministrazioni proponenti.

7.1.2. La deliberazione n. 7/2004/G (adottata dalla Sezione centrale del controllo sulla gestione nell'adunanza del 18 febbraio 2004) ha avuto per oggetto la gestione della informatica tributaria. Gli aspetti più rilevanti della indagine svolta hanno riguardato:

- la capacità acquisita dall'amministrazione, ed in particolare dalle Agenzie fiscali, di effettivamente esercitare la propria funzione di committenza, di vigilanza e di valutazione dei servizi resi dalla SOGEI SpA;
- il ruolo svolto in termini di coordinamento strategico dall'apposito ufficio centrale operante nell'ambito del Dipartimento per le politiche fiscali;
- il grado di competitività dei servizi resi dalla società controllata rispetto ad altri fornitori;
- l'idoneità dell'attuale assetto e delle attuali procedure a garantire il non monopolio, la trasparenza e l'accessibilità alle informazioni.

7.2. Ha sicuri riflessi sull'attività contrattuale la deliberazione n. 11/2003/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato (adottata nell'adunanza del 19 dicembre 2002), relativa all'indagine sulle opere compiute e non compiute di edilizia universitaria (prendendo a riferimento quattro università campione). Significativo esito dell'indagine è il seguente: le concessioni di sola costruzione – da sempre equiparate agli appalti dalla Corte, anche se ritenute dall'amministrazione appartenenti ad un preteso “tertium genus” a contenuto misto – si sono rivelate temporalmente e finanziariamente assai più impegnative del previsto, sia per le varianti progettuali, sia per le numerose consegne e progettazioni dilazionate nel tempo, sia ancora per le varianti conseguenti ad esigenze manifestate successivamente dalle stesse Università a volte comportanti un'intera revisione progettuale, sia, infine, per il carattere particolarmente ampio dei poteri assentiti dall'università ai concessionari.

7.3. Con deliberazione n. 16/2003/G della Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato (adunanza del 9 maggio 2003) è stata approvata la relazione conclusiva dell'indagine di controllo sulla realizzazione del programma di potenziamento e ammodernamento delle ferrovie in regime di concessione e in gestione commissariale governativa (finanziato dall'art. 2, comma 3, della legge n. 910 del 1986).

Questi sono i relativi profili di maggior interesse:

1) Lo strumento contrattuale predisposto dal Ministero, e cioè la concessione congiunta di progettazione ed esecuzione dei lavori – articolata in due fasi, mediante la stipulazione di una convenzione quadro (a carattere normativo) e di successivi “atti integrativi” per l'esecuzione dei singoli interventi – non ha certamente semplificato l'iter procedimentale.

2) La cospicua dilatazione dei tempi di esecuzione ha fatto sorgere dubbi sulla compatibilità dello schema concessorio con la normativa comunitaria, sotto il profilo della sostanziale creazione di una riserva di mercato quasi illimitata a beneficio degli originari concessionari.

7.4. La deliberazione n. 24/2003/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato (adunanza del 23 maggio 2003) ha riguardato l'espletamento di un'indagine sulla gestione del "Piano straordinario di completamento e razionalizzazione dei sistemi di collettamento e depurazione delle acque reflue" (di cui all'art. 6 del DL 25 marzo 1997, n. 67, convertito dalla legge 23 maggio 1997, n. 135).

In proposito è stato posto in luce che la gestione è risultata dalla scissione delle responsabilità in virtù delle competenze di fatto ripartite fra l'autorità centrale, a cui è affidata la regia delle fasi della programmazione (attraverso il coordinamento e la sintesi delle esigenze rappresentate dalla regioni) nonché del finanziamento, e le autorità periferiche, a cui è demandata la successiva fase della realizzazione (mediante l'appalto delle opere).

7.5. In materia di acquisti centralizzati, e di conseguente gestione dei contratti nelle amministrazioni dello Stato, è intervenuta una articolata indagine della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato (adunanza del 20 giugno 2003 – deliberazione n. 26/2003/G).

La Sezione ha, preliminarmente, posto in luce la rilevanza strategica del progetto di razionalizzazione degli acquisti e la sua radicale innovatività, nonché il forte impatto sull'agire amministrativo.

L'indagine si è poi, diffusa ampiamente nell'esame di complesse problematiche generali e di sistema. Qui, in sede di attività referente complessiva al Parlamento, si sintetizzano soltanto alcuni aspetti di rilievo:

a) sul piano del generalizzato impiego delle convenzioni, numerose stazioni appaltanti hanno evidenziato difficoltà nel condurre raffronti attendibili tra i costi storici e quelli scaturiti dai nuovi contratti, poiché di frequente le caratteristiche qualitative dei prodotti non si sono presentate omogenee, pur nell'ambito di eguali categorie merceologiche;

b) l'obiettivo di quantificazione dei risparmi, da verificare attraverso gli strumenti forniti dalle recenti riforme in tema di contabilità e controlli, è stato gestito attraverso operazioni di carattere sostanzialmente statistico e non si è concretato in confronti tra spesa storica e spesa successiva alla riforma;

c) in ordine alla asserita impossibilità – per le amministrazioni – di confrontare in termini economico-finanziari gli effetti dei nuovi contratti con quelli delle vecchie procedure di spesa, la Corte, ha rilevato che i nuovi principi di sana amministrazione impongono alla dirigenza di assumere oneri e responsabilità dei risultati;

d) con riguardo al global service non paiono suscettibili di favorevole valutazione quei comportamenti amministrativi che si sostanziano nell'adesione alla convenzione Consip, quando la esecuzione con altri moduli e procedure contrattuali risulti di maggiore qualità e minor costo.

7.6. La deliberazione n. 32/2003/G della Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato (adunanza dell'8 ottobre 2003) ha avuto ad oggetto l'indagine riguardante lo stato di attuazione del piano pluriennale sui beni archeologici previsto dall'art. 2 della legge 29 dicembre 2000, n. 400.

In proposito sono state poste in evidenza, in dettaglio, le modalità ed i procedimenti con cui le opere previste nel “piano pluriennale” sono state affidate in appalto: al riguardo si è potuta accertare la sostanziale osservanza delle disposizioni dettate dalla legge quadro sui lavori pubblici come, da ultimo, modificata dalla c.d. “legge obiettivo” del 2001. In particolare è stato rilevato – sia pure con riferimento ad un limitato campione di interventi, quali quelli che compongono il “piano pluriennale – il “superamento” del sistema di affidamento, pressoché esclusivo, delle opere attraverso la procedura del cottimo fiduciario.

7.7. A conclusione della rassegna sulle indagini della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato è necessario far cenno, molto sinteticamente, ad una importante indagine sullo stato di attuazione della legge obiettivo (inserita nel programma di controllo approvato con deliberazione n. 1/2003), al momento in avanzata fase di istruttoria. In proposito si effettua comunque ampia riserva di ulteriori considerazioni in sede di prossima relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato 2004.

Qui, peraltro, si può già anticipare quanto segue:

1) la indagine ha selezionato due opere: la realizzazione del ponte sullo stretto di Messina e il completamento della Ferrovia Alifana. La scelta è stata ispirata dal fatto che – sotto il profilo tipologico – le predette opere hanno caratteristiche peculiari nell'ampia gamma di interventi inseriti nella legge obiettivo. La prima è stata al centro del dibattito politico e delle valutazioni degli analisti e si è contraddistinta per un lungo periodo di gestazione. La seconda,