

Deliberazione n. 2/2004/G

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

in Sezione centrale del controllo

sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

Collegio I - nell'adunanza del 7 novembre 2003

* * *

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la deliberazione n. 1/03/G del 2 gennaio 2003 della Sezione del controllo in adunanza generale;

vista la relazione in data 24 luglio 2003 nella quale i competenti consiglieri istruttori hanno riferito sulle risultanze dell'indagine riguardante la verifica, anche con riferimento agli acquisti tramite CONSIP, del contenimento della spesa nell'ambito delle forniture e dei servizi su alcuni centri di spesa delle amministrazioni statali assunte a campione: Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero della giustizia, Ministero della difesa;

vista l'ordinanza in data 16 ottobre 2003 con la quale il Presidente della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle amministrazioni dello Stato ha convocato per il giorno 7 novembre 2003 la Sezione del controllo I collegio per addivenire alla pronuncia sui risultati del controllo successivo in esito alla predetta indagine;

vista la nota n. 725/03/G del 20 ottobre 2003, con la quale la segreteria della Sezione centrale di controllo ha trasmesso la relazione al Ministero dell'economia e delle finanze (gabinetto e dipartimento della ragioneria generale dello Stato), al Ministero della difesa (Gabinetto) ed al Ministero della giustizia (Gabinetto);

visto l'art. 3 della legge n. 20 del 1994, in base al quale la Corte dei conti, nell'esercizio del controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, verifica la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa e formulando le proprie osservazioni all'amministrazione interessata;

visto l'art. 3, comma 6, della legge medesima, ai termini del quale la Corte dei conti riferisce al Parlamento sull'esito del controllo eseguito;

considerato che non sono pervenute alla segreteria della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato memorie per l'udienza da parte delle amministrazioni;

constatato che, in rappresentanza delle amministrazioni convocate, sono presenti in aula:

- per il Ministero dell'economia e delle finanze il Capo Dipartimento dott. Giancarlo DEL BUFALO ed il Direttore generale del dipartimento affari generali dott. Giorgio PAGANO;
- per il Ministero dell'economia e delle finanze – servizio di controllo interno area tesoro il Dirigente generale dott.sa Diana AGOSTI ed il Dirigente dott.sa Maria Rosaria ROSSI, accompagnate dal dott. Stefano CECCARELLI che assiste;
- per il Ministero dell'economia e delle finanze – dipartimento della Ragioneria generale i Dirigenti dottori Domenico MASTROIANNI e Roberto MAGLIANO;
- per il Ministero della difesa - segretariato generale il Col. Gaetanello AMATO;
- per il Ministero della difesa Ufficio centrale di bilancio e affari finanziari il Col. Alessandro MASSARELLI accompagnato dal Ten. Col. Francesco FUSCO e dal Ten. Col. Vincenzo MELORIO che assistono;

- per il Ministero della giustizia – servizio di controllo interno il Direttore generale dott. Franco Maria PIANTELLI, accompagnato dal dott. Massimiliano De Santis che assiste;

uditi i relatori Consiglieri avv. Anna Maria Carbone Prosperetti e dott. Antonio Cimmino;

sentiti i rappresentanti dei Ministeri intervenuti e precisamente, nell'ordine di intervento:

- dott. Giancarlo DEL BUFALO;
- dott. Giorgio PAGANO;
- dott. Franco Maria PIANTELLI;
- col. Gaetanello AMATO;
- dott. Domenico MASTROIANNI;

ritenuto che la relazione debba essere fatta propria dalla Sezione, con le modifiche e le integrazioni dalla Sezione deliberate;

DELIBERA

di approvare, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge 20/94, con le modifiche e le integrazioni apportate dalla Sezione. I Collegio, l'unita relazione dei Consiglieri relatori concernente l'indagine " Verifica, anche con riferimento agli acquisti tramite CONSIP, del contenimento della spesa nell'ambito delle forniture e dei servizi su alcuni centri di spesa delle amministrazioni statali assunte a campione: Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero della giustizia, Ministero della difesa"

ORDINA

che copia della presente deliberazione e dell'allegata predetta relazione siano trasmesse, ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20:

- alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati;
- alla Presidenza del Consiglio dei ministri;
- al Ministero dell'economia e delle finanze (gabinetto, servizio di controllo interno, dipartimento affari generali, dipartimento della ragioneria generale dello Stato);
- al Ministero della giustizia (gabinetto, servizio di controllo interno, dipartimento organizzazione giudiziaria e affari generali);
- al Ministero della difesa (Gabinetto, Servizio di controllo interno, Commissariato e servizi generali).

Il Presidente

(dott. Tullio Lazzaro)

I Relatori

(cons. Anna Maria Carbone Prosperetti)

(cons. Antonio Cimmino)

CORTE DEI CONTI

Sezione centrale di controllo sulle Amministrazioni dello Stato

Indagine: “Verifica, con particolare riferimento agli acquisti tramite convenzioni CONSIP, del contenimento della spesa nell’ambito delle forniture e dei servizi su alcuni centri di spesa delle Amministrazioni statali, assunte a campione: Ministero dell’economia e delle finanze, Ministero della difesa, Ministero della giustizia”.

RELAZIONE

PARTE PRIMA

PREMESSE E CONSIDERAZIONI GENERALI IN ESITO ALL’INDAGINE

I-1. Limiti dell’analisi dei risultati finanziari di rendiconto ed avvertenze per una corretta interpretazione dei dati; **I-2.** Gli acquisti centralizzati nel biennio 2000-2001, i principali fenomeni rilevati: - Difficoltà per la quantificazione delle spese e dei risparmi; - Difficoltà nell’attuazione del sistema e interventi necessari per un effettivo contenimento della spesa; - Interventi organizzativi per rendere trasparente la spesa e certi e tempestivi i pagamenti. Effetti sulla manovra finanziaria complessiva.

Premessa e oggetto dell’indagine

Con deliberazione n. 49/2001/G, nell’adunanza del 23 novembre 2001 la Sezione centrale del controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato ha approvato il programma di controllo per l’anno 2002, che al punto 5.2. prevede lo svolgimento di una indagine per verificare il contenimento della spesa nell’ambito degli acquisti di beni e dei servizi su alcuni centri di spesa delle Amministrazioni statali, assunte a campione (Ministero dell’economia e delle finanze – area economia, Ministero della difesa, Ministero della giustizia) – Impatto sulla spesa della nuova disciplina contrattuale introdotta, a partire dall’esercizio finanziario 2000, dalle leggi n. 488 del 1999 e n. 388 del 2000 con attenzione particolare agli acquisti di beni e servizi in ordine ai quali sono stati stipulati contratti-quadro e convenzioni attraverso la CONSIP.

La presente relazione riferisce sugli esiti dell’indagine effettuata relativamente a spese scelte a campione per acquisto di beni e servizi il più possibile omogenee nei tre Ministeri, con particolare riferimento agli acquisti di beni e servizi interessati ai contratti-quadro o convenzioni già attivate, nel periodo 2000 e 2001, dalla CONSIP.

All'adunanza collegiale del 7 novembre 2003 i rappresentanti della Amministrazioni, nel concordare sulla ricostruzione dei fatti in esito all'istruttoria effettuata e sulle osservazioni della Corte, hanno fornito alcune precisazioni delle quali si tiene conto nella relazione.

I risultati raggiunti con una istruttoria condotta presso le strutture amministrative competenti costituiscono un punto di partenza per una prossima indagine, già programmata dalla Sezione, ed un riferimento per eventuali interventi da parte delle Amministrazioni. Sono infatti individuate le linee di quadro e i percorsi metodologici utili per rilevare correttamente gli andamenti delle spese anche in proiezione; sono messe in luce le problematiche e le difficoltà applicative della nuova disciplina per gli acquisti, che richiedono una particolare attenzione per far funzionare al meglio il sistema definito dal Legislatore.

I capitoli di spesa prese in esame, riguardano spese di parte corrente in larga misura riferibili al funzionamento, mantenimento e ammodernamento delle strutture amministrative dei tre Ministeri; sono individuati nell'ambito della categoria II dei documenti di bilancio e di rendiconto; riguardano gli esercizi finanziari 2000 e 2001. L'esercizio finanziario 1999, ultimo esercizio prima della riforma dei documenti contabili, è stato esaminato quale anno base utile per la ricostruzione dei flussi finanziari del biennio successivo.

Maggiori problemi, al fine di stabilire gli esatti limiti dell'istruttoria, si sono avuti fin dall'inizio con riferimento al Ministero della difesa, sia per la molteplicità delle gestioni diffuse ampiamente a livello periferico e che, tra l'altro, non sempre riflettono missioni istituzionali omogenee, sia a causa della specifica struttura dei documenti contabili (di bilancio e di rendiconto) del Ministero. Questi presentano, nel periodo considerato, una configurazione costruita nell'intento di dare maggiore flessibilità all'utilizzazione delle risorse, e che devono anche rispondere a regole NATO. Tali specificità richiedono particolare attenzione nel processo in corso di riformulazione delle scritture contabili del Ministero per raggiungere una maggiore trasparenza ed una più agevole lettura dei risultati di rendiconto.

Per l'esatta ricostruzione dei flussi finanziari 2000 e 2001, distintamente per le tre Amministrazioni monitorate, presupposto indispensabile per ulteriori approfondimenti sulle concrete gestioni, si è ritenuto come detto di dovere partire dal 1° gennaio 1999.

Infatti, il passaggio tra la precedente struttura dei documenti contabili delle amministrazioni statali ed il nuovo sistema SEC 95, stabilito in ambito comunitario, è stato avviato tra il 1999 ed il 2000; ciò ha creato una serie di difficoltà nella lettura dei dati riferiti agli esercizi 2000 e 2001 che ha richiesto

una puntuale verifica a livello di singolo capitolo per pervenire ad una attendibile ricostruzione delle serie storiche dei risultati finanziari di rendiconto. La Corte ha, pertanto, effettuato un'operazione capillare, condotta in stretta collaborazione con le Amministrazioni e con gli Uffici centrali di bilancio, tra il rendiconto 1999 e quelli relativi agli anni 2000 e 2001, per assicurare l'omogeneità dei dati da mettere poi a confronto.

Nel secondo anno del periodo di riferimento è poi intervenuto l'accorpamento del Ministero del tesoro con quello delle finanze, con la conseguente esigenza di soppressione e fusione dei precedenti stati di previsione della spesa già riferiti ai dicasteri ora accorpati. Sebbene tale "fusione" si sia in concreto formalmente effettuata a partire dal 2002, nell'intento della necessaria omogeneità dei dati contabili per pervenire ad una serie storica che consenta operazioni di raffronto, la Corte si è data carico di accertare che l'accorpamento organizzativo previsto, intervenuto in corso di esercizio finanziario 2001, non avesse comunque già determinato, sotto il profilo della concreta gestione delle spese oggetto di indagine, qualche particolare problema che potesse incidere sulla trasparenza dei risultati gestori 2000 e 2001.

Atteso il periodo di riferimento l'indagine è stata limitata all'area economia "ex Ministero del Tesoro".

Altro evento di rilievo, che ha inciso sul corso dell'indagine, è stata la soppressione del Provveditorato dello Stato poi trasformato in società, per cui dopo un'iniziale analisi dei dati della relativa gestione, si è ritenuto di non approfondirne i risultati, pur mantenendo le relative voci nelle tabelle ricostruttive dei flussi di spesa allegate alla presente relazione per una più completa impostazione delle serie storiche. L'evento va comunque tenuto presente anche dagli organi ispettivi e dai servizi di controllo interno, per ogni valutazione fondata su dati disaggregati per singola Amministrazione e per spese che, in precedenza, venivano effettuate da detto Provveditorato.

Gli elementi informativi, acquisiti in sede istruttoria, hanno fatto emergere difficoltà e carenze nel monitoraggio dei dati da parte delle Amministrazioni che non consentono alle stesse un'esatta rilevazione del fenomeno della spesa per acquisto di beni e servizi sotto il profilo della concreta gestione delle risorse disponibili. Peraltro, va dato atto alle tre Amministrazioni ed ai rispettivi Servizi di controllo interno che specie nei due anni successivi a quelli ai quali si riferisce l'indagine, ed in particolare a partire dalla seconda metà del 2002, si sono impegnati per il monitoraggio dei dati ai fini di una migliore razionalizzazione della spesa di che ora trattasi. Tale impegno è stato rilevato nell'ultimo periodo dell'istruttoria che si è chiusa il 13 giugno 2003.

In mancanza di completo monitoraggio, per gli anni 2000 e 2001 le Amministrazioni non hanno potuto disporre di tutte le informazioni necessarie per adottare idonei e completi programmi di razionalizzazione della spesa e non sono state sempre in grado di chiarire i dubbi emersi nel corso dell'istruttoria; hanno trasmesso notizie in qualche caso episodiche, che sono pervenute alla Corte dai diversi centri di spesa spesso senza un preventivo vaglio da parte dei servizi di controllo interno. Conseguentemente per il biennio 2000 – 2001 anche le stime effettuate dal Ministero dell'economia, nella sua competenza di coordinamento, sull'eventuale risparmio conseguito a fronte delle varie iniziative intraprese per il contenimento della spesa, non possono ritenersi verificate.

Le Amministrazioni, a distanza di oltre due anni dall'entrata in vigore delle disposizioni in materia, non sono state in grado di fornire precise indicazioni sull'esatta evoluzione della spesa anche, come si vedrà, per mancanza o incerta composizione delle serie storiche dei dati necessari ad ogni confronto.

I-1. Limiti dell'analisi dei risultati finanziari esposti nel Rendiconto

A fronte della rilevata situazione, la Corte ha ricostruito una serie storica riferita al triennio 1999-2001 degli andamenti finanziari relativamente ad alcuni capitoli di spesa corrente per acquisto di beni e servizi, scelti a campione nella logica di enucleare le spese di natura discrezionale, escludendo quelle in varia misura "vincolate" (quali le spese obbligatorie, le spese stabilite con legge o con accordi internazionali, quelle collegate a contratti collettivi come ad esempio i buoni pasto al personale, etc.) che non consentono significativi margini di manovra.

I dati finanziari, da soli, non possono, per loro stessa natura, evidenziare a pieno i sottostanti fenomeni gestori.

Infatti, anche ove i risultati finanziari tratti dal Rendiconto, ed esposti nelle tabelle allegato 2) che fanno parte integrante della presente relazione, rivelino una diminuzione della spesa rispetto all'anno precedente, il dato non può essere interpretato immediatamente e semplicisticamente come risparmio da ascrivere ad una più razionale e oculata gestione, o da riconnettere al positivo effetto dell'avvenuto ricorso ad acquisti con le nuove procedure centralizzate. Il dato meramente finanziario va analizzato innanzi tutto con riferimento all'ammontare degli stanziamenti di bilancio (negli ultimi anni più contenuti), in relazione ai programmi di intervento (in alcuni casi pluriennali) e tenendo conto delle singole scadenze contrattuali oltre che delle procedure seguite.

Mentre la Corte ha seguito un'operazione di controllo a campione per trarre elementi utili a valutazioni generali, proprie di una indagine intersettoriale, i

Servizi di controllo interno sono chiamati dal Legislatore ad effettuare verifiche puntuali. In particolare detti Servizi devono individuare le effettive cause della eventuale riduzione o incremento di spesa (in termini di impegni e pagamenti) risultante sui singoli capitoli di bilancio e devono accertare, per uno specifico esborso e a fronte della particolare tipologia di prodotto acquistato, se non abbiano inciso sulla riduzione della spesa, eventualmente figurante dal risultato finanziario, fattori del tutto diversi dagli interventi propri degli organi di gestione.

L'esistenza negli stati di previsione della spesa di capitoli ad oggetto promiscuo rende faticoso il percorso per arrivare a quantificare una singola spesa ed il suo andamento negli anni, richiedendo il capillare monitoraggio di una serie differenziata di informazioni. Si sono ad esempio registrati casi in cui, pur non rinvenendo su un determinato capitolo ad oggetto promiscuo diminuzioni di spesa rispetto all'anno precedente, una più approfondita analisi dei sottostanti fatti gestori ha rivelato che l'acquisto di una specifica fornitura risultava in realtà più contenuto, mentre il "risparmio" era stato assorbito dall'acquisto di altro prodotto per il quale erano accresciute le esigenze; conseguentemente il dato finanziario relativo alla spesa complessiva sul capitolo non poteva essere mutato. Peraltro, il risparmio sul singolo acquisto deve essere individuato e valutato al fine di programmare l'esatto fabbisogno del prodotto o del servizio per future spese.

Anche la molteplicità dei centri di spesa, nonché la specificità di alcune regole contabili o di gestione ¹ comportano il rischio di attribuire una diminuzione degli esborsi ad una positiva ed oculata gestione piuttosto che a cause del tutto estranee.

Va tenuto in particolare presente che:

- per le diminuzioni di spesa possono essere rilevanti ad esempio : a) minori stanziamenti che hanno ridotto le disponibilità di spesa; b) minori esigenze di un determinato prodotto o servizio rispetto al passato, come ad esempio nel caso che siano state trasferite ad altre strutture le competenze della gestione, o quando un programma di implementazione e sviluppo in precedenza avviato abbia già raggiunto la fase finale di intervento, annullando quindi la relativa spesa; c) offerta sul mercato dei medesimi prodotti a prezzi inferiori per l'avanzamento tecnologico come verificatosi negli ultimi anni ad esempio per l'abbattimento dei costi nel settore della telefonia.
- per gli incrementi di spesa hanno rilievo ad esempio: a) reiscrizioni in bilancio di somme per residui perenti che fanno registrare incremento

¹ Di un certo rilievo per la Difesa e la Giustizia come precisato nella parte III alla quale si rinvia.

della spesa, non certo dovuto alla gestione dell'anno; b) contabilizzazioni differenti tra un esercizio e l'altro determinate ad es. dal passaggio dalla forma dell'acquisto di un bene al noleggio dello stesso bene, per cui l'esborso nei diversi esercizi finanziari viene a figurare (e ad apparire come "incremento di spesa") anche negli anni successivi a quello nel quale si sia decisa la specifica spesa; c) aumento nel costo dei prodotti sul mercato (come nel caso del greggio e della benzina); d) maggiori esigenze per interventi prioritari programmati o per fronteggiare situazioni nuove, situazioni improvvisate o non prevedibili.

Il richiamo alla riduzione degli stanziamenti di bilancio ed alle minori disponibilità, di competenza e di cassa, non è meramente teorico e richiede qualche approfondimento.

Come noto le ultime leggi di bilancio hanno operato considerevoli tagli nell'obiettivo di contenere la spesa pubblica anche nel rispetto dei vincoli accettati in sede comunitaria.

Il fenomeno è destinato a ripetersi. Basta considerare: - le disposizioni vincolanti della spesa di cui all'articolo 1 del d.lgs. 6 settembre 2002, n. 194 (c.d. decreto salva deficit); - il programma di riduzione della spesa corrente stabilito dal Governo nei documenti di programmazione finanziaria (DPEF giugno 2001) ed il risalto dato alle misure di razionalizzazione della spesa e della riduzione degli acquisti per beni e servizi ²; - la stessa recente circolare del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, prot. n. 3708 del 2 aprile 2003, inviata ai Ministeri in ordine alle linee da seguire per la predisposizione del bilancio di previsione per l'anno 2004 e per le proiezioni al triennio successivo. Proprio alla riduzione degli stanziamenti è stato dalle stesse Amministrazioni attribuito l'andamento in diminuzione di alcune tipologie di spese, nonostante una iniziale valutazione dei relativi fabbisogni di più elevata portata.

Il Capo Dipartimento del tesoro, intervenuto all'udienza del 7 novembre 2003, ha dichiarato alla Sezione che "solo l'assegnazione di ridotte risorse finanziarie, in sede di stanziamento previsionale di bilancio, consente di contenere realmente le spese" e che "il nuovo sistema di acquisti centralizzati può fare diminuire i prezzi unitari dei prodotti da acquistare e delle forniture, ma non può incidere sulle quantità acquistate che restano discrezionalmente definite dagli enti di gestione"

² Il programma di Governo per il triennio 2003-2006 prevede un rafforzamento del ruolo della CONSIP come centrale di acquisto e stima una possibile riduzione di spesa per acquisto di beni e servizi di circa 3,7 miliardi di euro nel 2003 e di 7,9 miliardi di euro nel 2006.

Si tratta di una presa d'atto da parte del Tesoro dell'inidoneità del sistema a limitare le spese, senza l'attivazione di forti interventi *ad hoc* da parte delle amministrazioni acquirenti. Ciò, del resto, è stato accertato dalla Corte nel corso dell'istruttoria e sul punto, nel prosieguo della relazione, ci si sofferma diffusamente.

Si deve comunque osservare che la prassi della riduzione degli stanziamenti di bilancio, quando scarsamente supportata da preventive corrette valutazioni delle esigenze e dei fabbisogni da parte delle Amministrazioni - come ancora si rileva - non agevola il processo di razionalizzazione delle spese, ma crea disfunzioni di non poco conto. Lungi dall'operare in base ad un programma organico di contenimento e razionalizzazione delle spese, più utile se triennale, i dirigenti sono infatti indotti a convogliare le ridotte disponibilità finanziarie ricevute solo su alcune priorità, ritenendosi liberati di responsabilità per l'aver sacrificato altri obiettivi. La vicenda è, evidentemente, suscettibile di negative conseguenze sotto il profilo dell'efficienza dell'amministrazione.

Un altro fenomeno, estraneo alle iniziative degli enti gestori, verificatosi già negli anni in esame, può poi contribuire a fare apparire contenute le spese. Si tratta dell'effetto "calmiere" determinato da una legge di assestamento di bilancio che intervenga, invece che intorno al mese di giugno come sarebbe logico per consentire di effettuare nuove spese in relazione alle esigenze, piuttosto verso la fine dell'esercizio finanziario: è palese la ridotta possibilità di azione lasciata alle amministrazioni. Vanno poi considerate anche le manovre operate sulla cassa nell'intento di contenere in un dato esercizio finanziario i pagamenti nei limiti delle risorse disponibili, evitando di ricorrere al credito.

Sulla corretta interpretazione dei risultati finanziari di rendiconto si formulano di seguito alcune più puntuali osservazioni, suggerite dagli esiti dell'indagine condotta in ordine alla spesa dei tre Ministeri.

Le difficoltà ad oggi registrate per pervenire ad una verifica dei complessivi risparmi sono da ricondurre a fenomeni e situazioni tra loro assai diverse. Tra l'altro, va considerato:

- Per quanto attiene alla ricostruzione dei dati finanziari, le difficoltà sono riconducibili in parte alla ancora non soddisfacente configurazione dei documenti contabili di rendiconto. La spesa viene rappresentata come mera posta di uscita dai capitoli del bilancio statale, spesso con un troppo elevato livello aggregativo - numerosi sono come detto i capitoli ad oggetto promiscuo sui quali incidono spese di differente tipologia - senza ancora la possibilità di enucleare, nemmeno con elaborazioni *ad hoc*, il

dato disaggregato; le poste che nel rendiconto figurano in uscita dai capitoli di bilancio non sono sempre indicative dell'effettiva utilizzazione. Si pensi ad esempio ai fondi trasferiti in contabilità speciali o a quelli appoggiati su aperture di credito a favore di funzionari delegati, fenomeno questo di non trascurabile portata per i tre Ministeri monitorati.

- Con riferimento alla rilevazione dei risultati concreti di gestione, in presenza di strumenti di monitoraggio non organicamente strutturati ed utilizzati e della scarsa operatività, nel biennio, dei Servizi per i controlli interni di gestione, le Amministrazioni non sono state sempre in condizione di verificare le effettive spese e quantificare i loro reali fabbisogni. Le strutture organizzative nel periodo considerato non si sono rivelate sufficientemente attrezzate; i programmi di controllo e monitoraggio sono risultati in parte operativi solo a partire dal corrente 2003 ma ancora con riferimento ad alcuni e non a tutti i Dipartimenti. Ad eccezione di qualche Direzione, le maggiori lacune si sono riscontrate o sono state dalle stesse Amministrazioni rappresentate, proprio per le spese effettuate su contabilità speciali e aperture di credito a favore di funzionari delegati. Sono risultate carenti le informazioni a disposizione dell'Amministrazione relative alle gestioni periferiche per i servizi decentrati, a causa dei ritardi nelle verifiche delle rendicontazioni di dette contabilità, che vengono spesso trasmesse agli uffici di bilancio o alle ragionerie provinciali prima di pervenire al responsabile dell'amministrazione che ha impegnato i fondi a favore del delegato. Alle richieste formulate dalla Corte in via istruttoria le Amministrazioni hanno potuto, infatti, rispondere parzialmente o in modo generico avvertendo che "si stanno attrezzando".³

E' evidente che la mancanza di tempestive informazioni, complete e validate, sugli acquisti effettuati da tutti i gestori di spesa non consente ad una Amministrazione: 1. - di determinare per tempo i reali fabbisogni di beni e servizi e relative risorse; - 2. di conoscere l'ammontare complessivo delle obbligazioni assunte e dei relativi impegni presi sul bilancio, per cui resta scarsamente delimitata l'area non vincolata nell'ambito della quale potere assumere iniziative ragionate di spesa e ricorrere, ove del caso, a variazioni compensative in corso d'anno, anche tra unità previsionali di base di diversi centri di responsabilità dello stesso dicastero.⁴

La situazione rilevata con l'indagine porta a concludere che a tutto il 2001 è risultata sostanzialmente inattuata la disposizione dell'articolo 26 della legge finanziaria del 2000 che imponeva, fin dalla sua prima formulazione, una

³ Sul funzionamento dei servizi di controllo interno cfr. la relativa indagine che la Sezione porta avanti ormai da un triennio ed i cui esiti sono contenuti nelle Relazioni al Parlamento, approvate dalla sezione con deliberazioni nn. 11/2001 e 15/2003.

⁴ Cfr. Circolari n. 8 del 4 febbraio 2003 (G.U. n. 37 del 14 febbraio 2003), e n. 9 del 10 febbraio 2003.

valutazione delle spese e dei relativi risparmi suffragata da una serie storica delle spese già in passato sostenute.

Del resto, come riscontrato e già più volte rappresentato dalla Corte nelle proprie relazioni alle Camere, fino al 1 gennaio 2001 nessuna Amministrazione aveva adempiuto in modo organico alle rilevazioni dei propri costi e dell'effettivo grado di utilizzazione delle risorse finanziarie iscritte in bilancio. L'analisi, da condurre con cadenza semestrale ai fini del "Sistema unico di contabilità economica analitica per centri di costo" e richiesta dal d.lgs. 7 agosto, n. 259, pur avviata per tutte le amministrazioni statali da una serie di circolari esplicative della Ragioneria generale, appare nel periodo considerato anche nei tre Ministeri di che ora trattasi ancora incerta ed in fase sperimentale.⁵

Incidentalmente si osserva che, se gli elementi informativi raccolti dalla Ragioneria generale per detta analisi risultano insufficienti per conoscere i costi complessivi dell'apparato amministrativo statale, gli stessi elementi sono altresì di scarso interesse per la presente indagine e non solo per la loro incompletezza. Il principale motivo è da ascrivere all'intrinseca impostazione di detta Contabilità: le informazioni vengono infatti aggregate in vista di una ricostruzione globale dei costi, secondo esigenze imposte dall'Unione europea; le utilizzazioni di risorse per acquisto di beni e servizi vengono ad essere comprese nella più ampia classifica dei "consumi intermedi" nella quale figurano anche "beni e servizi acquistati e gestiti da altra amministrazione" (rispetto a quella chiamata a fornire i dati di costo) nell'obiettivo specifico di ricostruire il costo per funzioni-obiettivo, anche quando le funzioni siano svolte da più amministrazioni limitatamente ai settori di competenza.

E' auspicabile che un esperimento, solo dal 1 gennaio 2003 tentato ad impulso della Ragioneria generale, che consiste di aggiungere, nel momento della emissione, specifiche codifiche ai singoli mandati di pagamento, possa consentire in futuro di disporre anche puntuali elementi di conoscenza sui concreti fenomeni gestori (tipologia della spesa, destinatari dei pagamenti, specifica dei prodotti e servizi acquistati ecc). Ciò potrebbe, in particolare, rendere più chiare le spese su capitoli di bilancio ad oggetto promiscuo, venendo ad evidenziare le differenti destinazioni delle risorse. Resta sempre il problema della trasparenza dei risultati delle contabilità speciali e dell'utilizzo dei fondi appoggiati su aperture di credito, a meno che non si impongano ai gestori delegati, e si facciano rispettare, termini certi e ravvicinati per la presentazione dei relativi rendiconti e si effettuino subito le verifiche di legge.

⁵ Sistema attivato dal Ministero del Tesoro con circolare n. 32 del 26 maggio 1999; per le specifiche operative cfr. anche circolare n. 18 del 7 aprile 2000 e, più di recente circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 1 del 15 gennaio 2002.

Detto esperimento in corso offre lo spunto per un'ulteriore osservazione.

Le operazioni, per quello che viene definito “nuovo sistema informatizzato per il controllo di gestione”, effettuate come detto in via sperimentale presso tutti i ministeri dal 2003, sono state demandate ai singoli centri di costo. Già da ora si è registrato un certo appesantimento delle procedure di pagamento: in molti casi si è resa necessaria l'emissione di mandati di pagamento distinti al posto di un unico mandato cumulativo per più destinatari, come avveniva in precedenza.

Pertanto la Corte, se ritiene positivo che si tentino di affiancare al rendiconto meramente finanziario strumenti, anche solo informatici, che evidenzino meglio costi ed effettive gestioni, non può non raccomandare che le pratiche seguite siano calibrate in modo da evitare ritardi nei pagamenti ai destinatari finali della spesa (nel caso che qui interessa fornitori di beni e di servizi). Si ricorda in proposito il d.lgs. n. 231 del 2002 (G.U. 23 ottobre 2002), che ha recepito la direttiva contro i ritardi nel saldo delle transazioni commerciali n. 2000/35/Ce del 29 giugno 2000, con esclusione di quelle relative ai lavori pubblici.⁶

Conclusivamente si osserva che la riscontrata insufficienza di sistemi organici di monitoraggio delle spese nell'ambito delle strutture amministrative, l'inadeguatezza o addirittura mancanza delle serie storiche dei relativi dati sulle gestioni, l'incompleta e solo stimata rilevazione dei fabbisogni specie con riferimento agli enti decentrati di spesa, sono tutti sintomi di una non buona ed efficiente amministrazione.

I-2. Gli acquisti centralizzati nel biennio 2000-2001. I principali fenomeni rilevati.

- Difficoltà per la quantificazione della spesa e dei risparmi conseguiti.

Per quanto attiene più specificatamente agli acquisti effettuati in base alle nuove procedure di spesa, l'analisi progressivamente approfondita della Corte su concrete gestioni assunte a campione, condotta su singoli centri di responsabilità per ogni capitolo della categoria II degli stati di previsione della spesa delle tre Amministrazioni monitorate, ha rivelato interessanti problematiche alle quali occorre continuare a porre attenzione.

La scarsa trasparenza dei dati del rendiconto finanziario e l'incompletezza dei dati conoscitivi delle concrete gestioni hanno avuto ovviamente un impatto

⁶ Esclusione espressamente indicata nei lavori parlamentari.

negativo anche sulla valutazione delle spese effettuate con le nuove procedure di acquisto in base a convenzioni CONSIP, alle quali se pur parzialmente, nei limiti di un sistema di acquisti appena avviato ed in fase di sperimentazione, le tre Amministrazioni hanno aderito.

Come dichiarato dalle Amministrazioni in fase istruttoria, e risultante anche dalle relazioni predisposte dalle stesse ai sensi dell'articolo 26, comma 4, della legge n. 488 del 1999 (finanziaria per il 2000), le stesse hanno trovato forti ostacoli ad estrapolare dal dato complessivo delle spese sostenute il dato relativo agli acquisti afferenti le convenzioni, non avendo predisposto, fin dall'inizio dell'esperimento, un adeguato monitoraggio dei contratti dei diversi centri di spesa, segnatamente quelli periferici.

La mancanza di serie storiche degli acquisti in anni precedenti, disaggregate per prodotto, avrebbe comunque reso difficoltoso quantificare gli eventuali risparmi conseguiti.

Per detti motivi, se come si è avuto modo di accertare i Ministeri hanno tentato di stimare i risparmi complessivi relativi alle procedure di acquisto centralizzato, non sono riusciti a superare il livello delle mere stime. L'incompleta verifica e validazione dei risultati di gestione di tutti i centri di spesa ha anche reso incerte operazioni di valutazione condotte su singoli prodotti.⁷

Sono stati trasmessi alla Corte elenchi di convenzioni e prodotti acquistati in convenzione, spesso senza indicazione della relativa quota parte di spesa da imputare alle più ampie risorse stanziare in un anno sul capitolo di pertinenza. Una maggiore precisione, sul punto, si è riscontrata per il Ministero della difesa per quanto riguarda le spese gestite con "sistema unificato" (adottato per alcune spese comuni ai vari servizi) e per quelle direttamente gestite dalla Direzione generale risorse, materiali, beni e servizi del Ministero della giustizia. Con riferimento a quest'ultimo Ministero un monitoraggio più accurato, che potrà costituire la base di calcolo dei reali risparmi, si è potuto registrare in alcuni dei casi esaminati a campione, ad esempio per le spese relative alla Polizia giudiziaria e all'Ufficio centrale per la giustizia minorile.

Lo stesso Ministero dell'economia e delle finanze, chiamato a coordinare e vigilare sul nuovo sistema di acquisti, nella propria relazione al Parlamento sull'attuazione al 31 dicembre 2001 del progetto complessivo di razionalizzazione della spesa pubblica, pur nel fornire indicazioni sui nuovi

⁷ Cfr. Per più specifiche osservazioni cfr. Delibera n. 26/2003/G della Sezione del controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, approvata in Adunanza del 20 giugno 2003 sugli esiti dell'indagine "Il progetto degli acquisti centralizzati e la conseguente gestione dei contratti e della spesa delle amministrazioni dello Stato".

sistemi di acquisti attivati e sul numero delle amministrazioni utenti, ha formulato solo valutazioni di massima sui risparmi attesi o conseguiti. Ancora di mere stime parla la successiva relazione del Ministero al Parlamento con riferimento al periodo 1 gennaio - 31 dicembre 2002. Si tratta evidentemente di una presa d'atto da parte del Ministero che il "sistema" a tale data risultava ancora nella fase di avvio.

A fronte della sopra descritta situazione la Corte esprime una valutazione di non corretta ed efficiente gestione.

Si pongono in rilievo due fenomeni osservati:

a) Nel 2001, rispetto all'anno precedente, non si registrano consistenti risparmi di spesa nei tre Ministeri. Nel biennio di riferimento si è fatto ricorso solo, o prevalentemente, alle convenzioni CONSIP, dovendo ancora essere regolati o impostati gli ulteriori strumenti delle *Aste on line*, del Catalogo elettronico, del *Market place*, e tutte le diverse possibilità offerte dall'approvvigionamento telematico (c.d. *e-procurement*) dai quali ci si attendono positivi risultati in termini di riduzione delle spese.⁸

Le prime convenzioni hanno riguardato una tipologia specifica di prodotti e servizi. La rilevazione effettuata delle date di stipula delle convenzioni, alle quali i tre Ministeri hanno aderito per coprire i fabbisogni a fronte di un'offerta di beni e servizi limitata, ha confermato che non ci si poteva attendere l'emersione di risparmi di una qualche rilevanza per gli anni 2000 e 2001 da attribuire al nuovo sistema di acquisti. I dati finanziari complessivi di rendiconto, se rapportati al contenuto ammontare degli stanziamenti di bilancio, non evidenziano significative riduzioni della spesa complessiva nei tre Ministeri. Qualche risultato positivo, ma di non rilevante entità, può semmai emergere in relazione all'acquisto di singoli determinati prodotti o forniture su specifici capitoli di spesa.

Più in particolare, sono emersi casi in cui, se pure un Centro di responsabilità amministrativa sia stato in grado di quantificare la diminuzione di una singola spesa, rispetto a quella sostenuta per lo stesso acquisto negli anni precedenti, ed abbia così potuto fornire in sede istruttoria precise indicazioni, è risultato quasi sempre che il "risparmio" ottenuto dall'adesione alla convenzione CONSIP in termini di minore costo-unitario sia stato utilizzato per l'acquisto di un numero maggiore di prodotti, nell'obiettivo dichiarato di rimodernare o ampliare strumentazioni e apparecchiature. Conseguentemente la complessiva spesa di acquisto del prodotto o del servizio non risulta diminuita.

b) Non può ritenersi idonea e corretta la metodologia seguita per la valutazione della spesa.

⁸ Il D.P.R. di regolazione del mercato telematico è intervenuto il 4.4.2002, Alla data del 30.5.2003 risultavano esperite in tutto n. 6 aste *on line*, di cui solo due per le amministrazioni statali da parte della CONSIP. Si richiama anche per questi nuovi strumenti la delibera della Sezione già citata.

Con riferimento alle convenzioni CONSIP il Ministero dell'economia e delle finanze ha in via approssimativa stimato i risparmi con una operazione, condotta a campione e utilizzando in prevalenza metodi statistici, senza il supporto – come detto -di verificate risultanze storiche tratte dai documenti contabili e dai rendiconti specifici delle singole gestioni, in contrasto con la citata disposizione dell'articolo 26 di legge finanziaria che le prevedeva come il presupposto necessario per l'applicazione di qualsiasi metodo statistico.

- Difficoltà nell'attuazione del sistema e interventi necessari per un effettivo contenimento della spesa.

Piuttosto che sull'ammontare dei “risparmi” conseguenti agli acquisti centralizzati, ancora nel complesso incerti e comunque non sempre ascrivibili ai positivi effetti delle nuove procedure di acquisto, si ritiene di fermare l'attenzione su alcuni fenomeni rilevati in ordine al concreto funzionamento del sistema.

Va ricordato che la spesa complessiva delle amministrazioni statali per acquisto di beni e servizi dal 1998 si è rivelata in continuo aumento. Per arrestare il *trend* non positivo e in linea con i programmi di sanatoria delle politiche di bilancio, è stata posta in essere, sia a livello legislativo che amministrativo, una serie differenziata di interventi: fissazione di tetti limite di spesa; più specifica indicazione degli indirizzi politici; precisazione delle responsabilità dirigenziali per il raggiungimento dei risultati programmati; individuazione di strutture dedicate ai controlli interni; stanziamento di risorse per il potenziamento delle strumentazioni di monitoraggio dei dati e l'implementazione ed integrazione di banche-dati per la verifica della spesa; ristrutturazione dei documenti contabili per una maggiore trasparenza; infine, la previsione di una Centrale di acquisti per i fabbisogni delle pubbliche amministrazioni e l'avvio di processi per costituire un “mercato telematico”.

Si rileva quanto segue.

a) Detti interventi sono, nel periodo considerato, in gran parte ancora da completare sul piano applicativo.

b) Il bilancio dello Stato, come noto, presenta ormai da anni aspetti rilevanti di rigidità per la presenza massiccia di spese obbligatorie, spese fissate nella loro entità con legge e quindi modificabili solo con successivi interventi del Legislatore, spese comunque vincolate da accordi anche internazionali o da contratti collettivi. La percentuale delle spese con sufficiente grado di discrezionalità, per le quali gli organi decisionali e di gestione delle pubbliche amministrazioni possono assumere iniziative autonome di contenimento, sono

state valutate dalla Ragioneria generale nella percentuale del 30 per cento rispetto alla spesa complessiva del bilancio statale.

Ebbene anche nella categoria II – Acquisto di beni e servizi, che qui interessa, si registrano poste “vincolate”, per le quali non è possibile un diretto intervento di riduzione da parte delle amministrazioni. Resta comunque in capo alle stesse amministrazioni l’onere di un attento monitoraggio degli andamenti della spesa vincolata da comunicare agli organi di coordinamento e di programmazione della finanza pubblica. Per tali spese le amministrazioni devono assicurare una riduzione dei costi organizzativi assumendo anche iniziative per lo snellimento delle procedure di gestione. Si tratta di oneri indiretti la cui valutazione al momento, con i sistemi di rilevazione in atto e la scarsa operatività dei servizi di controllo interno delle gestioni, appare ancora molto complessa.

c) Per consentire la diffusione degli acquisti con le nuove procedure occorre che le Amministrazioni verifichino la presenza di idonee strumentazioni e professionalità informatiche in tutti i centri di spesa. Alcuni centri delle tre Amministrazioni oggetto di indagine hanno infatti dichiarato in corso di istruttoria di non essere stati messi tecnicamente in grado di accedere al nuovo mercato.

d) E’ necessario individuare più correttamente e finalizzare, con adeguata programmazione economico-finanziaria, le risorse che si renderanno disponibili. Le nuove procedure di acquisto dovrebbero infatti, in proiezione, ridurre anche gli oneri per costi generali, quantomeno quelli inerenti ai procedimenti di ricerca del contraente e quelli per le procedure di appalto e concessione, costi tutti che non verranno ad essere per intero sopportati dalle singole amministrazioni.

e) Con l’espandersi dei nuovi strumenti del mercato elettronico e della centrale di acquisti si potrà determinare l’esigenza di riconvertire il personale, già impegnato nelle fasi pre-contrattuali (individuazione del prodotto, dei fornitori, esperimento delle procedure di gara), per renderlo idoneo a compiti diversi, non ultimi quelli di monitoraggio e vigilanza della corretta e proficua esecuzione dei contratti da parte dei fornitori. Tale riconversione dovrà anch’essa conseguire una razionalizzazione e un contenimento della spesa pubblica.

f) Occorre assicurare e rendere continuo e non episodico, come fin qui rilevato, l’interscambio di informazioni tra amministrazioni e *call-center* della CONSIP, sia per migliorare l’impianto e i contenuti dei contratti stessi, sia per monitorare le prestazioni a fini di programmazione della spesa, sia per evitare che siano rinnovate o estese le convenzioni con quei fornitori che non abbiano ottemperato esattamente agli obblighi contrattuali. Anche con riferimento alle

39 convenzioni stipulate ed operative, rilevate alla data del 30 maggio 2003 e quindi ben oltre il periodo di riferimento della presente indagine, le Amministrazioni aderenti hanno segnalato vari tipi di inadempimenti. Si sottolineano le evidenziate e non rare difficoltà del contraente in convenzione, specie se appartenente ad un piccolo centro di spesa, di interagire positivamente con i fornitori per l'esatto adempimento delle prestazioni, nonché la scarsa utilità dichiarata dagli enti gestori di rivolgersi al *call-center* CONSIP per eliminare disfunzioni e disservizi. Il rapporto trilaterale (contraente in convenzione - fornitore - *call center*) va meglio definito e, forse, gestito con maggiore flessibilità.⁹

g) E' necessario perfezionare le clausole contrattuali con riguardo alle adesioni a contratti di natura complessa, quali i c.d. *Global service*, che prevedono prestazioni integrate. Si è constatata una certa genericità delle clausole rispetto alle esigenze specifiche di un dato soggetto-amministrazione aderente, che non si è rivelato in grado di gestire da solo un contratto. L'osservazione riguarda in particolare i centri di spesa di modeste dimensioni strutturali e organizzative.

h) E' necessario che percorsi di scambio di informazioni con il *call-center* della CONSIP siano allestiti, o meglio configurati, a fini programmatici, in modo da permettere la stipula di convenzioni e contratti – quadro, idonei a soddisfare le effettive esigenze sia in termini quantitativi che qualitativi. Se l'indagine ha rilevato che i tre Ministeri monitorati presentano, almeno a partire dal corrente anno 2003, un più soddisfacente livello interno di previsione dei fabbisogni e stanno affinando ulteriormente le procedure per una maggiore razionalizzazione della loro spesa, manca ancora un corrente canale di informazioni all'esterno per consentire alla CONSIP di individuare meglio i fabbisogni. Alcuni centri di spesa hanno dichiarato che “sovente non è stato possibile accedere alle convenzioni per indisponibilità dei materiali”.

i) Maggiore attenzione va prestata alla qualità ed all'effettiva economicità dei prodotti offerti. Il problema non è correlato solo all'esatta previsione dei fabbisogni (quantità-qualità) per tipologie di prodotti, ma anche per tipologia di centri di spesa (settore dell'amministrazione utente). Piccoli centri di spesa, operanti a livello periferico, hanno osservato come una data offerta CONSIP, non risultava poi tanto vantaggiosa rispetto ai prezzi sul mercato locale, specie trattandosi di prodotti di facile consumo (carta, cancelleria, spillatrici etc.).¹⁰

⁹ Sul punto cfr. citata Delibera n. 26/2003/G adottata nell'adunanza del 20 giugno 2003 dalla Sezione.

¹⁰ Per assicurare l'effettiva economicità dei prodotti o servizi acquistati dagli uffici periferici vedasi la recente disposizione di cui all'articolo 5, lett. d) della legge 1.8.2003, n. 212, che converte con modificazioni il d.l. 24.6.2003, n. 143.

l) Per i servizi e le forniture di prodotti per telefonia, energia e per alcune strumentazioni informatiche, il fornitore aggiudicatario è risultato essere un'impresa di grandi dimensioni. Sulla base di una più adeguata previsione qualitativa dei prodotti anche le piccole e medie imprese, che presentino le necessarie caratteristiche, potrebbero avere l'opportunità di inserirsi in un mercato più ampio e offrire alle pubbliche amministrazioni i loro prodotti e servizi.

- Interventi organizzativi per rendere trasparente la spesa e tempestivi i pagamenti.

Quanto esposto rende evidente l'assoluta necessità di interventi organizzativi per rendere trasparente la spesa e per adottare consapevoli piani di contenimento.

- a) Se, come noto, la legge n. 488 del 1999 ha riservato un ruolo fondamentale ai Servizi di controllo interno in ordine alla rilevazione dei dati ed alla vigilanza sulla trasparenza e contenimento della spesa per approvvigionamenti, la limitata attuazione delle procedure di autocontrollo delle gestioni interne ha costituito, di fatto, la vanificazione del dettato normativo. I referti dei Servizi di controllo strategico (che solo alla fine del 2001 sono stati costituiti dalla Difesa e dalla Giustizia), non risultano ancorati a complete rilevazioni ed alla validazione delle informazioni da parte dei centri di gestione della spesa; è in questi centri che va effettuato il primo e necessario controllo e monitoraggio sulla base di predeterminate ed idonee procedure.
- b) b) La mancata esatta conoscenza degli stessi centri decisionali e degli enti di gestione della spesa, nel periodo considerato, è stato un reale elemento di difficoltà.. Al 31 dicembre 2002 non risultava, infatti, del tutto completata la "mappatura" delle competenze, resasi necessaria a seguito delle varie modifiche organizzative che, a partire dalla soppressione del Provveditorato generale dello Stato e successivamente dagli interventi di attuazione del d.lgs. n.300 del 1999, hanno inciso profondamente sui compiti e sulle strutture dei tre Ministeri. Tale situazione ha privato le Amministrazioni di un quadro sicuro di riferimento dei propri centri di gestione per valutare i reali fabbisogni in rapporto alle singole strutture amministrative ed impostare, quindi, più concrete strategie per una migliore razionalizzazione delle spese di funzionamento. In particolare, la soppressione del Provveditorato generale, non accompagnata da tempestiva organizzazione interna e attribuzione di idonee competenze, ha creato oltre rallentamenti nella gestione, difficoltà nelle operazioni di ricostruzione della serie storica dei costi per le forniture in precedenza gestite dal Provveditorato stesso,

con negative conseguenze per la verifica di eventuali risparmi conseguiti rispetto al passato.

- c) Se con i provvedimenti di riorganizzazione interna finora adottati, i Ministeri hanno finalmente previsto – e ci si riferisce in particolare ai ritardi accumulati dalla Difesa e dalla Giustizia - le strutture da adibire ai controlli interni ai sensi del d.lgs. 286 del 1999, ulteriori provvedimenti sono necessari. Occorre: - precisare le unità e individuare il personale al quale attribuire i compiti di validazione dei dati; - incrementare le banche dati; - definire i canali e le procedure dedicate allo scambio interno di informazioni tra centri di spesa e uffici di bilancio.
- d) E' opportuno che le Amministrazioni potenzino le verifiche in corso d'anno per evitare contenziosi ed eventualmente recuperi di somme, nel caso di forniture nel tempo dovessero risultare difformi agli obblighi contrattuali.
- e) Occorre dare certezza e maggiore tempestività ai pagamenti, evitando l'allargarsi del fenomeno, pur riscontrato, di richieste per ritardato pagamento rivolte dai fornitori all'amministrazione che ha acquistato. L'esame dei totali finanziari di rendiconto, nel raffronto tra impegni di competenza e pagato di competenza in uno stesso esercizio, ha evidenziato infatti un divario, a volte considerevole, tra pagato ed impegnato con un rallentamento delle erogazioni rispetto all'impegnato. Il fenomeno è di assai minore entità per il Ministero dell'economia, mentre è apparso più rilevante per gli altri due Ministeri.¹¹ Se il risultato finanziario di rendiconto fosse, ad esempio, conseguenza fisiologica di impegni presi per obbligazioni assunte a fine esercizio che saranno subito onorate nei mesi successivi, non si dovrebbero porsi problemi di particolare rilevanza. Qualora invece il ritardo nei pagamenti sia causato, o da scarsa capacità di spesa per disfunzioni interne all'apparato amministrativo o anche per il forte contenimento dei flussi di cassa da parte del "Tesoro" - che riducono le concrete disponibilità dell'amministrazione - si può verificare il rischio di dovere pagare al fornitore che lo richieda anche gli interessi.¹²

Si ritiene, a questo punto della trattazione, di dovere formulare una considerazione generale e d'insieme, che la Corte valuta di estrema rilevanza. Si tratta dei riflessi che la rilevata situazione può avere a "livello macro" sulle complessive manovre finanziarie e di bilancio, ove non siano adottati idonei e immediati provvedimenti correttivi.

¹¹ Si rinvia alle allegate tabelle per più puntuali rilevazioni finanziarie sui singoli capitoli di bilancio.

¹² Il fenomeno è evidenziato anche nell' "Annual Report" della CONSIP relativo alla sua attività svolta nel 2002 e pubblicato di recente, dove è riportato proprio il caso di fornitori che, non avendo ricevuto i pagamenti dall'amministrazione alla quale avevano fornito le prestazioni richieste, hanno richiesto interventi della CONSIP che aveva stipulato la convenzione-quadro.

E' di tutta evidenza che un'errata iniziale previsione dei risparmi di spesa, o una mancata realizzazione sul campo dei risparmi preventivati, può determinare a fine esercizio una ridotta disponibilità di risorse finanziarie che, in quanto attese, erano state destinate per legge a coprire spese di natura diversa o, comunque, a ridurre il *deficit* di bilancio.

La prassi delle Amministrazioni in alcuni casi evidenziatasi di utilizzare i risparmi conseguiti, a motivo del ricorso agli acquisti centralizzati o di misure di razionalizzazione delle spese adottate, per l'acquisto di maggiori quantità di un certo prodotto o servizio, non è in linea con le manovre di finanza pubblica fin qui programmate e con gli obiettivi di rientro dal *deficit*.

PARTE SECONDA

RILEVAZIONI DI QUADRO.

(II-1. La ricostruzione dei flussi finanziari nel triennio 1999, 2000, 2001; II-2. Il quadro normativo e l'impianto organizzativo nell'obiettivo del contenimento della spesa; II-3. Le iniziative per attivare il nuovo sistema di acquisti nelle amministrazioni statali – Attività di impulso e coordinamento del Ministero dell'economia e delle finanze).

II-1. La ricostruzione dei flussi finanziari nel triennio 1999-2001

La Corte ha esaminato i capitoli di rendiconto relativi ad acquisto di beni e servizi per ciascun distinto centro di responsabilità dei tre Ministeri¹³ nell'intento di pervenire ad una ricostruzione dei risultati finanziari da assumere come base per successivi approfondimenti sulle concrete gestioni degli stanziamenti di bilancio. L'operazione è stata assai complessa, dato che la struttura dei documenti contabili nel triennio 1999-2001 ha subito considerevoli modificazioni. Tali modifiche sono state rese necessarie sotto due preminenti profili: - adeguamento al sistema SEC 95 da una parte; - adeguamento dei centri di responsabilità e di costo ai profondi cambiamenti nell'organizzazione interna dei Ministeri a seguito dell'attuazione del noto d.lgs. n. 300 del 1999 e delle altre disposizioni normative specifiche che si sono nelle more susseguite.

I documenti di bilancio e di rendiconto per l'esercizio finanziario 2000, rispetto ai precedenti, hanno dunque subito le modifiche richieste dalle nuove norme contabili europee e sono stati uniformati ai criteri definiti dal Sistema Europeo dei Conti - (SEC 95). L'operazione, condotta dalla Ragioneria generale, non è stata agevole ed ha richiesto successivi adattamenti, che hanno complicato le attività delle amministrazioni statali.

L'analisi condotta dalla Corte sui capitoli interessati ad acquisti di beni e servizi ha fatto emergere proprio quelle modifiche tra rendiconto 1999 e successivi, da tenere presenti per la ricostruzione di una serie storica delle spese effettuate, ed ancora risultata incompleta nell'ambito degli enti gestori, che contenga dati omogenei, in modo da consentire operazioni di raffronto tra esercizi finanziari diversi.

Infatti, nel passaggio dalla vecchia alla nuova struttura di bilancio, alcuni capitoli sono stati sdoppiati nell'avvertita esigenza di collocare ad esempio le spese per materiali d'uso in capitoli di parte corrente; altre spese, come quelle per attrezzature ed apparecchiature non informatiche, sono confluite nella parte più propria in conto capitale. Alcune voci sono state, di contro, accorpate

¹³ Per il Ministero dell'economia e delle finanze, come precisato, è stata esaminata solo l'area "economia".

con una logica non sempre condivisibile, nell'intento di ridurre il numero dei capitoli di bilancio o nell'intento di consentire maggiore discrezionalità nella gestione amministrativa in linea con la riforma normativa delle responsabilità dirigenziali. Le operazioni non hanno sempre contribuito alla trasparente lettura dei dati di consuntivo. Permangono ancora, poi, nei documenti di rendiconto numerosi capitoli ad oggetto eccessivamente promiscuo.

Delle riallocazioni la Corte ha tenuto conto nella ricostruzione dei dati finanziari relativi alla spesa che qui interessa (2000 e 2001). Per singoli casi di dubbia interpretazione è stata condotta un'istruttoria mirata presso gli Uffici centrali di bilancio operanti nei Ministeri, i cui esiti sono esposti nei successivi paragrafi della parte terza, concernenti la gestione della spesa di ciascun Ministero.

In particolare, le notevoli modifiche strutturali dei rendiconti delle Amministrazioni dell'economia e finanze, della difesa e della giustizia, evidenziatesi nell'opera di individuazione dei flussi finanziari del triennio, hanno indotto la Corte a ritenere opportuno che ogni raffronto, per rilevare l'evoluzione della spesa e l'eventuale contenimento, sia effettuato solo tra gli esercizi 2000 e 2001 (biennio nel quale le strutture dei relativi rendiconti si presentano omogenee).

Peraltro, la ricostruzione dei flussi finanziari relativi al 1999, è stata indispensabile proprio per la corretta individuazione dei dati riguardanti i due esercizi successivi: ad esempio ha consentito di individuare casi in cui si è verificata una perenzione amministrativa, chiarendo i motivi per cui risultavano eliminati dai rendiconti 2000 e 2001 alcuni capitoli di spesa; ha altresì consentito di spiegare altre operazioni quali ad esempio le ricollocazioni di spese già inserite in conto corrente e poi figuranti in parte capitale.

Va altresì, sotto diverso profilo, precisato che nell'opera di ricostruzione dei flussi finanziari nel triennio si è tenuto anche conto, distintamente per ciascuna Amministrazione, delle rilevanti e numerose modifiche organizzative intervenute, che hanno ridisegnato le competenze gestorie di alcuni dipartimenti e direzioni generali e, conseguentemente dei vari centri di responsabilità amministrativa e di gestione. L'analisi delle avvenute modifiche nelle competenze ha consentito di chiarire le registrate distribuzioni, negli esercizi successivi al 1999, di capitoli di spesa in differenti centri di responsabilità, e la ragione della rimodulazione di precedenti *budgets* tra capitoli già contemplati.

Si è tenuto, inoltre, conto della disposizione dell'articolo 36 della legge di contabilità generale e dell'articolo 39 della legge 7 agosto 1982, n. 526

secondo la quale “i residui delle spese correnti non pagati entro il secondo esercizio successivo a quello in cui è stato iscritto il relativo stanziamento si intendono perenti agli effetti amministrativi; quelli concernenti spese per lavori forniture e servizi possono essere mantenuti in bilancio fino al terzo esercizio successivo a quello in cui è stato iscritto il relativo stanziamento. Le somme eliminate possono riprodursi in bilancio con riassegnazione ai pertinenti capitoli degli esercizi successivi”.

Tutto ciò precisato, gli andamenti finanziari delle spese prese in considerazione, ai fini della presente indagine, sono esposti nelle tabelle allegate che costituiscono parte integrante della Relazione.

II-2. Il quadro normativo e l'impianto organizzativo nell'obiettivo del contenimento della spesa.

II-2.1. L'evoluzione della disciplina per il controllo della spesa

Le disposizioni per il monitoraggio e il controllo della spesa a suo tempo dettate dalla legge 5 agosto 1978, n. 468, non hanno avuto negli anni completa attuazione, come più volte rappresentato dalla Corte nelle proprie relazioni al Parlamento sugli andamenti di finanza pubblica.

Si è susseguita una serie di disposizioni normative che, nel tentativo di rendere trasparente e di razionalizzare la spesa pubblica, hanno inciso sulla struttura e sulla gestione del bilancio, sull'organizzazione dei centri di responsabilità, sull'operatività dei controlli interni. Sinteticamente, si riporta di seguito il percorso di riforma venutosi ad evolvere negli ultimi anni e che interessa in modo particolare l'indagine.

Con il d.lgs. n. 279 del 1997 è stato imposto alle amministrazioni pubbliche di rilevare i costi attraverso l'impostazione di una contabilità economica analitica, obbligo che, a seguito di una serie di circolari esplicative ed operative da parte della Ragioneria generale, ha cominciato ad essere osservato solo nel corso dell'anno 2000.

Con la legge 3 aprile 1997, n. 94 si è impostata la ristrutturazione del bilancio statale ed una razionalizzazione delle strutture amministrative di gestione.

Con il d.p.r. 28 aprile 1998, n. 154 e con il d.p.r. di modifica del 22 marzo 2001, n. 147 di riorganizzazione del Ministero del tesoro è stato soppresso il Servizio del provveditorato generale dello Stato e trasferite le competenze al Ministero del tesoro.

Con legge 23 dicembre 1999, n. 488 (legge finanziaria per il 2000) ed in particolare la disposizione dell'articolo 26, si è perseguito l'obiettivo della centralizzazione degli acquisti di beni e servizi per le pubbliche amministrazioni, demandando al Ministero del tesoro la competenza a stipulare convenzioni con imprese prescelte che devono impegnarsi ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita nella convenzione ed a prezzi e condizioni ivi previsti, gli ordinativi di fornitura richiesti. Il comma 3 dello stesso articolo ha stabilito altresì che le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato sono tenute ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni e con l'articolo 27, c.6, sono stati fatti salvi i contratti già stipulati.

Tale ultima disposizione si è posta come regolatrice della transitorietà dal passaggio tra vecchio e nuovo regime, per cui – si avverte - nel periodo ora considerato ogni valutazione sull'entità della spesa per beni e servizi deve essere attentamente supportata dall'analisi del regime di spesa e cioè se l'acquisto sia da riferirsi ad un precedente contratto o se, scaduto questo, gli approvvigionamenti siano stati effettuati con il ricorso alle nuove procedure di acquisto centralizzato.

In attuazione, con d.m. 24 febbraio 2000 (G.U. n. 58 del 10 marzo 2000) il Ministro del tesoro ha affidato alla CONSIP S.p.A.: - l'assistenza nella pianificazione e nel monitoraggio dei fabbisogni di beni e servizi; - la conclusione, per conto del Ministero e delle altre amministrazioni, delle convenzioni di cui all'art. 26, legge 23 dicembre 1999, n. 488; - la realizzazione e la gestione di sistemi di controllo e verifica dell'esecuzione delle convenzioni medesime.

La successiva legge finanziaria 23 dicembre 2000, n. 388, agli articoli. 58, 59, 60, 63, ha introdotto una serie differenziata di disposizioni per il contenimento della spesa. In particolare, al fine di permettere gli acquisti per beni e servizi alle condizioni più vantaggiose esistenti sul mercato anche da parte degli enti decentrati di spesa, ha attribuito al Ministero del tesoro l'ulteriore compito di promuovere aggregazioni di enti, aziende sanitarie e ospedaliere, università etc., per rendere possibili strategie comuni di acquisto, attraverso la standardizzazione degli ordini per specie merceologiche definite.

Con d.p.r. 22 marzo 2001, n. 147 (G.U. 24 aprile 2001, n. 95), articolo 4, le competenze del soppresso Servizio centrale del provveditorato generale dello Stato sono state attribuite al Servizio centrale per la qualità dei processi e dell'organizzazione nell'ambito del Dipartimento per le politiche di coesione del Ministero dell'economia e delle finanze, e sono state apportate modifiche ai compiti della Commissione tecnica per la spesa pubblica.

La legge finanziaria per il 2002 (legge 12 dicembre 2001, n. 448) ha poi previsto all'articolo 32 che gli enti pubblici diversi da quelli di cui al comma 6 dell'articolo 24, non considerati nella tabella C della medesima legge, nonché gli enti privati interamente partecipati, debbano aderire alle convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 26 della legge n. 488 del 1999 e dell'articolo 59 della legge n. 388 del 2000.

Anche se gli effetti sulla spesa potranno manifestarsi solo in esercizi finanziari futuri, si richiamano per completezza più recenti interventi normativi:

- La modifica, introdotta dal d.l. 6 settembre 2002, n. 194 (c.d. decreto salva *deficit*), convertito con legge 31 ottobre 2002, n.246 (G.U. 5 novembre 2002, n. 259), modifica che riguarda alcune norme di contabilità, previste a suo tempo dalla legge 5 agosto 1978, n. 468 (art. 11-ter) e sostanzialmente inapplicate. Per le norme riformate, le disposizioni che comportano nuove o maggiori spese hanno effetto entro i limiti degli oneri finanziari previsti nei relativi provvedimenti legislativi. Il decreto conferisce nuovi poteri al Ministro dell'economia e delle finanze ed alla Ragioneria generale dello Stato sul controllo degli scostamenti di spesa, al fine della copertura finanziaria anche in relazione alle spese di funzionamento degli enti ed organismi pubblici non territoriali previsti nei rispettivi bilanci. Detto decreto, inoltre, con la disposizione contenuta alla fine dell'articolo 1, che ridisegna le competenze di monitoraggio e controllo della spesa delle Ragionerie provinciali dello Stato in relazione al dipartimento della Ragioneria generale, dovrebbe consentire per gli anni a venire di conoscere in corso di esercizio, e quindi di governare meglio, gli andamenti della spesa degli organi decentrati superando problemi di immediata trasparenza sui quali ci si soffermerà nel prosieguo della relazione;
- Il regolamento concernente le gestioni dei consegnatari e dei cassieri delle amministrazioni dello Stato, di cui al d.p.r. 4 settembre 2002, n. 254 (G.U. 13 novembre 2002, suppl. n. 266), che all'articolo 4, c.1) recita "Per avviare tempestivamente le procedure di acquisto di beni e servizi occorrenti per il funzionamento degli uffici, il dirigente responsabile degli acquisti di beni e servizi – sulla base delle esigenze rappresentate, per il tramite del consegnatario, dagli uffici – formula annualmente, in coerenza con la predisposizione degli atti di bilancio e con le risorse finanziarie assegnabili, un fabbisogno di spesa da sottoporre all'approvazione del titolare del centro di responsabilità amministrativa". E al comma 2 " le richieste avanzate nel corso dell'anno dagli uffici sono accompagnate da una verifica del

consegnatario delle eventuali giacenze di magazzino, nonché degli approvvigionamenti già eseguiti”.

- La legge finanziaria per il 2003 (legge 27 dicembre 2002, n. 289) che all'articolo 23 prevede una riduzione del 10% sulle dotazioni iniziali delle unità previsionali di base degli stati di previsione della spesa dei Ministeri per l'anno finanziario 2003 concernenti spese per consumi intermedi non aventi natura obbligatoria; per eventuali sopravvenute maggiori esigenze è istituito, in ciascuno stato di previsione, un fondo da ripartire nel corso della gestione.¹⁴ L'articolo 24, comma 3, della legge impone alle pubbliche amministrazioni (tabella C allegata alla legge) e, comunque, agli enti pubblici istituzionali, un vero e proprio obbligo di utilizzare le convenzioni quadro definite dalla CONSIP S.p.A.
- La legge 1 agosto 2003, n. 212 di conversione del d.l. 24 giugno 2003, n.143, che all'articolo 5 apporta modifiche al regime delle convenzioni CONSIP, che ha ridimensionato i compiti della CONSI e le responsabilità dirigenziali.

Per la spesa relativa agli acquisti di beni e servizi, alla originaria facoltà lasciata alle amministrazioni di aderire alle convenzioni CONSIP, è subentrato poi un vero e proprio obbligo. Per procedere ad acquisti in maniera autonoma gli enti sono tenuti, in base alla disciplina sopra riportata, ad adottare i prezzi delle convenzioni di cui sopra come base d'asta al ribasso; gli atti relativi sono trasmessi ai rispettivi organi di revisione contabile per consentire l'esercizio delle funzioni di controllo.¹⁵

Si prevede inoltre che i contratti stipulati in violazione dell'obbligo di utilizzare le convenzioni quadro definite dalla CONSIP S.p.A. sono nulli.¹⁶

Ed ancora, al fine di razionalizzare e contenere la spesa pubblica e per consentire il monitoraggio dei consumi, la Consip S.p.A. può stipulare convenzioni quadro ai sensi dell'art. 26 della legge n. 488 del 1999 e

¹⁴ La dotazione iniziale è costituita dal 10% dei rispettivi stanziamenti come risultanti dall'applicazione del periodo precedente. La ripartizione del fondo è disposta con decreti del Ministro competente e comunicati al Ministero dell'Economia e delle finanze tramite gli Uffici centrali del bilancio, nonché alle competenti Commissioni parlamentari e alla Corte dei conti.

¹⁵ Si prevede che anche nelle ipotesi nelle quali la vigente normativa consente la trattativa privata, le pubbliche amministrazioni possano farvi ricorso solo in casi eccezionali e motivati, previo esperimento di una documentata indagine di mercato, dandone comunicazione alla sezione regionale della Corte dei conti.

¹⁶ Il dipendente che ha sottoscritto il contratto risponde, a titolo personale, delle obbligazioni eventualmente derivanti dai predetti contratti. La stipula degli stessi può essere causa di responsabilità amministrativa.

successive modificazioni, 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.

Oltre alle convenzioni sono stati come noto normativamente previsti, e solo più di recente avviati, altri strumenti relativi al c.d. mercato telematico.

Si avverte che il quadro normativo sulla materia non può ritenersi ancora stabile. Dopo le modifiche, già introdotte dalla recente legge dell'agosto 2003, n. 212 si attendono quelle preannunciate in sede di lavori preparatori della prossima legge finanziaria per il 2004

La sequenza normativa sopra riportata evidenzia la volontà del Legislatore di impiantare un sistema di forte controllo della spesa. Prova ne sono anche le norme di cui al d. lgs. n. 286 del 1999 sui Servizi di controllo interno alle amministrazioni.

In tale complessivo quadro si pongono le direttive del Presidente del Consiglio dei ministri che, nell'obiettivo di accelerare i tempi di attuazione della disciplina normativa, ha più volte richiamato l'attenzione dei Servizi di controllo strategico costituiti nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione con i Ministri. Con direttiva del 30 settembre 2002 (G.U. 17 ottobre 2002, n. 244) poi, considerato che ai sensi dell'articolo 4 del d.lgv. 30 luglio 1999, n. 286, gli uffici di ciascuna amministrazione pubblica preposti al controllo di gestione sono chiamati a verificare l'osservanza dei parametri per il contenimento della spesa per l'approvvigionamento di beni e servizi, il Presidente del Consiglio ha dettato indirizzi per promuovere anche negli enti pubblici istituzionali il contenimento della spesa per consumi intermedi "a partire dall'esercizio finanziario 2003, anche attraverso l'adesione alle convenzioni CONSIP" richiedendo che "Tutti i ministeri avranno cura di assicurare l'esatto adempimento da parte degli enti vigilati di quanto disposto con la presente direttiva".

L'indagine ha evidenziato che il compito assegnato non è stato sufficientemente svolto nell'ambito dei tre Ministeri monitorati. Non sono risultate operative in tutte le direzioni idonee strutture organizzate di controllo, di modo che è venuto a mancare il presupposto necessario per consentire all'Amministrazione di valutare nel suo insieme gli andamenti della spesa.¹⁷

¹⁷ Sul grado di funzionamento dei Servizi di controllo interno nelle Amministrazioni dello Stato, cfr. Delibere della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte n. 30/2001/G; n. 19/2002/G; n. 15/2003/G.

Va sottolineato che la legge finanziaria per il 2003 prevede strumenti di più approfondito e immediato monitoraggio per la verifica, anche in corso d'anno, degli andamenti delle spese effettuate dalle pubbliche amministrazioni; ha tra l'altro assegnato al Ministero dell'economia e delle finanze l'onere di indicare criteri uniformi per codificare incassi e pagamenti.

La sperimentazione, alla quale si è fatto cenno nella prima parte della presente relazione, nel corrente 2003 è già ampiamente avviata e se ne potranno verificare gli effetti nei successivi esercizi finanziari. Al momento sembra che necessiti di ulteriori perfezionamenti in quanto, appesantendo e moltiplicando gli adempimenti per l'inserimento dei dati nel sistema informatico da parte degli operatori delle singole amministrazioni, rischia di comportare ritardi nei pagamenti ai destinatari finali della spesa.

II-2.2. Strumenti organizzativi e costituzione della CONSIP.

Con la richiamata legge 3 aprile 1997, n.94 di ristrutturazione del bilancio dello Stato si è reso necessario un maggior apporto delle attività informatiche del Ministero del tesoro, nell'obiettivo di una razionalizzazione dei processi di gestione e controllo della spesa.

Con il d.lgs. 19 novembre 1997, n. 414 e con il d.m. del 22 dicembre 1997 le attività sono state affidate ad una struttura societaria strumentale all'Amministrazione, la CONSIP.

Con d.p.r. n. 154 del 28 aprile 1998 è stato istituito il Servizio centrale per il sistema informativo integrato, nell'ambito del Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del Tesoro, per il coordinamento operativo e l'integrazione delle attività e dei sistemi informativi del Ministero e per la gestione unitaria delle relative funzioni finanziarie e amministrative ed i rapporti con CONSIP.

Con d.m. 17 giugno 1998 sono state individuate le attività che la Società è chiamata a svolgere.

Infine, con d.m. 24 febbraio 2000 alla CONSIP S.p.A. è stato affidato l'incarico di concludere per conto delle pubbliche amministrazioni le convenzioni di cui all'articolo 26 della legge n. 488 del 1999.

La CONSIP è venuta pertanto ad assumere la funzione di "stazione aggiudicatrice" con i seguenti compiti: - assistere le singole amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, e le altre pubbliche amministrazioni, nel

pianificare e monitorare i fabbisogni di beni e servizi; - concludere direttamente per conto delle amministrazioni con i fornitori di beni o di servizi, le convenzioni ed i contratti quadro; concorrere al monitoraggio delle spese.

Va evidenziato che, dopo una serie di norme che hanno allargato le originarie competenze della CONSIP, in sede di conversione del d.l. n. 143 del 2003 il Parlamento, con la recente legge 1 agosto 2003, n. 212 (G.U. 11 agosto 2003, n. 185), ne ha ridimensionato il ruolo in termini di programmazione ed ha rivisto il paniere degli acquisti di beni e servizi per i quali è obbligatoria da parte delle amministrazioni pubbliche l'adesione alle convenzioni CONSIP.¹⁸

La modifica parlamentare al decreto legge oggettivamente si riallaccia ad alcune osservazioni formulate da questa Sezione della Corte con deliberazione n. 26/2003/G, in esito alla specifica indagine sul "Progetto degli acquisti centralizzati e la conseguente gestione dei contratti e della spesa nelle amministrazioni dello Stato negli esercizi 2000-2003".

II-3. Le iniziative per attivare il nuovo sistema di acquisti nelle amministrazioni statali. (1. *Attività di impulso e coordinamento del Ministero dell'economia e delle finanze*; 2. *Lo stato di attuazione della disciplina normativa*)

Delineato il quadro normativo generale, si passano ad esaminare le iniziative intraprese e lo stato di attuazione, fino alla data del 31 dicembre 2001, delle disposizioni sopra richiamate come emersi dall'indagine.

II-3.1. Attività di impulso e coordinamento dl Ministero del tesoro.

L'opera del Ministero del tesoro per un maggior controllo della spesa statale, sulla base della disciplina che si andava evolvendo, è iniziata fin dal 1999, con puntuali indicazioni del Ministro all'allora Provveditorato generale dello Stato ed è poi proseguita negli anni successivi.

Infatti, nell'anno 2000 il Ministro del tesoro, con propria direttiva, ha affidato al Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi il compito specifico di realizzare un sistema per l'acquisto di beni e servizi (in applicazione dell'art. 26 della legge finanziaria n. 488/99), da valere per tutto il settore statale, con l'obiettivo di ottenere risparmi, pur assicurando livelli ottimali di servizi, e di proporre le necessarie modifiche organizzative.

¹⁸ cfr. in particolare art.5, c.1, lett. d) citata legge.

E' seguita la circolare del Ministero n.1 del 23 giugno 2000, rivolta a tutte le amministrazioni, chiarificatrice del nuovo percorso di acquisti da avviare.

In data 9 febbraio 2002, è stata emanata nuova direttiva del Ministro, intesa a incentivare strategie di acquisto per conseguire l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica per beni e servizi (sviluppo di un mercato telematico e realizzazione di un catalogo informatico), che al contempo affronta correttamente anche il tema dello snellimento delle procedure di acquisto suscettibili di incrementare oneri indiretti per le amministrazioni.

Con circolari n.15 e n.16 del 25 marzo 2002, le amministrazioni sono state invitate a verificare, sulla base dei risultati della gestione del primo trimestre dell'anno, la possibilità di ridurre gli stanziamenti sui vari capitoli di bilancio ed è stato impartito l'indirizzo di assicurare comunque globalmente una riduzione per consumi intermedi non inferiore al 10% di quanto stanziato nelle previsioni iniziali. Tale obiettivo, enuncia la relativa direttiva, può *“ottenersi soprattutto con la progressiva entrata a regime del nuovo sistema di acquisizione di beni e servizi disposto dall'articolo 26 della legge finanziaria per il 2000 (legge n. 488/1999).*

Si tratta, come evidente, di una presa d'atto che il “sistema” alla data del 25 marzo 2002 era ancora in una fase di avvio. Del resto mancavano ancora, a quella data, importanti disposizioni regolamentari.

Solo con d.p.r. 9 aprile 2002, n. 101 è stato infatti regolato il *market place* della pubblica amministrazione.¹⁹

Nel contempo il Ministero, in coordinamento con la CONSIP, ha avviato una serie di iniziative (sotto il profilo organizzativo e tecnologico) per l'informatizzazione del processo di spesa delle amministrazioni, secondo un progetto ancora oggi in piena evoluzione, come gli stessi rappresentanti delle Amministrazioni hanno confermato in udienza.. La crescita del supporto conoscitivo dovrebbe agevolare sia gli interventi decisionali degli organi di programmazione, sia quelli dei gestori della spesa.

All'interno di una prefissata e più specifica linea unitaria di intervento rileva in particolare il Sistema informativo di contabilità gestionale – SICOGE, che riguarda la gestione e lo scambio dei relativi atti di spesa tra una particolare Amministrazione e la Ragioneria generale; con il mandato informatico, poi, è stato perfezionato lo scambio tra Ragioneria generale e Banca d'Italia.

¹⁹ Procedura selettiva che abilita i fornitori alla vendita all'interno di una piattaforma informatica e sulla base di cataloghi predisposti dai fornitori stessi

Il monitoraggio e la gestione delle informazioni sono, ad avviso della Corte, ancora da implementare.

Quanto fin qui esposto rende evidente che l'impianto organizzativo per rendere operativo un sistema, diffuso e condiviso, di commercio elettronico e perseguire economie di scala, pur nel rispetto delle autonomie e responsabilità di ciascuna amministrazione, si è solo da poco avviato.²⁰

E' comunque il caso di formulare qualche avvertenza.

Occorre che il Ministero, specie dopo le modifiche sul ruolo della CONSIP introdotte di recente dalla citata legge 212 del 2003, assuma tutte le iniziative possibili, nell'ambito delle sue attribuzioni di coordinatore della finanza pubblica e di supporto al processo politico decisionale di manovra finanziaria, a rendere efficienti e snelle le procedure di allocazione delle risorse negli stati di previsione della spesa dei singoli Ministeri e raccomandi che, all'interno degli stessi, siano tempestivamente determinati ed assegnati i *budgets* ai singoli centri di responsabilità. Ciò solo può consentire alla dirigenza di programmare fabbisogni e spese ed ai gestori della spesa di assumere le obbligazioni e di erogare ai fornitori le somme dovute senza oneri per avvenuto ritardo. In relazione agli acquisti tramite convenzioni CONSIP si richiama quanto già osservato dalla CONSIP sul fenomeno dei ritardati versamenti del dovuto ai fornitori.²¹

II- 3.2. Stato di attuazione della disciplina per acquisto di beni e servizi nel biennio 2000-2001 nell'ambito dei Ministeri.

Prima di passare ad esaminare lo stato di attuazione della nuova disciplina negli anni 2000 e 2001, e le relative problematiche emerse dall'indagine condotta nell'ambito dei tre Ministeri, si ritiene di evidenziare quanto segue.

E' appena il caso di considerare che, a parte la intrinseca complessità operativa, l'avvio del sistema è avvenuto in un momento in cui le Amministrazioni si sono viste investite da riforme organizzative di rilievo, ai sensi del d.lgs. n. 300 del 1999, ed a seguito del decentramento di funzioni alle Regioni. Tale circostanza ha, senza dubbio, creato forti difficoltà. I decreti attuativi, tendenti a riorganizzare le strutture amministrative, in relazione alle

²⁰ Sulla CONSIP cfr. Corte dei conti, Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2000, vol. I, pagg. 229 e segg. - Cfr. anche sulla CONSAP, Corte dei conti - Sezione di controllo sugli enti, determinazione n. 19/2001 assunta nell'adunanza del 27 aprile 2001; Sui problemi di compatibilità con l'ordinamento comunitario dei singoli interventi in concreto effettuati nell'ambito del "sistema", vedasi Corte dei conti, SS.RR. Camera di consiglio 31.1.2002, Del. n. 8 /Contr/ref/ 02, pag.89.

²¹ Citato "Annual Report 2002" della CONSIP S.p.A.

mutate competenze, non contemplano sempre un centro di coordinamento delle politiche di spesa; tale lacuna è stata in particolare segnalata dai rappresentanti del SECIN del Ministero della giustizia intervenuti all'udienza del 7 novembre 2003.

Ritardi nell'attuazione del sistema di acquisti sono da ascrivere anche alla non sufficiente diffusione di strumentazioni informatiche e telematiche evolute. L'Italia si è trovata indietro, rispetto ad altri Paesi, nell'uso della rete internet, specie nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, che costituisce la condizione necessaria per gli acquisti *on line*.²²

Il percorso delle convenzioni per acquisto di beni e servizi, ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 e dell'articolo 58 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, si è inizialmente avviato secondo logiche di adesione volontaria, privilegiando la libertà di scelta e perseguendo l'intento di un'offerta di servizi e prodotti ad alto valore aggiunto nell'ottica, in progressione, di un'offerta sempre più ampia e differenziata. Si richiamano ad esempio le convenzioni iniziali per acquisto di energia elettrica, autoveicoli, gasolio e combustibili, centrali telefoniche. Risultavano ancora in fase di preparazione, dalla data del 28 febbraio 2002, convenzioni riguardanti: servizi agli immobili, telefonia integrata, fax, assicurazioni; mentre venivano stipulate alla data del 30 aprile 2002 convenzioni, tra l'altro, per la fornitura di software per la produttività, in una espansione della tipologia dei servizi e dei prodotti, secondo il programma di allargamento dell'offerta in vista del contenimento della complessiva spesa statale.

Fin dalla prima fase, Il Ministero del tesoro ha, come noto, messo in rete un sistema di *reporting* e una guida all'utilizzo del servizio, ancora peraltro a livello sperimentale.

Le prime convenzioni sono state stipulate dalla CONSIP nei mesi di giugno (telefonia fissa) e luglio (fotocopiatrici) del 2000, mentre le stipule appaiono più numerose nel corso del 2001.

Dal mese di luglio del 2000 le visite nel sito degli acquisti sono andate nel complesso aumentando, fino a raggiungere nel mese di febbraio 2002 la cifra complessiva di 1.500.000 visite (180.000 nel solo mese di febbraio 2002).

Quanto fin qui premesso consente di valutare l'operato delle tre Amministrazioni ora monitorate nel periodo 2000 e 2001.

²² Cfr. ad es. uno studio di IDC - Services for e-governemt, in Western Europe, 2001, secondo il quale in rapporto al PIL nazionale la diffusione dell'utilizzo di internet risultava nel 2001 allo 0,38 per cento contro una media europea dello 0,61.

Le convenzioni, alle quali ipoteticamente i tre Ministeri potevano aderire dal mese di giugno del 2000, riguardavano la seguente per tipologia di prodotti e forniture.

- “Servizi di telefonia vocale fissa (traffico e servizi aggiuntivi)” oggetto di convenzione CONSIP stipulata il 27/06/2000, con durata di 12 mesi;
- “Fotocopiatrici ci 1 (+ servizi di manutenzione) oggetto di convenzione CONSIP stipulata il 17/07/2000, con durata di 12 mesi rinnovabile;
- “Acquisto di centrali telefoniche intelligenti e servizi annessi” oggetto di convenzione CONSIP stipulata il 29/11/2000, con durata di 12 mesi rinnovabile;
- “Noleggio di scheda SIM + servizio di telefonia vocale mobile con eventuale noleggio di cellulari oggetto di convenzione CONSIP stipulata il 07/12/2000, con durata di 24 mesi rinnovabile per altri 12 ;
- “Stampanti + servizi di manutenzione” oggetto di convenzione CONSIP stipulata il 13/12/2000, con durata di 6 mesi + 4 mesi di estensione
- “PC desktop 1 (noleggio con possibilità di riscatto) + servizio di manutenzione” stipulata il 13/12/2000, con durata di 6 mesi;
- “Microsoft 1 (licenza d’uso office 2000 base, CD-Rom, manuali)” stipulata il 19/02/2001, con durata di 6 mesi;
- “CD-Rom StarOffice 5.2, manuali, licenze d’uso disponibili gratuitamente sul sito internet di Sun stipulata il 13/03/2001, con durata fino al 31/05/2002;
- “PC portatili 1: noleggio, con possibilità di riscatto, di personal computer portatili (Olidata 8400 rev.B)” stipulata il 10/04/2001, con durata di 6 mesi;
- “Microsoft 2 (licenza d’uso Office XP S. e Pro., CD-Rom, manuali; CD-Rom Office 2000 S. e Pro., manuali), stipulata il 26/07/2001, con durata di 12 mesi;
- “Noleggio autoveicoli a lungo termine senza conducente” stipulata il 17/05/2001, con durata di 12 mesi + rinnovabilità di 4 mesi;
- “PC Desktop 2: Megabyte Entry T + opzioni + servizi di preconfigurazione, installazione e manutenzione” stipulata il 19/12/2001, con durata di 6 mesi rinnovabili;
- “Licenza d’uso Lotus SmartSuite, CD-Rom, manuali” stipulata il 28/12/2001, con durata di 12 mesi;
- “Prodotti cancelleria” stipulata il 15/01/2001, con durata di 24 mesi rinnovabile;
- “Buoni pasto (€ 4,65)” stipulata il 20/03/2001, con durata di 24 mesi rinnovabile;²³

²³ La spesa per buoni pasto non è stata inserita tra quelle oggetto di indagine, nella considerazione che presenta carattere in certa misura vincolato, trattandosi di spesa governata dai Contratti collettivi per il personale.

- “Carburanti extra rete: fornitura carburanti per autotrazione mediante consegna a domicilio” stipulata il 06/04/2001, con durata di 24 mesi rinnovabile;
- “Carburanti rete: fornitura carburante mediante buoni acquisto e carte petrolifere” stipulata il 03/08/2001, con durata fino al 27/08/2003;
- “Fornitura di gasolio da riscaldamento mediante consegna a domicilio” stipulata il 12/11/2001, con durata di 24 mesi rinnovabile;
- “Fax Oki + servizi di manutenzione” stipulata il 30/11/2001, con durata di 12 mesi rinnovabile di 6;
- “PC portatili: IBM ThinkPad A31 – Stampante portatile Canon BJC 50 + servizi di preconfigurazione, installaz. e manutenzione.” stipulata il 14/12/2001, con durata di 12 mesi estesa fino al 24/02/03.

A fronte delle su elencate convenzioni risulta, anche da un monitoraggio effettuato dal Ministero dell’economia e finanze, che nel biennio considerato le convenzioni che registrano il maggior numero di ordinativi da parte delle amministrazioni pubbliche riguardano i buoni pasto (ben 64% del totale), seguiti dai beni di cancelleria (26% del totale).

Secondo dati forniti dal Ministero dell’economia e finanze, in qualità di organo vigilante, e dalla CONSIP, già considerati nel referto delle Sezioni riunite in sede di controllo sull’informatica pubblica,²⁴ l’iniziale spesa affrontata fino al 31 dicembre 2001 dalle amministrazioni statali a fronte di iniziative attive sarebbe stata di circa 1.750 miliardi di lire, la riduzione dei costi unitari sarebbe stata di 500 miliardi di lire, sempre per il settore statale.²⁵ Si tratta ancora di stime, ad oggi non del tutto verificate all’interno delle amministrazioni.

Solo nel secondo semestre 2001, come detto, si è allargato ad altri prodotti il ricorso agli acquisti tramite convenzioni CONSIP...

Per il lento avvio delle procedure non si potevano attendere risultati significativi di contenimento della spesa anche perché, e non deve trascurarsi, fino al 31 dicembre 2002 per espressa disposizione di legge potevano restare in vita, in quanto non ancora venuti a scadenza, contratti in passato stipulati.

Resta il fatto che è mancata una efficace verifica dei risultati di gestione. Numerosi uffici dei Ministeri dell’Economia e finanze, della Difesa e della

²⁴ approvato con delibera n. 8 , adunanza 31 gennaio 2002.

²⁵ Con riguardo alle iniziative predisposte ma non ancora attivate al 31 dicembre 2001, la spesa stimata dal Ministero dell’economia e delle finanze per acquisti con i nuovi sistemi da parte delle amministrazioni dello Stato al 30 aprile 2002, si attesterebbe in misura superiore al passato e pari ad oltre 3,300 miliardi di lire.

Giustizia, che hanno aderito alle prime convenzioni a disposizione, hanno ammesso di non conoscere esattamente i risparmi ottenuti.

Le prime non sempre positive osservazioni formulate in sede istruttoria dalle tre Amministrazioni sulle prestazioni e sulla qualità dei prodotti e dei servizi resi dai fornitori in convenzione, rendono opportuno ricordare che per il contenimento delle spese non va pregiudicato il buon funzionamento degli uffici.

Deve tenersi presente che l'acquisto di prodotti materiali e di servizi è economico, e raggiunge il risultato sperato, se rispetta i seguenti requisiti: - prezzo giusto, - quantità giusta, - qualità giusta, - momento giusto, - luogo giusto. La mancanza di uno o più di questi requisiti può incidere negativamente sull'effettività del sistema, peggiorando il rapporto risultati ottenuti/risorse impiegate e può vanificare o ritardare il conseguimento dell'obiettivo.

Il sistema deve essere in grado di rispondere ad esigenze dinamiche, contingenti ed orientate al futuro. Va ricordato che ci si trova di fronte a spese che sono strumentali allo svolgimento di funzioni pubbliche a carattere di indefettibilità.

E' evidente l'esigenza che strutture appositamente dedicate pongano forte attenzione alla gestione dei rapporti con i fornitori per supportare al meglio la domanda da parte delle amministrazioni e assicurare il corretto adempimento degli obblighi contrattuali. Le strutture, nell'obiettivo precisato, andranno potenziate man mano che si passi a sviluppare modelli di acquisto sempre più evoluti (*e-procurement*, *aste on line*, *market place*), inizialmente tentati solo per certi prodotti (materiale elettrico).²⁶

L'intero "sistema" può incontrare l'interesse dei fornitori, indispensabile per consentire alle pubbliche amministrazioni di usufruire di un vasto mercato per i loro acquisti, ove ci sia, non solo una snellezza delle procedure ed una tutela delle transazioni, ma anche la certezza di pagamenti veloci da parte delle amministrazioni.²⁷

²⁶ D.P.R. 4 aprile 2002, n. 101 e con la pubblicazione del bando "Matel-102" in data 30 ottobre 2002.

²⁷ Per imporre tempi certi nei pagamenti il d.lgs. n. 231 del 2002 (G.U. 23 ottobre 2002, n. 249), ha recepito la direttiva contro i ritardi nel saldo delle transazioni commerciali (n. 2000/35/Ce del 29 giugno 2000), con esclusione di quelle relative ai lavori pubblici come espressamente indicato nei lavori preparatori. Si tratta di una disciplina-quadro in materia di pagamenti da applicare a tutto il settore.

PARTE TERZA

LA SPESA PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI NEGLI ESERCIZI 2000 E 2001 DEI MINISTERI (*III-1. Ministero dell' economia e delle finanze; III-2. Ministero della giustizia; III-3 Ministero della difesa*).

III-1. La spesa sostenuta dal Ministero dell'economia.

III.1.1. L'istruttoria.

In considerazione delle competenze generali di impulso e vigilanza sul nuovo sistema di acquisti, oltre ai chiarimenti sulla struttura dei documenti contabili e le notizie relative agli acquisti in convenzione, al Ministero sono stati formulati quesiti in ordine allo stato di attuazione delle circolari n. 29/01 e n. 1/02 riguardanti le operazioni di rilevazione delle spese sostenute dallo stesso e dagli altri due Ministeri (Difesa e Giustizia), attese le particolari competenze di coordinamento attribuite al Ministero dell'economia in relazione alle attività di supporto all'impianto delle manovre finanziarie e di bilancio ed alla predisposizione di una contabilità economico-analitica dei costi delle amministrazioni statali.

Va dato atto che il Ministero ha ampiamente corrisposto alle richieste, pur rappresentando esso stesso i limiti del documento di rendiconto finanziario e quelli della contabilità economica, oltre alla difficoltà di fornire dati completi ed aggiornati per le gestioni in contabilità speciale o su aperture di credito.

All'udienza del 7 novembre 2003 il Capo dipartimento del Tesoro ha confermato tali limiti e difficoltà, già rilevati dalla Corte, ed ha dichiarato che il concreto strumento per ridurre la spesa continua ad essere il taglio degli stanziamenti di bilancio. In proposito la Sezione si è già espressa nel paragrafo 1, parte prima, della presente relazione, al quale si rinvia.

Passando ad esaminare le spese proprie del Ministero va precisato che la ricostruzione dei flussi finanziari relativi alle spese di funzionamento – acquisto beni e servizi dell'area ex Tesoro, negli esercizi finanziari 1999/2000/2001, è stata dalla Corte effettuata secondo le metodologie ed in base ai criteri esplicitati nella premessa e che qui sinteticamente si ricordano: scelta a campione di spese comuni alle amministrazioni, di parte corrente non vincolate, incidenti su capitoli di bilancio classificati nella Categoria II - acquisto di beni e servizi.

L'accorpamento del Tesoro con le Finanze, intervenuto a giugno 2001, non ha inciso sulla ricostruzione dei dati essendo state le due Amministrazioni mantenute distinte nei documenti contabili per tutto l'esercizio finanziario.

La rilevazione, si ricorda, è limitata all'area "Economia" (ex Ministero del tesoro) e riguarda le spese per acquisto di beni e servizi necessarie al funzionamento dell'Amministrazione.

L'indagine è stata condotta sui seguenti Centri di responsabilità amministrativa:

- n. 1 – Gabinetto e uffici di diretta collaborazione;
- n. 2 - Amministrazione generale e del personale;
- n. 3 – Tesoro;
- n. 7 – Ragioneria generale;
- n. 8 – Politiche di sviluppo e di coesione.

La non consequenzialità numerica dei C.d.R. è legata al passaggio tra vecchia nuova struttura del documento di bilancio a motivo delle esigenze di trasparenza, in attesa delle modificazioni da apportare al programma di informatizzazione dei dati.

Nella considerazione che l'indagine è orientata all'analisi di spese finalizzate al funzionamento diretto dell'Amministrazione, sono stati esclusi i capitoli relativi ai seguenti centri di responsabilità:

- C.d.R. n. 16 - Gestione transitoria delle spese già attribuite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – servizio per la gestione delle spese residuali;
- C.d.R. n. 17 - Consiglio di Stato;
- C.d.R. n. 20 - Protezione civile;
- C.d.R. n. 21 - Famiglia e solidarietà sociale;
- C.d.R. n. 22 - Servizi tecnici nazionali;
- C.d.R. n. 23 - Roma capitale.

Va altresì precisato che l'istruttoria aveva inizialmente contemplato anche le spese effettuate per i servizi dell'Istituto poligrafico e zecca dello Stato; i flussi finanziari e la loro utilizzazione si trovano infatti compresi nelle tabelle dei dati finanziari allegate.²⁸

Successivi approfondimenti hanno evidenziato che per la particolare natura dell'attività dell'Istituto le relative spese non erano del tutto omogenee con quelle ministeriali. Tale considerazione, e la circostanza della annunciata e poi

²⁸ In ordine ad alcune spese dell'Istituto erano stati richiesti chiarimenti all'Amministrazione che ha puntualmente risposto.

intervenuta trasformazione dell'Istituto poligrafico in società per azioni, hanno indotto la Corte a non procedere ad analisi più approfondite di spese che, in seguito, vengono ad appartenere a gestione privata.²⁹

Pertanto non vengono effettuate valutazioni in ordine ai seguenti capitoli del Centro di responsabilità 2 – Amministrazione generale del personale e dei servizi:

- Capitoli 5033; 5034; 5051; 5052 – anno 1999;
- Capitoli 1500; 1501; 1503 – anni 2000 e 2001.

Nell'opera di ricostruzione dei flussi finanziari, riassunta nelle richiamate allegate tabelle, sono emersi:

- capitoli classificati in conto capitale aventi origine da capitoli di spesa per beni e servizi di parte corrente;
- capitoli le cui risorse, nel passaggio al sistema SEC 95, sono state fatte confluire parte in capitoli correnti e parte in capitale;
- alcuni capitoli definiti “spese obbligatorie” sono riportati nel Rendiconto come tali per un solo anno del triennio di riferimento;
- capitoli non catalogati nella categoria II[^], ma nella I[^], relativi a spese per forniture di uniformi.³⁰

Si tratta di casi, peraltro, assai limitati.

Le apparenti anomalie sulle quali, a richiesta della Corte, l'Ufficio di bilancio presso l'Amministrazione ha fornito puntuali precisazioni, sono da ricondurre alla differente articolazione del bilancio, conseguente alle riforme strutturali dei documenti contabili, ed agli interventi di razionalizzazione della spesa. Ciò crea comunque, in qualche caso, una non perfetta omogeneità dei dati tra i diversi esercizi, che richiede particolare attenzione nell'interpretazione e valutazione dei dati stessi da parte dei servizi di controllo interno all'Amministrazione, quando sia necessario ricorrere a serie storiche delle spese.

I rendiconti presentano poi alcuni capitoli ad oggetto promiscuo e numerosi capitoli gestiti a mezzo di funzionari delegati.

Come più sopra detto, e come confermato in udienza dalle Amministrazioni, in ordine all'andamento delle gestioni dei funzionari delegati nel triennio le Amministrazioni stesse non dispongono, al momento, di elementi conoscitivi

²⁹ D.lgs. n. 116 del 21 aprile 1999 (G.U. n. 99 del 29 aprile 1999). Cfr. anche del. C.I.P.E. n. 59 del 2 agosto 2002 (G.U. n. 244 del 17/10/2002)

³⁰ Cfr. successivo paragrafo III-1.7.

esaurienti che consentano sicure valutazioni della spesa effettuata e dei necessari fabbisogni.

III-1.2. Riforme organizzative incidenti sui centri responsabilità. Organigramma delle competenze del Ministero.

Prima di passare ad esporre le considerazioni sui risultati delle spese di che trattasi deve farsi cenno ai numerosi provvedimenti di riorganizzazione del Ministero, dei quali si indicano succintamente i più rilevanti, che hanno inciso sulle competenze interne e sulla correlata individuazione dei vari centri di responsabilità.

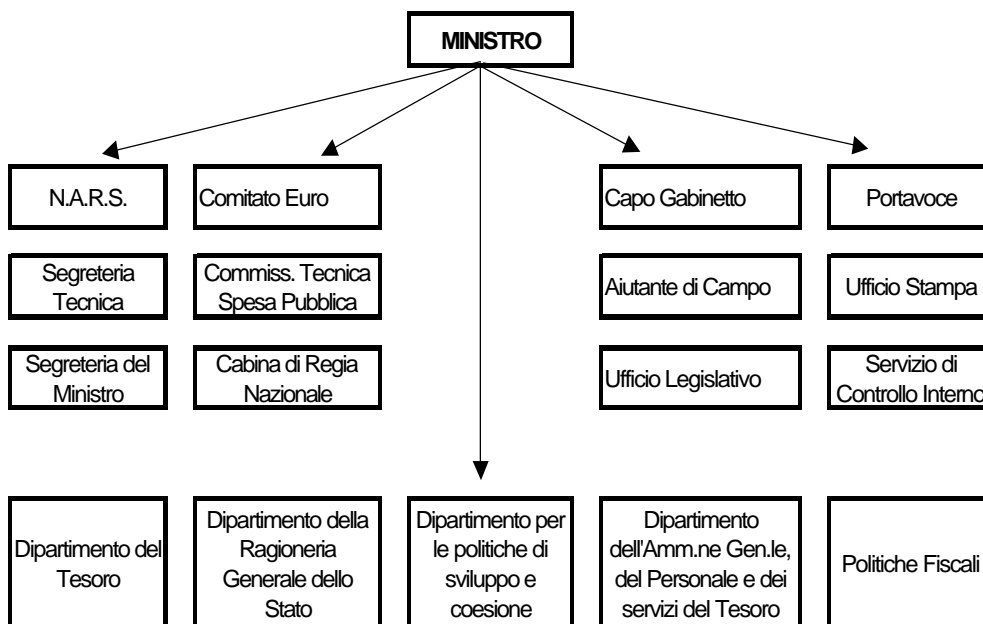
- d.lgs. 5 dicembre 1997, n. 430, di attuazione della delega legislativa per l'unificazione dei Ministeri del Tesoro e del Bilancio e della Programmazione economica, che ha dato avvio al riordino delle competenze e della organizzazione del Ministero;
- d.p.r. 20 febbraio 1998, n. 38, di individuazione delle attribuzioni dei quattro dipartimenti del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica;³¹
- d.p.r. 28 aprile 1998, n. 154, recante norme sull'articolazione organizzativa e le dotazioni organiche dei dipartimenti del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, a norma dell'articolo 7, comma 3, della legge 3 aprile 1997, n. 94, che ha definito gli uffici dirigenziali di livello generale dei dipartimenti, nonché gli Uffici di diretta collaborazione con l'organo di direzione politica (poi sostituito dall'art. 12 del d.p.r. 22 settembre 2000, n. 451) ;
- d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 (norme per il riordino, la soppressione, la fusione dei Ministeri, l'istituzione di Agenzie) a seguito del quale al previsto Ministero dell'economia e delle finanze vengono attribuite alcune funzioni e relative risorse ed altre sono state invece attribuite alle previste Agenzie.
- decreti ministeriali di ulteriori modifiche in data 8 giugno e 8 settembre 1999, 19 dicembre 2000 e 15 maggio 2001;
- d.p.r. n. 147 del 22 marzo 2001 che ha da ultimo apportato le modifiche all'organizzazione alla luce del d.m. del 24 febbraio 2000 con il quale è stato conferito alla CONSIP S.p.A. il compito di stipulare convezioni per gli acquisti di forniture e servizi per conto delle pubbliche amministrazioni.

³¹ Dipartimenti: Tesoro; Ragioneria generale dello Stato; Politiche di sviluppo e coesione; Amministrazione generale del personale e dei servizi del Tesoro.

Il processo di vero e proprio accorpamento con il Ministero delle finanze è partito dal 10 giugno 2001 (data di nomina dell'attuale Governo), e inciderà sulle gestioni e sulla struttura del rendiconto solo dall'esercizio finanziario 2002 anno che, sulla base del nuovo organigramma, vedrà calibrati sulle riforme i centri stessi.

Si riporta il nuovo organigramma del Ministero.

(Unificazione del Ministero finanze con il Ministero del tesoro)



Il Dipartimento delle politiche fiscali, aggiunto a seguito dell'accorpamento con il Ministero delle finanze è estraneo alla presente indagine.

III-1.3. La spesa corrente del Ministero per acquisto di beni e servizi rilevata in esito all'indagine.

La Corte ha ricostruito i dati finanziari di rendiconto per gli anni 1999 - 2000 - 2001 dell'intera categoria II ed ha poi incentrato la propria analisi sui soli capitoli di cui all'allegato al n. 1, secondo i criteri già precisati³².

³² Esclusione dall'indagine delle spese obbligatorie, di quelle collegate ad accordi internazionali, di quelle vincolate in larga misura dai contratti collettivi di lavoro.

I risultati finanziari complessivi sono indicati nelle tabelle di cui all'allegato 4; per la specifica a livello di capitolo si confrontino le tabelle di cui agli allegati 8, 9, 10 che fanno parte integrante della presente relazione.³³

I dati sono espressi in lire, come del resto nei rendiconti ufficiali, atteso il periodo preso in considerazione.

La classificazione economica è per tutti e tre gli esercizi quella nuova (SEC 95), effettiva per il 2000 e 2001, riclassificata per il 1999.

Si ricorda che i centri di responsabilità monitorati sono i seguenti: C.d.R. 1, C.d.R.2, C.d.R.3, C.d.R.7, C.d.R. 8.

In sintesi, sulla spesa complessiva di categoria sostenuta dal Ministero dell'economia e finanze – area ex Tesoro - per acquisto di beni e servizi, la Corte ha incentrato la propria attenzione su una spesa inferiore come di seguito evidenziato:

ANNO 1999

Totali di categoria:

Pagamenti complessivi: lire 2.280.459.480.237
 Impegni di competenza: lire 2.336.905.084.684
 Pagamenti di competenza: lire 1.092.853.637.159

Spese analizzate dalla Corte

Pagamenti complessivi: lire 1.094.829.066.912
 Impegni di competenza: lire 1.001.782.399.493
 Pagamenti di competenza: lire 870.040.013.120

ANNO 2000

Totali di categoria:

Pagamenti complessivi: lire 2.691.063.733.008
 Impegni di competenza: lire 2.827.198.529.267
 Pagamenti di competenza: lire 1.661.138.305.238

Spese analizzate dalla Corte

³³ Si ricorda che le spese inerenti al funzionamento del Poligrafico dello Stato, pur figuranti nelle richiamate tabelle, non sono oggetto di particolari approfondimenti attesa la specifica destinazione delle spese stesse (che non riguardano direttamente il Ministero) e attesa altresì la modifica ordinamentale dell'Istituto nelle more dell'indagine intervenuta.

Pagamenti complessivi: lire 897.147.377.122
 Impegni di competenza: lire 933.272.956.407
 Pagamenti di competenza: lire 774.903.957.287

ANNO 2001

Totali di categoria:

Pagamenti complessivi: lire 2.461.158.685.959
 Impegni di competenza: lire 3.533.997.955.976
 Pagamenti di competenza: lire 1.315.105.985.431

Spese analizzate dalla Corte

Pagamenti complessivi: lire 824.611.170.870
 Impegni di competenza: lire 1.370.905.472.777
 Pagamenti di competenza: lire 729.961.969.170

Per i motivi già precisati, ogni raffronto finanziario, con i limiti indicati, si ritiene possibile solo tra gli esercizi 2000 e 2001.³⁴

III-1.4. _Capitoli sui quali incidono aperture di credito a favore di funzionari delegati

In risposta allo specifico quesito la Ragioneria generale dello Stato ha indicato, tra i capitoli scelti dalla Corte per l'indagine, quelli interessati ad aperture di credito a favore di funzionari delegati. Si tratta di 11 capitoli sui 72 per l'anno 1999, e di 32 capitoli su 78 per i due anni successivi, quindi, in numero ben maggiore in relazione alla riforma strutturale del bilancio ed alle rinnovate responsabilità e competenze.³⁵

Il rendiconto, in totale, evidenzia sui capitoli interessati ad aperture di credito impegni in competenza: - per l'anno 1999 di Lire 71.172.912.080; - per l'anno 2000 di Lire 254.240.112.921; - per l'anno 2001 di Lire 255.282.778.902. Per quanto riguarda l'incidenza della spesa effettuata da funzionari delegati su detti importi non sono stati trasmessi, né si sono potuti

³⁴ Il passaggio dal 1999 al 2000, caratterizzato dalla modifica della struttura del bilancio non consente con sicurezza di operare raffronti degli andamenti di spesa per alcune riscontrate disomogeneità dei dati.

³⁵ 32 capitoli per gli anni 2000/2001 su 78 esaminati con l'esclusione dei i capitoli relativi all'Istituto poligrafico dello Stato.

acquisire per le difficoltà di monitoraggio incontrate dall'Amministrazione, elementi sufficienti per riportare un dato preciso. Sono stati invece individuati dalla Corte i capitoli di rendiconto interessati e la tipologia delle spese ivi incidenti, come di seguito riportato distintamente per centro di responsabilità.

Anno 1999

CDR 1 – Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro

Due capitoli: cap. 4465 – spese inerenti alla fornitura delle uniformi al personale ausiliario; cap. 6950 – acquisto mobilio, cancelleria ecc.

CDR 2 – Amministrazione generale del personale e dei servizi

Tre capitoli: cap. 5268 – spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo; cap. 6951 – acquisto mobilio, cancelleria ecc. ; cap. 6955 – spese per il pagamento dei canoni acqua, luce ecc.

CDR 3 – Tesoro

Quattro i capitoli interessati ad apertura di credito: cap. 4445 – spese per l'organizzazione, il funzionamento e lo svolgimento di indagini ecc. ; cap. 4458 – spese per la gestione del sistema informativo; cap. 6942 – manutenzione, noleggio ed esercizio di mezzi di trasporto; cap. 6952 – acquisto mobilio, cancelleria ecc.

CDR 7 – Ragioneria generale dello Stato

Il Centro presenta due capitoli: cap. 6953 – acquisto mobilio, cancelleria ecc. ; cap. 6957 – spese per il pagamento dei canoni acqua, luce ecc.

CR 8 – Politiche di sviluppo e di coesione

Il Centro di Responsabilità, nell'anno considerato, non presenta capitoli interessati ad apertura di credito a favore di funzionari delegati.

Anni 2000 e 2001

A seguito della riforma, come detto, i capitoli interessati ad aperture di credito sono aumentati rispetto all'anno precedente:

CDR 1 – Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro

Sei capitoli: cap. 1100 – Acquisto di riviste, giornali ecc.; cap. 1106 – spese postali e telegrafiche ecc.; cap. 1109 – manutenzione, noleggio ed esercizio mezzi di trasporto; cap. 1114 – spese per acquisto di cancelleria ecc.; il cap. 1115 – spese per il pagamento dei canoni acqua, luce ecc. ; cap. 1150 – spese per la gestione del sistema informativo.

CDR 2 – Amministrazione generale del personale e dei servizi

Dieci capitoli: cap. 1300 – funzionamento e manutenzione biblioteca; cap. 1301 – manutenzione, riparazione ed adattamento locali e relativi impianti; cap. 1312 – compensi per speciali incarichi ecc.; cap. 1321 – spese connesse al funzionamento delle commissioni mediche ecc.; cap. 1322 – manutenzione, noleggio ed esercizio mezzi di trasporto; cap. 1323 – spese per acquisto cancelleria ecc.; cap. 1324 – spese per il pagamento canoni acqua, luce ecc.; cap. 1326 – spese postali e telegrafiche ecc. ; cap. 1391 – spese per la

gestione ed il funzionamento del sistema informativo. E' poi da evidenziare a parte il capitolo 7060 (in conto capitale) – spese per acquisto di attrezzature ed apparecchiature non informatiche ecc. che nell'esercizio 1999 era considerato in parte capitale.

CDR 3 – Tesoro

Cinque capitoli: cap. 1703 – spese per l'organizzazione, il funzionamento e lo svolgimento di indagini ecc.; cap. 1711 – spese per il funzionamento di un consiglio di esperti ecc.; cap. 1713 – manutenzione, noleggio ed esercizio mezzi di trasporto; cap. 1714 – spese per acquisto cancelleria ecc.; cap. 1722 – spese postali e telegrafiche ecc.

CDR – 7 Ragioneria generale dello Stato

Sette capitoli: cap. 3501 – spese per pubblicazioni ecc.; cap. 3503 – funzionamento e manutenzione biblioteca; cap. 3505 – manutenzione, riparazione ed adattamento locali ecc.; cap. 3507 – manutenzione, noleggio ed esercizio mezzi di trasporto; cap. 3516 – spese per acquisto cancelleria ecc.; cap. 3517 – spese per il pagamento canoni acqua, luce ecc.; come per il precedente 7060 va evidenziato il cap. 8750 (in conto capitale) – spese per acquisto di attrezzature e apparecchiature non informatiche ecc.

CDR 8 – Politiche di sviluppo e di coesione

Quattro capitoli: cap. 4807 – spese per acquisto cancelleria ecc.; cap. 4808 – spese per il pagamento dei canoni acqua, luce ecc.; cap. 4811 – manutenzione, noleggio ed esercizio di mezzi di trasporto; cap. 4813 – manutenzione, riparazione ed adattamento di locali ecc.

III-1.5. Capitoli ad oggetto promiscuo nei vari Centri di responsabilità

Numerosi sono i capitoli ad oggetto promiscuo, alcuni dei quali gravati da aperture di credito a favore di funzionari delegati, come emerge dal confronto del seguente elenco con quello riportato al paragrafo precedente.

Anni 2000/2001

Per ciò che concerne l'area Economia del Ministero (ex Tesoro):

a) alcuni capitoli promiscui hanno pressappoco il medesimo oggetto, pur se allocati in differenti centri di responsabilità (CDR):

CDR 1 cap. 1114; CDR 2 cap 1309 - cap.1323; CDR 3 cap. 1714; CDR 7 cap. 3516; CDR 8 cap. 4807

(si tratta di spese per acquisto di cancelleria, di stampati speciali e quanto altro possa occorrere per il funzionamento degli uffici – noleggio e trasporto mobili, macchine impianti).

CDR 1 cap. 1115; CDR 2 cap. 1308 - cap.1324; CDR 3 cap. 1715; CDR 7 cap. 3517; CDR 8 cap. 4808

(si tratta di spese per il pagamento dei canoni acqua, luce, energia elettrica, gas e telefoni, conversazioni telefoniche nonché per la pulizia, il riscaldamento ed il condizionamento d'aria dei locali).

CDR 1 cap. 1108; CDR 8 cap. 4810

(si tratta di spese per acquisto, noleggio e trasporto di mezzi tecnici, arredi, attrezzature e apparecchiature per uffici, fornitura di materiali di consumo e prestazioni di servizi, compresi quelli inerenti all'automazione)

b) Vi sono poi capitoli promiscui che compaiono in un unico CDR:

CDR 2 cap. 1306

Acquisto, conservazione e distribuzione del mobilio, della cancelleria e stampati speciali, di macchine per scrivere e per calcolo, di apparecchiature per telecomunicazioni e di quanto altro possa occorrere per il funzionamento di tutte le Amministrazioni dello Stato.

CDR 2 cap. 1321

Spese connesse al funzionamento delle commissioni mediche di verifica e della commissione medica superiore comprese le spese d'ufficio, le spese per il materiale sanitario, le spese per il fitto locali ed oneri accessori, per lavori di adattamento e manutenzione.

CDR 2 cap. 1703

Spese per l'organizzazione, il funzionamento e lo svolgimento di indagini, rilevazioni, consulenza per studi ed analisi su tematiche inerenti l'attività del dipartimento, acquisto di materiale, pubblicazioni.

CDR 2 cap. 1110

Spese per lo sviluppo delle tecniche organizzative, per il miglioramento delle strutture operative e dei metodi di lavoro, per iniziative in materia di relazioni pubbliche.

CDR 7 cap. 3508

Spese per la stampa e per la fornitura degli atti concernenti il Bilancio, il Rendiconto generale dello Stato e gli altri documenti di finanza pubblica, nonché per quanto altro occorrente per il funzionamento del relativo sistema di elaborazione elettronica.

Come si evince dalla casistica fin qui elencata, sono state iscritte su un medesimo capitolo spese in qualche misura inerenti ad una "funzione-

obiettivo”. La scelta può condividersi per una lettura dei dati finanziari a ciò orientata. Resta invece da rendere evidenti, con metodi di disaggregazione delle spese all’interno del capitolo ad oggetto promiscuo, le singole utilizzazioni di risorse, anche per l’esigenza di stabilire gli effettivi fabbisogni di un tipo di fornitura per il futuro.

III-1.6. La spesa risultante dai rendiconti per il funzionamento del sistema e delle strumentazioni informatiche

Tale spesa, sempre per quel che riguarda la parte corrente, si trova distribuita in più centri di responsabilità.

Nel successivo paragrafo 1.8, dove si darà conto delle tipologie di acquisti effettuati tramite convenzioni CONSIP, si troveranno compresi anche gli acquisti per forniture e servizi informatici, senza peraltro potere offrire una quantificazione nemmeno in larga approssimazione, per l’insufficienza delle informazioni a disposizione dell’Amministrazione sulle quote di spesa relative al vecchio e al nuovo regime di acquisti.

Passando ora all’analisi del rendiconto finanziario si rileva quanto segue.

Gli impegni di parte corrente, in conto competenza, relativi ai capitoli inseriti nel Rendiconto sotto l’unità “Informatica di Servizio” sono risultati i seguenti:

Anno 2000 lire 117.222.812.228
Anno 2001 lire 130.493.716.729

Ulteriori capitoli, non inseriti sotto l’unità “Informatica di Servizio” contengono risorse da dedicare a spese in senso lato per il funzionamento di strumentazioni informatiche. Gli impegni in conto competenza di questi ulteriori capitoli sono risultati i seguenti:

Anno 2000 lire 6.732.329.578
Anno 2001 lire 4.168.177.852.

La particolare spesa, invece che diminuire, risulta in termini di impegni di competenza aumentata nel 2002.

Sulla spesa di che ora trattasi non si è ritenuto, come detto, di effettuare approfondimenti per la ricerca di eventuali risparmi, nemmeno a campione, nella considerazione dei programmi in atto tendenti a dare forte impulso

all'implementazione e omogeneizzazione dei sistemi informativi, in vista di una più ampia integrazione delle banche dati esistenti.

III-1.7. Raffronto tra i rendiconti finanziari 2000 e 2001

Escluse le spese informatiche, come anticipato, per le altre spese un qualche raffronto può essere effettuato tra gli esercizi 2000 e 2001, stante l'omogeneità dei dati finanziari, raffronto che viene qui effettuato solo per le spese analizzate dalla Corte, di cui per chiarezza di trattazione si ripete il prospetto:

Totali per anno della spesa presa a campione
(in lire)

ANNO 2000

Spese analizzate dalla Corte

Pagamenti complessivi: lire 897.147.377.122
Impegni di competenza: lire 933.272.956.407
Pagamenti di competenza: lire 774.903.957.287

ANNO 2001

Spese analizzate dalla Corte

Pagamenti complessivi: lire 824.611.170.870
Impegni di competenza: lire 1.370.905.472.777
Pagamenti di competenza: lire 729.961.969.170

I dati evidenziano una lievitazione degli impegni complessivi di competenza nel 2001, rispetto all'anno precedente.

Il confronto tra i due anni dei pagamenti complessivi non è significativo ai fini che qui interessano.

Il dato dei pagamenti di competenza, invece, andrebbe analizzato con riferimento alla tipologia ed alle scadenze dei pagamenti previsti nei contratti stipulati; analisi che senza puntuali informazioni fornite dai centri di gestione della spesa non può portare a sicuri risultati.

Comunque l'esame dei rendiconti ha fatto emergere delle particolarità nell'apposizione delle poste di spesa, che si evidenziano al fine di consentire agli organi di controllo del Ministero di interpretare al meglio i risultati finanziari.

Sono stati rilevati, e ricompresi nei totali di spesa (impegni e pagamenti) sopra indicati, alcuni capitoli non codificati come categoria II, pur se la natura delle spese che vi incidono riguarda “acquisti”.

In particolare si fa riferimento:

- Per l'esercizio 2000

CDR 1 cap. 1112 – spese inerenti alla fornitura di uniformi al personale ausiliario

Codificato nella CAT. I

CDR 2 cap. 1307 – idem CAT. I

cap. 1332 – spese d'ufficio delle direz.ni prov. tesoro e uffici per l'informatica, CAT. IV.³⁶

Sempre nel 2000 alcune spese, nel passaggio dalla vecchia alla nuova struttura di bilancio, sono state poi inserite nelle spese “durevoli” in conto capitale (cap. 7060 – spese per acquisto di attrezzature e apparecchiature non informatiche e mobilio CAT. XXI. Così pure quelle sul cap. 7061 – spese per acquisto di dotazioni librerie CAT. XXI

- Per l'esercizio 2001

I capitoli di diversa categoria sono i medesimi del 2000, tranne che per il seguente:

cap. 1506 CAT. VII (CDR 2), *inserito nel 2001.*

inerente agli oneri per realizzazione del progetto di razionalizzazione delle spese per consumi intermedi delle pubbliche amministrazioni, esclusi quelli connessi di natura informatica.³⁷

A seguito di richiesta di chiarimenti, l'Amministrazione ha precisato che la relativa spesa nel 2002 è stata ascritta al cap.1285, cat. II.

³⁶ cap. 1332 CAT. IV – *non risulta incluso nel conto consuntivo 2001* in quanto l'originario capitolo 5267 è stato soppresso in sede di predisposizione del DLB/2000 ed i residui, accertati al 31/12, sono stati riportati al nuovo cap. 1332, appositamente istituito per la loro gestione. Detta somma, divenuta perentoria agli effetti amministrativi nel 2000, non è stata riscritta in bilancio 2001, in quanto il pagamento non è stato richiesto dal creditore.

³⁷ Precedentemente destinato alle spese inerenti al processo di ricostruzione dell'Albania.

Passando ora ad un raffronto dei risultati finanziari si indicano i capitoli sui quali si è registrato un incremento, piuttosto che una diminuzione, nei valori di competenza.

Impegni per competenza 2001 in incremento si sono registrati sui seguenti capitoli:

CDR 1 cap. 1110 - manutenzione, riparazione, adattamento locali e relativi impianti

cap. 1114 - spese per acquisto di cancelleria, di stampati speciali.

CDR 2 cap. 1391 - spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo

cap. 1301 - manutenzione, riparazione ed adattamento dei relativi impianti

CDR 3 cap. 1708 - spese per il trasporto e la distribuzione delle monete in euro.

CDR 3 cap.1708 - spese trasporto e distribuzione delle monete in euro.

cap. 1710 - spese sviluppo tecniche organ. e miglioramento strutture operative.

cap. 1711 - spese funzionamento Consiglio esperti per analisi previs. finanz.

cap. 1713 - manutenzione, noleggio ed esercizio mezzi di trasporto

cap. 1714 - spese per acquisto di cancelleria, di stampati speciali...

cap. 1724 - spese per contratti di consulenza in materia giuridica...

cap. 1790 - spese per la gestione e funzionamento sistema informativo

CDR 7 cap. 3505 - manutenzione, riparazione ed adattamento locali e relativi impianti

CDR 8 cap. 4803 - spese per studi, indagini e rilevazioni

cap. 4807 - spese per acquisto della cancelleria e stampati speciali

cap. 4811 - manutenzione, noleggio ed esercizio mezzi di trasporto

cap. 4812 - spese postali e telegrafiche

cap.4724- compensi speciali incarichi ad esperti estranei all'Amministrazione.

Su detti incrementi si richiama l'attenzione dei Servizi di controllo interno affinché, alla luce delle concrete gestioni, individuino le cause che li hanno generati.

III-1.8 Acquisto di beni e servizi negli Uffici periferici

I Dipartimenti provinciali del Ministero dell'economia e delle finanze si articolano in Ragionerie provinciali dello Stato e Direzioni provinciali dei servizi. La competenza ad amministrare la spesa per forniture di beni e servizi per gli immobili in uso ai Dipartimenti provinciali è attribuita all'Ufficio VII del Servizio centrale per gli affari generali e la qualità dei processi e dell'organizzazione.

Secondo quanto dichiarato dal Ministero, l'acquisto di beni e servizi per il funzionamento degli uffici centrali e periferici viene effettuato mediante :

- ricorso alle convenzioni CONSIP (ove esistenti);
- gare d'appalto (nazionali o comunitarie a seconda dell'importo);
- acquisti in economia.

La relativa spesa è convogliata nei centri di spesa interessati. Il pagamento viene effettuato mediante ordinativo diretto, ovvero con ordini di accreditamento e assegnazioni di cui alla Legge n. 908/60, rispettivamente per gli uffici centrali e per quelli dei dipartimenti provinciali.

Va positivamente rilevato che la gestione delle spese da parte dei Dipartimenti provinciali è stata monitorata attraverso gli strumenti tecnici del SIRGIS e mediante dati forniti dai Dipartimenti medesimi in ordine al *budget* economico.

I capitoli di spesa interessati, indicati dall'Amministrazione per l'anno 2001, sono i seguenti:

CDR 1 – 1114 e 1115

CDR 2 – 1322, 1323, 1324 e 7060

CDR 3 – 1715

CDR 7 – 3507, 3516, 3517 e 8750

CDR 8 - 4808

III-1.9. Gli acquisti tramite CONSIP

Il Ministero, nel rispondere alla nota di supplemento istruttorio della Corte n. 1828 del 31 ottobre 2002, ha dichiarato di aver aderito, oltre alle convenzioni per strumentazioni informatiche di cui si dirà successivamente, alle convenzioni stipulate dalla CONSIP per i seguenti prodotti e servizi:

- Cancelleria – LOTTI 1) , 2). 3) e 4);
- Noleggio fotoriproduttori ;
- Acquisto fax ;
- Telefonia fissa ;
- Telefonia mobile ;

- Servizio di noleggio a lungo termine di autoveicoli senza conducente per le P.A. ;
- Carburanti per autotrazione mediante acquisto alla pompa – per questa categoria il Ministero ha aderito alla relativa convenzione a decorrere dall’1.1.2002, allo scadere del contratto già stipulato per gli anni 2000 e 2001.

Le predette tipologie di acquisto ricadono sui seguenti centri di responsabilità e relativi capitoli di spesa:

- CDR 1 – Capitoli: 1109 (noleggio auto); 1114 (acquisto cancelleria, noleggio fotocopiatrici, acquisto fax, accessori telefonia mobile); 1115 (telefonia fissa e mobile);
- CDR 2 – Capitoli: 1323 (acquisto cancelleria, noleggio fotocopiatrici, acquisto fax, accessori telefonia mobile); 1324 (telefonia fissa e mobile);
- CDR 3 – Capitoli: 1713 (noleggio auto); 1715 (telefonia fissa e mobile);
- CDR 7 – Capitoli: 3516 (acquisto cancelleria, noleggio fotocopiatrici, acquisto fax); e 3517 (telefonia fissa e mobile);
- CDR 8 – Capitolo 4808 (telefonia fissa e mobile).

La mancata indicazione da parte dell’Amministrazione, per insufficiente monitoraggio, dell’ammontare dei singoli contratti di acquisto in convenzione disaggregato da quello da ascrivere agli altri contratti ancora in vigore, evidenzia carenze e poca trasparenza della gestione. Ciò è confermato anche dal Servizio di controllo interno del Ministero.

Il Servizio di controllo interno del Tesoro, con nota del Presidente prot. 286 trasmessa su richiesta di informazioni suppletive a questa Sezione in data 4 giugno 2003, ha dichiarato che *“Atteso che nessun dato è contenuto nei prospetti relativo ai risparmi realizzati da questo Ministero con il ricorso alle convenzioni CONSIP, si riportano di seguito gli elementi che sono stati acquisiti da questo Servizio mediante l’attività di verifica e la rilevazione condotta presso i diversi dipartimenti”*. E prosegue *“A causa del numero esiguo delle convenzioni attivate da CONSIP nel 2000... l’indagine sui risparmi realizzati ha riguardato il periodo 1 gennaio- 31 dicembre 2001”*.

Peraltro i risultati dell’indagine condotta dal SECIN, riportati nella citata nota, non sono utili a corrette ed esatte quantificazioni, avendo lo stesso ricevuto dati parziali dai centri di costo. Inoltre, per la maggior parte delle categorie merceologiche acquistate dal Tesoro il SECIN ha rilevato che *“non è stato possibile effettuare una quantificazione puntuale di risparmi conseguiti, non essendo stati forniti al Servizio – perché non disponibili – dati di confronto tra la spesa sostenuta per gli acquisti effettuati nell’anno 2000 e quella connessa agli ordini effettuati nel 2001”*.

Se sotto il profilo dell'ammontare della spesa non è, quindi, possibile pervenire a sicuri risultati, alcune rilevazioni conseguenti all'indagine richiedono attenzione.

A. Con riguardo alla tipologia di spesa:

- Per quanto riguarda le spese postali (capitoli 1326, 4812, 1722, 3519, 1106) la CONSIP ha solo di recente elaborato una nuova procedura per la spedizione degli invii postali, diretta alla eliminazione della corresponsione a Poste s.p.a. del 15% dovuto, a titolo di provvigione, per alcuni servizi già resi dalle stesse Poste; gli effetti si potranno pertanto rilevare in un prossimo futuro.
- Come risulta dal sito "Acquisti in rete della pubblica amministrazione", la convenzione per il noleggio di autoveicoli a lungo termine senza conducente risulta stipulata in data 17 maggio 2001 e, quindi, potrebbe non essere significativo verificare l'impatto dell'adesione alla stessa sui capitoli 1109 del CDR 1 e 1713 del C.d.R. n.3 limitatamente ad un periodo inferiore al semestre, a meno che la spesa non sia di considerevole rilevanza.
- Le convenzioni per la telefonia fissa e mobile risultano, invece, stipulate rispettivamente in data 27 giugno 2000 e 7 dicembre 2000: è utile nelle operazioni valutative, individuare la data di stipula delle convenzioni e quella di adesione perché, se questa avviene a fine anno non si potranno avere effetti nell'esercizio stesso, ma semmai nei successivi.

B. Con riguardo ai risultati di rendiconto su alcuni capitoli presi a campione interessati ad acquisti in convenzione:

B.1 Telefonia fissa e mobile: eccetto che per i capitoli 3517 (C.d.R. 7) e 4808 (C.d.R.8) la spesa in termini di impegni di competenza non appare diminuita. Il dato va rapportato ad una tendenza ad implementare la diffusione delle comunicazioni.

Infatti si rileva:

- CDR 1 – Cap. 1115: (ex 6954) dopo un incremento degli impegni in conto competenza nel 2000, nel 2001 si è tornati ai livelli di impegni dell'anno 1999 anche con un leggero incremento.
- CDR 2 – Cap. 1324: (ex 6955) gli impegni in conto competenza risultano in crescita nel 2000 e si attestano pressoché sulle posizioni del 1999 nel 2001.
- CDR 3 – Cap. 1715: (ex 6956) presenta impegni in conto competenza in incremento.

- CDR 7 – Cap. 3517: (ex 6957) presenta impegni in conto competenza in flessione sia nel 2000 che nel 2001 rispetto all'anno 1999.
- CDR 8 – Cap. 4808: (ex 6327) presenta impegni in conto competenza in incremento nel 2000 rispetto all'anno 1999 e in leggero decremento nel 2001 rispetto all'anno 2000.

B.2. Le convenzioni per acquisto di cancelleria, fax, fotoriproduttori risultano stipulate rispettivamente in data 15/1/2001; 30/11/2001; 17/07/2000 ed incidono sui seguenti centri di responsabilità e capitoli:

- CDR 1 – Cap. 1114: (ex 6950) presenta impegni in conto competenza in netto aumento; il capitolo è ad oggetto promiscuo, pertanto non è possibile valutare l'incidenza, positiva o meno, degli acquisti in convenzione.
- CDR 2 – Cap. 1323: nel passaggio tra la vecchia e la nuova impostazione del Bilancio le risorse sul cap. 6951 /anno 1999 hanno avuto come destinazione i capitoli 1323 di parte corrente e 7060 – 7061 in conto capitale pertanto risulta difficile un raffronto per verificare l'incremento o meno degli impegni, oltretutto il capitolo è ad oggetto promiscuo.
- CDR 7 – Cap. 3516: come per il precedente capitolo si fa presente che nel passaggio tra la vecchia e la nuova impostazione del Bilancio il cap. 6953/ anno 1999 ha avuto come destinazione i capitoli 3516 di parte corrente e 8750 in conto capitale pertanto risulta difficile un raffronto per verificare l'incremento o meno degli impegni. Trattasi anche qui di capitolo ad oggetto promiscuo.

B.3. Acquisto di beni e servizi di natura informatica

Per ciò che concerne l'acquisto di beni e servizi di natura informatica nel triennio di riferimento il Ministero ha stipulato le seguenti convenzioni CONSIP:

- Pc Desktop 1 – locazione pluriennale con patto finale di riscatto di Personal Computer .
- Stampanti 1 – locazione pluriennale con patto finale di riscatto stampanti .
- Pc Portatili 1 – locazione pluriennale con patto finale di riscatto di Personal Computer portatili .
- Centrali Telefoniche – fornitura ed installazione di centralini telefonici .
- Software di Produttività – fornitura di licenze d'uso del prodotto Microsoft Office .

Il Ministero ha dichiarato di aver destinato le forniture a tutti i Servizi Centrali del IV Dipartimento del Tesoro e a tutti i Dipartimenti provinciali; le relative

spese sono state imputate sui capitoli 1391 e 7050 (quest'ultimo in conto capitale) e gli impegni sono stati assunti a partire dal 2001.

Da quanto dichiarato, l'adesione alla convenzione dei pc portatili è stata marginale, mentre l'adesione alle convenzioni dei pc desktop e delle stampanti ha riguardato n. 2500 pc e n. 1500 stampanti. Alla base di tali ordinativi vi sarebbe stata una ricognizione circa le datazioni e lo stato di obsolescenza delle precedenti installazioni, e sono stati emessi ordinativi di spesa indirizzati a soddisfare esigenze nuove e immediate, su richiesta dei singoli uffici, per volumi non significativi di apparecchiature (1% rispetto ai volumi predetti).

Per ciò che concerne l'adesione alla convenzione delle centrali telefoniche il Ministero ha riferito che la procedura di gara sviluppata dalla CONSIP per l'acquisto (generalizzato) di tale tipologia di apparati prevedeva fin dall'origine anche l'acquisizione di offerte da utilizzare per il rinnovamento di sistemi già in uso presso le sedi centrali del Ministero (oltre alcune sedi periferiche). Di tale opportunità il Ministero si è giovato. Ha riferito inoltre che l'adesione alla convenzione è derivata da un'analisi programmatica organica e che a partire dal 2001 e nel corso del 2002 l'Amministrazione ha provveduto al rinnovamento dei propri centralini telefonici in periferia utilizzando la convenzione CONSIP, per dare riscontro a richieste di nuovi apparati, autonomamente presentate da ulteriori sedi periferiche. Come si vede il programma di rinnovamento in corso non può far registrare che aumenti di spesa sui capitoli interessati.

Nel complesso, come già anticipato nel paragrafo III-1.6, gli impegni per spese informatiche risultano aumentati nel 2002, come era da attendersi, essendo ancora in corso di attuazione i programmi di sviluppo e implementazione dei sistemi.

III.1.10. Ministero dell'economia. Considerazioni sulla gestione e conclusioni.

Sui compiti di vigilanza assegnati al Ministero e sulle iniziative di coordinamento del sistema di acquisti, si rinvia a quanto in precedenza detto.

Nel complesso la spesa presa a campione, in quanto non vincolata e limitata all' "area Tesoro" del Ministero dell'economia e delle finanze, piuttosto che diminuire presenta invece in termini di impegnato in competenza un aumento – sia pur lieve – nel 2001 rispetto al 2000. Per una corretta interpretazione del risultato finanziario si richiamano tutte le precisazioni ed avvertenze esposte in parte generale.

In ordine alle spese dirette per il funzionamento delle strutture si registrano acquisti destinati a migliorare e potenziare le strumentazioni a vantaggio di una maggiore efficienza di un'organizzazione che ha visto, con l'accorpamento alle Finanze e con le nuove attribuzioni conferite dai recenti interventi normativi, nascere l'esigenza di idonei canali di collegamento anche per meglio controllare gli andamenti di spesa. In tale obiettivo devono leggersi gli aumentati impegni nel settore dell'informatica e della telefonia, compreso l'ampliamento delle centraline telefoniche.

Se appare positivo quanto dichiarato dall'Amministrazione in ordine al potenziamento dei controlli, tramite sistema SIRGIS, sulle spese effettuate da uffici periferici, come anche in ordine alle analisi effettuate prima di procedere a spese di grande entità per meglio programmare gli interventi, resta da raccomandare una attenzione al monitoraggio degli acquisti su capitoli ad oggetto promiscuo e di quelli incidenti su aperture di credito e contabilità speciali. Attesa la rigidità del bilancio, sono infatti dette spese a poter essere razionalizzate e meglio governate.

Valutazione negativa va data alla insufficienza di elementi informativi in ordine agli acquisti del Ministero ed allo scarso monitoraggio con riferimento al periodo precedente all'anno 2000. Come ha rilevato il Servizio di controllo interno, "la lacuna non consente all'Amministrazione di operare un sicuro confronto con gli acquisti effettuati successivamente in adesione alle convenzioni CONSIP". La Corte non può non esprimere delle perplessità, posto che le richieste istruttorie sono state ripetute nel giugno 2003 e la relativa risposta è intervenuta a distanza di ben due anni dall'avvio dei nuovi acquisti centralizzati, per cui l'Amministrazione avrebbe dovuto attrezzarsi.

Sul punto il rappresentante dell'Amministrazione in udienza, ha dato assicurazione che saranno posti in essere gli interventi necessari per colmare la rilevata mancanza.

III-2. LA SPESA SOSTENUTA DAL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

III-2.1. L'Istruttoria

Hanno risposto alla Corte tutti e quattro i dipartimenti del Ministero, nell'ambito delle rispettive competenze fornendo le informazioni a loro disposizione in ordine alle concrete gestioni.

All'udienza del 7 novembre 2003 è intervenuto il Presidente del SECIN che, nell'espone le linee di attività dell'Organo di controllo, ha evidenziato come nell'organizzazione amministrativa del Ministero sia carente una struttura di coordinamento dei controlli di gestione. Rispondendo ad una richiesta del Collegio, il Presidente ha fornito chiarimenti sulle singole iniziative che dovrebbero portare ad una più efficiente gestione da parte dei singoli centri di spesa, poi puntualizzati in una consistente documentazione trasmessa successivamente all'udienza.

L'esame degli elementi acquisiti ha, da una parte confermato in modo puntuale le difficoltà incontrate dalle strutture amministrative per raccogliere tutti i dati necessari a ricostruire una serie storica per un effettivo confronto e governo della spesa, dall'altra ha evidenziato il forte impegno di tutte le strutture, compreso il neo istituito Servizio di controllo interno, per attrezzarsi anche informaticamente nell'obiettivo di un adeguato controllo degli andamenti di spesa.

E' stato rappresentato dall'Amministrazione che in alcuni casi la difficoltà di disporre di precise indicazioni per il raffronto tra gestioni di esercizi finanziari diversi, sono da attribuire alla modificata organizzazione degli uffici in conseguenza delle riforme. Altre difficoltà sono state attribuite al recente passaggio di alcune spese al regime di gestione per centri unificati di spesa. Diverse e diffuse si sono poi rivelate le difficoltà relative al monitoraggio dei risultati delle gestioni su aperture di credito e contabilità speciali. Altre ancora sarebbero da ricollegare all'affidamento di alcune spese ad organi o enti estranei, sulla base di norme di legge o regolamentari specifiche.

A fronte di tale situazione, confermata anche in udienza, per trarre elementi utili a formulare quantomeno osservazioni generali e di quadro, la Corte ha preso in esame a campione alcune spese per acquisto di beni e servizi (categoria II) di parte corrente, come risultanti dal rendiconto generale degli esercizi finanziari 2000 – 2001 relativamente ai seguenti centri di responsabilità e relativi capitoli.³⁸

Le spese campionate incidono sui seguenti centri di responsabilità:

CDR 1 – Gabinetto e uffici diretta collaborazione Ministro, capitoli: 1081, 1083, 1084, 1085, 1098, 1099, 1100, 1107, 1108, 1112, 1113, 1118, 1119, 1120, 1121, 1122, 1123.

³⁸ I Centri di responsabilità ora elencati sono quelli relativi agli esercizi esaminati. La ristrutturazione del Ministero in dipartimenti, in base alle norme richiamate nel successivo punto III.2, non ha avuto riflessi sulla struttura dei documenti contabili in tali esercizi; qualche problema – come detto – si è determinato per la raccolta di elementi informativi riguardanti passate gestioni

CDR 2 – Organizzazione giudiziaria e affari generali, capitoli: 1271, 1277, 1279, 1280, 1281, 1282, 1283, 1331.

CDR 3 - Affari penali, grazie e casellario , capitoli: 1426, 1427, 1428, 1429, 1430, 1431, 1451.

CDR 4 – Affari civili e libere professioni, capitoli: 1542, 1543, 1546, 1547, 1548, 1549, 1550, 1551, 1553, 1554, 1556, 1557, 1558, 1625, 1626.

CDR 5 – Amministrazione penitenziaria, capitoli: 1714, 1715, 1762, 1763, 1764, 1765, 1766, 1768, 1773, 1775, 1811, 1816, 1817, 1820, 1821, 1822, 1824, 1828, 1830.

CDR 6 – Servizio ispettivo, capitoli: 1931, 1932, 1933, 1934, 1935, 1936.

CDR 7 – Giustizia minorile, capitoli: 2061, 2062, 2063, 2064, 2066, 2070, 2072, 2121, 2127.

Le spese su detti capitoli, sono state prese in considerazione in quanto presentano tutte un certo grado di discrezionalità nei limiti del fabbisogno e sono essenzialmente destinate al funzionamento delle strutture.

Prima di evidenziarne i relativi risultati di rendiconto, per i quali si rinvia al successivo paragrafo 2.3, si ricordano le riforme che hanno inciso nel periodo sui centri di responsabilità.

III.2.2. Riforme organizzative incidenti sui centri di responsabilità

Il Ministero della giustizia è stato, come noto, oggetto di rilevanti riforme organizzative non del tutto definite nel periodo di riferimento.

E' pur vero che le disposizioni entrate in vigore in date successive non hanno avuto riflessi sulla struttura dei documenti di bilancio e di rendiconto 2000 e 2001 , tuttavia va precisato quanto segue per i riflessi già riscontrati nel corso dell'istruttoria.

Sono stati i nuovi Dipartimenti, costituiti per assicurare l'esercizio organico ed integrato delle funzioni del Ministero, con compiti strumentali compresi quelli di indirizzo e coordinamento delle unità di gestione, che hanno risposto alle richieste istruttorie della Corte. Per la loro recente costituzione, non sono stati in grado di formulare sempre compiute valutazioni di quadro sui dati trasmessi dai singoli enti di gestione.

E' mancato anche un preventivo e completo vaglio degli stessi dati da parte del Servizio di controllo interno.

Conseguentemente la Corte non è stata messa in grado di fruire, per le proprie valutazioni, delle osservazioni dei massimi organi di coordinamento amministrativo e di controllo interno, venendo così ad essere praticamente

inattuato il principio della circolarità delle informazioni e delle valutazioni previsto dal d.lgs. n. 286 del 1999.

Peraltro, va riconosciuto che l'attesa delle riforme ha senza dubbio creato qualche difficoltà anche sotto il profilo delle concrete gestioni.

Si richiamano in proposito le norme che incideranno prossimamente sui centri di responsabilità, sulla gestione delle risorse e sui controlli interni.

Ai sensi del d. lgs. n. 300 del 1999, con d.p.r. 6 marzo 2001, n. 55 (G.U. 16.3.2001, n. 63) è stato adottato il regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia che ha previsto n. 4 dipartimenti: - Affari di giustizia; - Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi; - Amministrazione penitenziaria; - Giustizia minorile.

Con successivi decreti del Ministro si è provveduto ad individuare e disciplinare le articolazioni di livello dirigenziale.

Con d.p.r. 25 luglio 2001, n. 315 è stato emanato il regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro, tra i quali il Servizio di controllo interno, con le attribuzioni previste dal d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286. Il Servizio, finalmente disciplinato, avrà un particolare ruolo per il controllo della spesa per beni e servizi, ai sensi della già citata norma di legge finanziaria. Risulta alla Corte, anche da altra indagine, che in effetti si è subito adoperato per impiantare un organico monitoraggio della spesa.³⁹

Il processo innovativo è poi continuato con il d.m. 22 gennaio 2002 che ha individuato le articolazioni di livello dirigenziale nell'ambito degli uffici del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

Vanno poi ricordate, sotto il profilo più strettamente attinente alla gestione, le particolari disposizioni ancora in vigore dettate dalla legge n. 342 del 1941, anche per quanto riguarda la ripartizione tra Amministrazione e Comuni degli oneri di funzionamento degli uffici giudiziari periferici di cui si fa cenno nel successivo paragrafo.

Il quadro normativo, sotto il profilo che interessa la presente indagine, appare delineato, resta all'Amministrazione porre in essere gli interventi attuativi ed utilizzare al meglio gli strumenti per il governo della propria spesa.

Si espongono nel successivo paragrafo i risultati finanziari della gestione presa in esame.

³⁹ Cfr. Sezione centrale di controllo sulle Amministrazioni dello Stato, Del. n. 15/2003, riguardante la verifica del funzionamento dei servizi di controllo interno.

III-2.3. La spesa corrente del Ministero della giustizia per acquisto di beni e servizi rilevata dai rendiconti finanziari

I dati sono espressi in lire, come del resto nei rendiconti ufficiali, atteso il periodo preso in considerazione; la classificazione economica è per tutti gli esercizi quella nuova (SEC 95), effettiva per il 2000 e 2001, riclassificata per il 1999; i centri di responsabilità monitorati sono tutti quelli relativi ai tre esercizi finanziari in esame. Per la scelta del campione si rinvia ad altra parte della presente relazione, si è tenuta comunque presente la natura discrezionale della spesa.

Sulla spesa complessiva di categoria, sostenuta dal Ministero della giustizia, la Corte ha pertanto incentrato la propria attenzione su una spesa inferiore, come di seguito si evidenzia :

ANNO 1999

Totali di categoria:

Pagamenti complessivi: lire 1.743.096.240.409
 Impegni di competenza: lire 1.934.044.394.170
 Pagamenti di competenza: lire 1.144.852.166.858

Spese analizzate dalla Corte

Pagamenti complessivi: lire 1.115.071.002.835
 Impegni di competenza: lire 1.309.747.417.310
 Pagamenti di competenza: lire 838.900.268.692

ANNO 2000

Totali di categoria:

Pagamenti complessivi: lire 2.048.774.872.862
 Impegni di competenza: lire 2.176.137.148.695
 Pagamenti di competenza: lire 1.308.921.005.794

Spese analizzate dalla Corte

Pagamenti complessivi: lire 1.263.225.052.851
 Impegni di competenza: lire 1.367.602.521.361
 Pagamenti di competenza: lire 926.072.566.879

ANNO 2001

Totali di categoria:

Pagamenti complessivi: lire 2.185.584.183.660
 Impegni di competenza: lire 2.140.274.650.277
 Pagamenti di competenza: lire 1.334.465.896.077

Spese analizzate dalla Corte

Pagamenti complessivi: lire 1.214.746.122.784

Impegni di competenza: lire 1.307.212.783.972

Pagamenti di competenza: lire 874.785.646.809

Per osservazioni di raffronto tra i risultati complessivi di rendiconto 2000 e 2001 si rinvia al successivo paragrafo III-2.7.⁴⁰

III-2.4. I capitoli sui quali incidono contabilità speciali ed aperture di credito a favore di funzionari delegati

La rilevazione dell'ammontare delle "uscite" a favore di dette contabilità è un'operazione preliminare necessaria, ma non sufficiente, a valutare l'effettiva utilizzazione delle risorse finanziarie. Il grado di trasparenza dei risultati del documento di rendiconto è, in tale obiettivo, del tutto limitato. Infatti, il dato finanziario di "spesa in uscita", in termini numerici, non consente di conoscere l'andamento concreto delle gestioni (e quindi degli eventuali risparmi di spesa conseguiti), senza precise e puntuali indicazioni fornite dagli enti gestori. Ebbene, le informazioni necessarie non sono risultate conosciute dall'Amministrazione se non in parte.

Le notazioni che seguono evidenziano che non si tratta di fenomeno di poco conto, per cui è necessario che l'Amministrazione si attrezzi meglio per conoscere tempestivamente gli effettivi risultati delle gestioni di che trattasi.

L'Amministrazione ha un'organizzazione fortemente decentrata e diffusa sul territorio; sulla base di specifiche disposizioni normative alcune spese sono sostenute dall'Amministrazione centrale, anche per strutture periferiche, altre spese sono invece decentrate; altre ancora sono addirittura a carico dei Comuni nei quali sono dislocati alcuni uffici periferici del Ministero.

E' il caso ad esempio degli Uffici giudiziari. L'attuale Direzione generale risorse, materiali, beni e servizi (già Direzione Affari civili negli esercizi 2000 e 2001) provvede alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili, compresi servizi, utenze, riscaldamento, per quelli aventi sede a Roma; per gli altri dislocati sul territorio le spese sono sostenute dai Comuni ai quali è versato annualmente un contributo (legge n. 342 del 1941).

Per quanto riguarda le spese a carico dell'Amministrazione, la gestione per le strutture periferiche (compreso l'Ufficio speciale di Napoli e la Direzione nazionale antimafia) avviene tramite aperture di credito a favore dei rispettivi

⁴⁰ Come detto in precedenza solo i rendiconti relativi agli esercizi finanziari 2000 e 2001 hanno una struttura simile che consente corrette operazioni di raffronto.

capi-ufficio, che assumono la veste di funzionari delegati per le spese sostenute a seguito di attività contrattuale delegata e per spese correnti, indifferibili, previste da legge o regolamento. La suddetta Direzione generale sulla base di un piano programmatico assegna le risorse disponibili sui capitoli interessati e si riserva un ruolo di indirizzo e di controllo.

L'indagine, nell'ultimo periodo dell'istruttoria, ha messo in rilievo un effetto positivo indotto dai provvedimenti di attuazione delle riforme organizzative. Infatti, il monitoraggio dei fabbisogni e dei risultati delle gestioni periferiche e delle attività delegate è stato, nell'ultimo periodo considerato, più capillare in relazione alle modifiche di competenze e all'apertura di nuove sedi di Uffici giudiziari. Un monitoraggio più accurato si è reso infatti necessario al fine di programmare le future spese in relazione alle nuove insorte esigenze.⁴¹

Passando all'analisi dei risultati per gli anni 2000 e 2001 si rileva quanto segue.

Risulta che vengono accreditati, tra l'altro, a funzionari delegati i fondi destinati a: manutenzione ordinaria degli immobili (cap. 1464); acquisto materiale di cancelleria (cap. 1466); servizi inerenti la manutenzione dei fotocopiatori (cap. 1468); spese inerenti la documentazione degli atti processuali (cap. 461 – quota parte).

L'assegnazione dei fondi ai Capi dei Distretti giudiziari avviene sulla base di una relazione semestrale nella quale è dato conto delle esigenze. E' da evidenziare che detti fondi sono amministrati in piena autonomia e responsabilità e rendicontati alla ragioneria provinciale.

Sotto il mero aspetto finanziario, l'interpretazione esatta dei risultati di rendiconto sui capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero, sconta l'accennata complessità del documento contabile. Gli impegni figuranti dal rendiconto possono non essere indicativi della effettiva utilizzazione delle risorse. Se ciò è vero in generale ogni qualvolta ci si trovi di fronte al fenomeno delle aperture di credito, per alcune tipologie di spese proprie della Giustizia la poca significatività è anche conseguente alla specificità dell'organizzazione e di alcune regole gestorie, come sopra richiamato.

Per valutazioni sul contenimento delle spese deve infatti attentamente individuarsi se su un medesimo capitolo incidano solo spese "centrali" o contemporaneamente spese gestite dal centro e da funzionari delegati, o solo da questi ultimi. L'autonomia contrattuale, sia pur nei limiti di legge e

⁴¹ Notizie puntuali in tal senso sono state trasmesse alla Corte dalla Direzione Gen. Risorse, materiali, beni e servizi, - Ufficio secondo, nota prot. N. 3990 del 3 aprile 2003.

regolamento, riconosciuta ai funzionari delegati rileva evidentemente anche per i contratti di adesione alle convenzioni CONSIP.

L'analisi degli elementi trasmessi in particolare dalla Direzione generale risorse, materiali, beni e servizi, che gestisce un ammontare considerevole della spesa di che trattasi (cfr. allegate tabelle), ha fatto emergere una serie differenziata di situazioni da tenere presenti per l'impostazione di un corretto ed adeguato monitoraggio della spesa.

Ad esempio, come dichiarato dall'Amministrazione, le risorse sul capitolo 1459 (ex 1550) – spese per canoni acqua, luce gas, telefoni nonché pulizia etc. vengono utilizzate e gestite in quota parte: - dalla Direzione generale risorse, materiali, beni e servizi del Ministero per le esigenze della stessa e per quelle degli uffici giudiziari di Roma; - dall'Ufficio speciale di Napoli (nel 2001 la quota assegnata è stata di circa lire 49,8 miliardi); inoltre per i contratti di pulizia agisce su delega il Ministero dell'economia e finanze a favore del quale sono emessi sul capitolo ordini di accreditamento.

E' evidente, in simili casi, come siano molti, ed a competenze differenziate, i centri di spesa che possono incidere sull'andamento in aumento o diminuzione dei risultati finanziari dello specifico capitolo, tra l'altro ad oggetto promiscuo, anche stipulando contratti in base alle convenzioni CONSIP. Occorre, pertanto, sia una disaggregazione delle spese per centri di gestione, sia per tipologia di forniture. Risultano, infatti, ad esempio a carico del capitolo 1459 adesioni a convenzioni per la telefonia fissa (anno 2000) e per l'energia elettrica (anno 2001).

Altro esempio, che mette in rilievo il problema è poi quello del capitolo 1461 (ex 1553) – spese per acquisto cancelleria, stampati speciali, noleggio e trasporto mobili, macchine ed impianti, anch'esso ad oggetto promiscuo, gestito sia dal Centro che da funzionari delegati per le esigenze degli uffici periferici, sia anche dall'Ufficio speciale di Napoli (quest'ultimo per oltre 37 miliardi di lire nel 2000, e oltre 30 nel 2001). Nel 2000 su tale capitolo, tra le altre, sono gravate spese per la manutenzione di impianti di fonoregistrazione, video e videconferenze, sulla base di contratti stipulati dalla Direzione generale del Ministero anche per le esigenze della periferia. L'anno successivo e, a quanto dichiarato, anche nel 2002 i contratti per gli stessi acquisti e servizi sono stati delegati. Una verifica intesa a mettere a confronto la specifica spesa, e la sua congruenza e ragionevolezza in esercizi diversi, non può non considerare le due distinte procedure.

Un elemento da considerare per il controllo della spesa è, poi, il volume di risorse che su un capitolo sono assegnate in apertura di credito. Qualora

l'ammontare sia di minima entità è evidente che il dato degli impegni di competenza, risultante dal rendiconto generale, può ritenersi sufficientemente significativo di obbligazioni effettivamente assunte. Diversamente se le somme accreditate sono di considerevole entità in quanto l'impegno si riferisce prevalentemente al "trasferimento" di somme al funzionario delegato. E' il caso del capitolo 1464 (ex 1556) – spese manutenzione, riparazione e adattamento locali dove le assegnazioni in apertura di credito a funzionari delegati si attestano ad oltre il 50 per cento dello stanziamento. In simili casi, ogni stima sulle spese effettivamente sostenute, può rivelarsi non corretta a seguito di un esame dei fatti gestori.

L'elenco dei capitoli sui quali possono incidere aperture di credito è modificabile negli anni, per cui si richiede che il fenomeno sia attentamente seguito per una corretta ricostruzione delle relative serie storiche.

III-2.5. Capitoli ad oggetto promiscuo nei vari centri di responsabilità

Anche se alcuni limiti di trasparenza del Rendiconto sono stati già evidenziati nel precedente paragrafo, il fenomeno dei capitoli ad oggetto promiscuo richiede ulteriori e più precise considerazioni.

Capitoli ad oggetto promiscuo si rinvengono in sostanza in ogni centro di responsabilità del Ministero.

Si evidenziano numerosi capitoli sui quali vengono ad incidere "Spese per il pagamento dei canoni acqua, luce, energia elettrica, gas e telefoni, conversazioni telefoniche nonché per la pulizia, il riscaldamento ed il condizionamento d'aria dei locali." Si tratta di spese varie e non omogenee, per cui la semplice rilevazione del complessivo risultato finanziario di fine esercizio non rende trasparente la gestione delle risorse e l'individuazione dell'esatta destinazione delle singole spese: ad esempio i capitoli: 1085 (C.d.R. 1); 1123 (C.d.R. 1.1); 1277 (C.d.R. 2); 1426 (C.d.R. 3); 1550 (C.d.R.4); 1768 (C.d.R. 5); 1931 (C.d.R. 6); 2064 (C.d.R. 7).

Altri capitoli sono destinati a "Spese per i servizi e provviste di ogni genere inerenti al mantenimento dei detenuti e degli internati negli istituti di prevenzione e di pena. Spese per la pulizia dei locali negli istituti di pena e nelle caserme" – Cap. 1816 (C.d.R. 5); a "Organizzazione e funzionamento del servizio sanitario e farmaceutico" – Cap. 1821 (C.d.R. 1821); a "Spese per acquisto di cancelleria, di stampati speciali e quanto altro possa occorrere per il funzionamento degli uffici – Noleggio e trasporto mobili, macchine e impianti." – Cap. 1553 (C.d.R. 4).

A parte la genericità della indicazione di spesa, l'accorpamento su un unico capitolo sembra seguire una logica "funzionale", frutto di operazioni di ristrutturazione in tale direzione dei documenti del bilancio. Ciò non toglie che anche nel caso del Ministero della giustizia si pone con forte rilevanza l'esigenza della disaggregazione delle spese, sia con riferimento alla rilevazione dei fabbisogni, che alla programmazione degli acquisti per singoli prodotti e forniture.

A fronte di quanto rilevato, va dato atto all'Amministrazione che, pur in assenza di un sistema informatizzato sufficientemente elaborato e diffuso, il monitoraggio per spese disaggregate su capitoli promiscui è stato impostato e in alcuni casi risulta già effettuato negli anni di riferimento. Si tratta, tuttavia, ancora di un monitoraggio prevalentemente effettuato in base ai soli dati finanziari, non accompagnati sempre da quelli delle gestioni.

Passi positivi si sono registrati per le spese gestite come centro unificato di spesa, ma anche per altre, come la Corte ha accertato a campione, effettuate dall'Ispettorato generale e dal Dipartimento della giustizia minorile.

Per quest'ultimo si è anche verificato il metodo e l'impostazione delle schede di rilevazione adottati per disaggregare le spese. La Giustizia minorile ha creato un modello di rilevazione di una serie storica disaggregata per capitolo, che contempla un triennio, con l'indicazione per competenza e per cassa delle risorse a disposizione e del loro utilizzo; ha poi evidenziato in schede a parte, ma ancora con dati troppo aggregati, gli impegni, i pagamenti e le eventuali economie.

Il metodo nella sua concreta applicazione richiede, ad avviso della Corte, qualche miglioramento con l'aggiunta di notazioni puntuali sulle concrete gestioni.

E' poi appena il caso di precisare che le schede annuali vanno sempre aggiornate dopo l'approvazione definitiva del documento di rendiconto (che avviene in genere intorno alla fine del mese di giugno successivo all'esercizio di riferimento), con l'aggiunta dell'esatto ammontare dei dati di consuntivo.

Per il periodo considerato lo stesso Dipartimento ha tuttavia precisato che *"ancora non sono state elaborate, ai fini del sistema CONSIP, particolari analisi del fabbisogno di beni e servizi"*. E' questa una carenza che si è rivelata ricorrente nell'Amministrazione della giustizia.

L'iniziativa costituisce dunque un primo passo per disporre di elementi utili a prevedere le esigenze di fabbisogno relativamente a ciascuna fornitura o prodotto.

III-2.6. La spesa per il funzionamento del sistema e delle strumentazioni informatiche

Il nuovo regolamento di riforma di cui al d.p.r. 6 marzo 2001, n. 55, che ha creato i dipartimenti nell'ambito del Ministero della giustizia,⁴² ha sottolineato il ruolo centrale dell'informatizzazione per il miglioramento del sistema giudiziario. L'ex Ufficio del responsabile dei servizi informatizzati è stato trasformato in una Direzione generale inserita nel Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi. In considerazione della trasversabilità delle competenze, alla nuova direzione è stata riconosciuta piena autonomia tecnica per la gestione dei programmi di informatizzazione, che si estendono a tutti gli uffici ministeriali, compresi quelli decentrati, e quelli giudiziari; la Direzione è chiamata a curare l'interconnessione tra gli uffici e servizi del Ministero, secondo standard definiti anche in armonia con le norme comunitarie, nonché ad assicurare il dialogo con altre amministrazioni statali per il tramite della rete informatica unitaria.

Le risorse destinate all'informatica, per la parte corrente che qui interessa, che prima della suddetta riforma erano ripartite tra i vari centri di responsabilità e ricomprese nelle spese di funzionamento, figureranno in seguito assegnate all'unica nuova Direzione generale.

Se ciò risponde ad un intento di razionalizzazione e più pregnante coordinamento delle politiche di settore, peraltro determinerà non poche difficoltà di rilevazione della spesa su capitoli di recente accorpati, per operazioni di raffronto tra esercizi diversi, al fine di individuare incrementi o contenimento della spesa stessa.

Comunque, nel complesso sui capitoli campionati dalla Corte, la spesa corrente per strumentazioni informatiche è risultata essere nel 2000 pari a lire 215.393.715.275 in termini di impegni e lire 94.399.664.771 per pagamenti in competenza. Nel 2001 i dati risultano in lieve aumento e rispettivamente pari a lire 233.175.641.223 e lire 101.431.357.040, con un andamento differenziato nei diversi C.d.R. che ha seguito le esigenze dettate dalle ristrutturazioni interne, ai sensi delle riforme. L'unico C.d.R. che non figura disporre di un proprio capitolo per la spesa di che trattasi è il n. 6-Servizio ispettivo.

⁴² (D.P.R. n. 55 del 2001 pubblicato sulla G.U. 16.3.2001, n. 63)

Tra i capitoli interessati alla spesa corrente per le strumentazioni informatiche (capitoli 1108-1331-1451-1626-1811-2121) quello maggiormente inciso risulta essere il 1626 del C.d.R. 4, con impegni in competenza complessivamente per lire 146.963.826.545 nel 2000 e per lire 171.610.984.000 nel 2001.

III-2.7. Raffronto tra i rendiconti finanziari 2000 e 2001 limitatamente alle spese analizzate dalla Corte

Dopo avere evidenziato problematiche ed esigenze per pervenire ad una chiara interpretazione dei documenti contabili, ci si sofferma su quanto rilevato nel raffronto tra gli esercizi finanziari oggetto dell'indagine.

Si richiamano, per comodità di lettura, i totali dei soli dati campionati dalla Corte per i due esercizi messi a confronto.

Anno 2000

Pagamenti complessivi: lire 1.263.225.052.851

Impegni di competenza: lire 1.367.602.521.361

Pagamenti di competenza: lire 926.072.566.879

Anno 2001

Pagamenti complessivi: lire 1.214.746.122.784

Impegni di competenza: lire 1.307.212.783.972

Pagamenti di competenza: lire 874.785.646.809

Con riferimento ai capitoli prescelti il confronto evidenzia, a fronte di una lieve flessione degli stanziamenti definitivi di competenza pari a lire 1.423.523.865.460 nel 2000 e lire 1.334.873.232.000 nel 2001, una diminuzione degli impegni e dei pagamenti di competenza nel 2001 rispetto all'anno precedente. Le economie al 31.12.2001 risultano, infatti, ben superiori al 2000. Si registra dunque un certo sforzo dell'Amministrazione per contenere le spese.

L'incidenza maggiore sulle economie, in entrambi gli esercizi, è da ascrivere al C.d.R. n. 5 – Amministrazione penitenziaria. E' evidente che il risultato finanziario deve essere interpretato sia con riferimento agli stanziamenti, di rilevante ammontare rispetto a quelli assegnati agli altri centri di responsabilità, sia con riferimento a fattori di modifiche organizzative e di gestione, che come detto in altre parti della relazione, nel periodo considerato non si sono rivelate definitivamente concluse.

Deve comunque mettersi in rilievo che nel complesso, a fronte di stanziamenti diminuiti, figurano economie in tutti i centri di responsabilità (cfr. allegato n.3 relativo al Ministero). Risultano, dunque, seguiti gli indirizzi dettati dall'Organo politico con le direttive annuali, che hanno dato sempre maggiore spicco alla razionalizzazione e al contenimento della spesa corrente.

I risultati sono ancora più positivi se si tiene conto dell'impegno richiesto per attuare le riforme (giudice unico, giudice di pace, sezioni stralcio) che sono state affrontate affidandosi alle risorse disponibili .⁴³

In mancanza di un completo monitoraggio da parte dell'Amministrazione, non è dato tuttavia verificare l'effettiva quota parte dei complessivi risparmi da attribuire, eventualmente, all'adesione al nuovo sistema di acquisti centralizzato. Solo alcuni centri di spesa, e limitatamente all'acquisto di alcuni prodotti e forniture, hanno indicato i "risparmi" conseguiti nel 2001, mentre nella maggioranza dei casi sono state presentate alla Corte mere stime.

III-2.8. Gli acquisti tramite CONSIP

Preliminarmente, va osservato che l'ampia diffusione delle strutture ministeriali e degli uffici giudiziari sul territorio richiede un'opera capillare di rilevazione dei dati necessari per quantificare e qualificare il fabbisogno annuale di beni e servizi; opera che potrà essere meglio e più proficuamente effettuata dall'Amministrazione con l'implementazione delle strumentazioni informatiche ancora in corso nel biennio considerato.

Se già da alcuni anni il problema era avvertito, come testimoniano le numerose circolari trasmesse dalle strutture centrali anche ai provveditorati regionali ed agli istituti penitenziari, le sempre più numerose ed ampie "devoluzioni" di competenze e relative risorse finanziarie ai diversi centri di responsabilità, in attuazione delle regole di maggiore autonomia nello svolgimento delle competenze dirigenziali, richiede ora un ulteriore impegno da parte dell'Amministrazione per il controllo della propria spesa.

In ordine ai prodotti e servizi acquistati tramite convenzioni CONSIP è stato comunicato dall'Amministrazione quanto segue.

⁴³Si rinvia sul punto alla Relazione al Parlamento della Corte sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2001, approvata nell'adunanza del 26 giugno 2002, Parte II – Ministero della Giustizia.

A. Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, direzione generale risorse materiali, beni e servizi- ufficio secondo.

Si elencano le convenzioni alle quali la Direzione ha aderito negli anni 2000, 2001 e 2002.

- Fornitura di fotocopiatrici a noleggio:

Convenzione attivata in data 17.07.2000 per la fornitura complessiva di n. 633 apparati

Convenzione attivata in data 13.09.2001 per la fornitura complessiva di n. 975 apparati

Convenzione attivata in data 17.04.2002 per la fornitura complessiva di n. 800 apparati.

- Fornitura d'apparecchiature fax:

Convenzione attivata in data 30.11.2001 per la fornitura complessiva di n. 1.604 apparati.

- Fornitura di servizi di telefonia fissa:

Convenzione attivata in data 14.07.2000.

- Fornitura di energia elettrica:

Convenzione attivata in data 23.11.2001.

- Fornitura di materiale di cancelleria e altro:

Convenzione attivata in data 29.03.2001 per la fornitura di materiale di cancelleria e piccole attrezzature d'ufficio, materiali di consumo per l'informatica, per stampanti, per fotocopiatrici e fax.

- Fornitura di autovetture a noleggio:

Convenzione stipulata in data 17.05.2001 per la fornitura complessiva di n. 601 autovetture.

- Fornitura di carburante:

Quest'ufficio ha aderito alla convenzione Consip nel marzo 2002.

- Fornitura di centrali telefoniche:

Convenzione attivata in data 29.11.2000 per mesi 12 e rinnovata alla scadenza per altri 12 mesi.

I capitoli di bilancio, sui quali incidono le spese per beni e servizi effettuate tramite le suddette convenzioni, sono i seguenti.

Capitolo 1468 (1543) – Spese per il rilascio di documenti mediante apparecchi di riproduzione.

* Convenzioni per la fornitura di fotocopiatrici

Occorre premettere che le spese per l'acquisizione in noleggio di fotocopiatrici sono state impegnate sul capitolo 7212, come previsto dall'art. 58 comma 6 della legge 388/2000, secondo il quale gli stanziamenti in conto capitale destinati all'acquisto di beni durevoli possono essere trasformati in canoni di locazione finanziaria.

L'adesione alle convenzioni, prevedendo in aggiunta alla fornitura delle apparecchiature, anche servizi di assistenza, manutenzione, ritiro dei materiali di risulta (di competenza del comune) e fornitura di toner, avrebbe comportato una riduzione dei costi unitari di manutenzione delle apparecchiature che è stata dagli Uffici stimata nella misura del 30%.

Le assegnazioni sul capitolo 1468 negli anni 2000, 2001 e 2002 sono ammontate rispettivamente a Lire 23.708.805.740, Lire 19.450.000.000 ed Euro 11.314.503,89.

Deve evidenziarsi che, a fronte di diminuite assegnazioni di stanziamento, nonostante la dichiarata riduzione dei costi unitari di manutenzione, non si è ancora riscontrata una riduzione apprezzabile della spesa complessiva sul capitolo in questione, da attribuire alle nuove procedure di acquisto. La ragione è da ascrivere alla circostanza che, a seguito della nuova disposizione legislativa di cui all'art. 415 bis del c.p.p. che ha introdotto nuovi obblighi di notifica, è aumentata l'esigenza per gli uffici di spendere per consistenti interventi di manutenzione per apparecchiature in parte obsolete.

A seguito di un monitoraggio effettuato, l'Amministrazione ha individuato il numero delle apparecchiature che dovrà essere sostituito, compatibilmente con i fondi di bilancio, al fine di raggiungere un sensibile contenimento della spesa di che trattasi.

* Convenzione per l'acquisto di fax

L'adesione alle convenzioni Consip per la fornitura di fax avrebbe comportato una riduzione dei costi unitari pari al 20% circa. Il costo unitario medio della singola apparecchiatura acquistata, per le esigenze degli uffici giudiziari, nell'anno 2000, è stato calcolato in Euro 760,00. Analoghe apparecchiature acquistate tramite Consip nell'anno 2001 e 2002 hanno avuto un costo unitario medio di Euro 600,00. Pertanto, la nuova modalità di acquisto ha consentito all'amministrazione un risparmio di circa Euro 160,00 per ciascun fax.

In questo caso, l'Amministrazione ha comunicato che procederà, con lo stesso criterio indicato per i fotocopiatrici, all'ammodernamento del parco macchine, al fine di conseguire un sensibile contenimento della spesa complessiva comprese le spese di manutenzione.

E' evidente che di risparmio complessivo non può parlarsi se, per il ridotto costo unitario, l'Amministrazione proceda ad acquistare un numero maggiore di unità. Inoltre si fa rilevare che ogni valutazione sui risparmi complessivi

deve tenere conto delle spese in precedenza effettuate per gli apparecchi sostituiti.

Capitoli 1459 - 1085 - 1250 e relativi capitoli collegati – Spese per il pagamento dei canoni acqua, luce, energia elettrica, gas e telefoni.⁴⁴

* Convenzione per il servizio di telefonia fissa

Le spese sostenute negli anni 2000, 2001 e 2002 sono state, secondo l'Amministrazione, rispettivamente di 3.824 milioni di lire pari a Euro 1.975.200,00; a 2.072 milioni di lire pari a Euro 1.069.449,00 e 1.570 milioni di lire pari ad Euro 810.863,00 a parità di consumi.

* Convenzione per la fornitura di energia elettrica

I costi sostenuti negli anni 2000, 2001 e 2002 sono stati dichiarati rispettivamente in 5.173 milioni di lire pari ad Euro 2.671.890, 4.225 milioni di lire pari ad Euro 2.181.650 e 2.913 milioni di lire pari ad Euro 1.504.322. Dai predetti importi, comunicati dall'Amministrazione, appare una riduzione complessiva della spesa riferita a 16 edifici su 26. Risulta, comunque, avviata la procedura necessaria per inserire nella convenzione del corrente anno anche le esigenze dei restanti edifici.

Va tuttavia evidenziato che il risparmio conseguito è stato assorbito dall'aumento delle spese di pulizia, gravanti sullo stesso capitolo di spesa, a seguito dell'assegnazione agli uffici giudiziari dei nuovi locali di via Gregorio VII, viale delle Milizie e piazza Adriana. Per il Dipartimento affari giustizia le maggiori spese sono state sostenute per il locale di via Tronto.

Capitolo 1469 (1546) – Assegni per spese d'ufficio

* Convenzione per l'acquisto di materiale di cancelleria

Alle spese in questione l'Amministrazione centrale provvede tramite assegnazioni semestrali ai funzionari delegati. La programmazione della spesa è effettuata dai funzionari delegati autonomamente, in base alle specifiche esigenze di ciascun distretto.

L'adesione alla specifica convenzione CONSIP è avvenuta nel marzo 2001, ma le relative informazioni sulle gestioni delegate a disposizione

⁴⁴ I fondi stanziati vengono gestiti dalla Direzione Generale A.A. G.G. in qualità di centro unificato di spesa per gli uffici del Gabinetto e del Dipartimento Affari Giustizia. I costi si riferiscono oltre che ai suddetti centri di responsabilità anche alle esigenze degli uffici giudiziari di Roma.

dell'Amministrazione non sono state esaurienti ed utili, quindi, a ricostruire esattamente l'entità del fenomeno.

Capitolo 1466 (1088, 1255) – Centro di responsabilità automezzi – Manutenzione, noleggio ed esercizio di mezzi di trasporto.

* Convenzione per la fornitura di carburante

Risulta che nel marzo 2002, c'è stata l'adesione alla specifica convenzione stipulata dalla Consip da parte dei competenti uffici centrali che hanno in merito diramato una circolare, segnalando ai funzionari delegati l'obbligatorietà della convenzione stessa.

* Convenzione per la fornitura a noleggio di autovetture

Nell'anno 2001 risulta l'adesione alla convenzione per il noleggio di n. 601 autovetture ordinarie. Allo stato l'Amministrazione ha dichiarato di non potere verificare gli eventuali risparmi conseguenti poiché ancora in corso di attuazione il programma di progressiva dismissione delle autovetture non catalitiche, secondo la direttiva del 30 ottobre 2001.

B. Ispettorato generale

Relativamente alle spese effettuate tramite "Sistema CONSIP" l'Ispettorato Generale ha aderito solo alla convenzione per la fornitura di buoni pasto in data 3 maggio 2001. Per l'anno finanziario 2001 le spese hanno inciso sul capitolo 1906 (somme occorrenti per la concessione di buoni pasto al personale). Tali spese, si ricorda, non formano oggetto dell'indagine in quanto attinente a corresponsioni, in senso lato, al personale, previste dai contratti nazionali collettivi..

C. Dipartimento giustizia minorile

Tutti i centri di spesa della Giustizia minorile sono obbligati, ai sensi delle vigenti disposizioni ad aderire, per l'acquisizione di beni e servizi, al sistema CONSIP. L'adesione viene effettuata singolarmente da ogni centro di spesa. Non vi sono capitoli distinti per le spese inerenti le suddette adesioni. Non sono state elaborate particolari analisi per programmare il fabbisogno di beni e servizi. L'Amministrazione, su richiesta della CONSIP, ha comunicato in modo informale le previsioni inerenti le quantità e le tipologie di beni e di servizi oggetto di futura convenzione.

III-2.9 Ministero della giustizia. Conclusioni

Il Ministero, come altri, ha visto rifondare la propria organizzazione in un momento in cui occorreva procedere su diversi fronti in conseguenza dell'adeguamento dei bilanci alle norme SEC 95, della riduzione delle risorse per il maggior controllo della spesa richiesto dai documenti governativi di programmazione economico-finanziaria, delle disposizioni che hanno introdotto il nuovo sistema di acquisti.

Già nel biennio 2000 e 2001 nel complesso si è registrato un risparmio, anche se lieve, della spesa non vincolata di che ora trattasi; sebbene le operazioni per la esatta rilevazione dei fabbisogni di beni e servizi da parte dei centri amministrativi risultino ancora da potenziare e perfezionare con l'ausilio di un più diffuso utilizzo dei sistemi informatici, gli interventi e le iniziative intraprese a partire dall'anno 2002, sia dalle strutture ministeriali, sia dal Servizio di controllo interno, sono senz'altro meritevoli di positiva attenzione.

I diversi dipartimenti hanno rappresentato una serie di problemi sorti nel primo biennio di attuazione del nuovo sistema di acquisti che si riportano:

- Difficoltà nella ricostruzione delle serie storiche dei costi per le forniture prima gestite dal Provveditorato generale dello Stato soppresso *“che non consentono all'Amministrazione di operare raffronti sull'economicità delle forniture offerte dalla CONSIP e impediscono, in sede di rendiconto, di valutare se una specifica spesa sia stata contenuta”*.⁴⁵
- Per le forniture di materiale di facile consumo alcuni uffici hanno sollevato notevoli problematiche, che riguardano principalmente la qualità del materiale, il maggior costo rispetto a quello acquistato in precedenza, i notevoli ritardi nelle consegne.⁴⁶ Simili casi, correttamente segnalati dalle amministrazioni alla CONSIP, sono meglio precisati in altra Relazione di questa Sezione di controllo, approvata nell'adunanza del 20 giugno 2003, alla quale si rinvia.⁴⁷
- Il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi ha rappresentato, e giustificato la discontinuità degli acquisti attraverso le convenzioni, dichiarando di essere stato costretto in alcuni casi a ricorrere ad autonome procedure di affidamento *“attesa l'impossibilità di far fronte alle crescenti e inderogabili esigenze...con i*

⁴⁵ Nota del Servizio di controllo interno del Ministero prot. N. 55/03 del 13 febbraio 2003.

⁴⁶ Cfr. ad es. nota prot. N. 474 del 24 gennaio 2003 del Dipartimento organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi.

⁴⁷ Relazione sugli esiti dell'indagine “Il progetto degli acquisti centralizzati e la conseguente gestione dei contratti.” Delibera della Sezione n. 26/2003.

*soli quantitativi di fornitura e nei tempi previsti dalle citate convenzioni”*⁴⁸

- Il Dipartimento della giustizia minorile ha rappresentato che *“l’adesione al sistema CONSIP ha prodotto un generale aumento delle spese di funzionamento in quanto con le dotazioni finanziarie dei capitoli di parte corrente devono ora sostenersi quelle aliquote di spesa relative al noleggio che, in precedenza per l’acquisizione del bene, non venivano sostenute”*⁴⁹

La notazione di quest’ultimo Dipartimento è l’occasione per rilevare quanto sia complesso pervenire ad un’esatta interpretazione dei risultati del rendiconto finanziario. Infatti, il passaggio dall’acquisto di un bene al noleggio dello stesso bene comporta una diversa “contabilizzazione” dell’esborso nei diversi esercizi finanziari, che viene, quindi, a figurare (ed ha “incrementare la spesa”) anche negli anni successivi a quello nel quale si sia decisa la specifica spesa. Ciò non significa, di per sé, che non sia in determinate circostanze più proficuo il noleggio (o il *leasing*) rispetto al vero e proprio acquisto di un bene.

III-3. LA SPESA SOSTENUTA DAL MINISTERO DELLA DIFESA

III-3.1. L’istruttoria

La complessità della struttura organizzativa del Ministero, per la presenza di diversi Enti programmatori di spesa, e la diffusione sul territorio di numerosi centri di gestione, che perseguono – tra l’altro – missioni istituzionali non del tutto omogenee, ha reso difficoltosa la raccolta dei dati e delle informazioni necessarie all’indagine da parte dell’Amministrazione, anche a fronte delle disponibilità a cooperare dimostrate dall’ufficio di bilancio e dai vari uffici e servizi. Le notizie di approfondimento richieste, sono infatti pervenute saltuariamente e fino al 14 giugno 2003, data in cui è stata dichiarata chiusa l’istruttoria.

All’udienza del 7 novembre 2003 il rappresentante del Ministero, nel condividere la ricostruzione del fenomeno della spesa effettuata dalla Corte, ha evidenziato le difficoltà degli uffici in ordine al monitoraggio dei dati ed ha esposto le iniziative in corso per superare dette difficoltà.

⁴⁸ Su una spesa complessiva di Euro 43.402.966,31 nel periodo di riferimento ha dovuto effettuare autonome procedure di affidamento per ben 23.282.281,69 euro (cfr. Nota prot. 345/03 del 27.1.2003 trasmessa dal Dip.to Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi.

⁴⁹ Dipartimento Giustizia minorile, Uff. Capo Dip., nota trasmessa alla Corte con Prot. 7728 del 6 marzo 2003.

Le notizie trasmesse, non sempre complete, consentono solo di rilevare il quadro d'insieme delle specificità sotto il profilo sia contabile che gestionale, ed una prima visione degli acquisti effettuati tramite convenzioni CONSIP. Le specificità già evidenziate riguardano sia la tipologia delle spese del Ministero che la regolamentazione di base, mentre non è stato possibile verificare l'esatta portata complessiva della spesa di funzionamento né operare una disaggregazione per prodotto specie per le gestioni periferiche. Anche l'impatto determinato dal ricorso agli acquisti centralizzati non è noto.

L'opera di rilevazione dei semplici dati finanziari che, comunque, come detto in altre parti della relazione non rivela di per sé l'effettiva utilizzazione delle risorse e non evidenzia i fenomeni di gestione delle somme impegnate in bilancio, ha messo in luce per la Difesa particolari problemi da riconnettere alla specificità di alcune "regole" ed alla tipicità strutturale dei documenti contabili del Ministero.

Infatti; ai sensi di quanto stabilito dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, tutte le spese per esigenze militari, anche quelle che per loro natura potrebbero ritenersi di investimento, sono considerate e inserite nella parte corrente del bilancio (legge n. 94 del 1997); molte acquisizioni sono contemporaneamente utili a scopi militari e a finalità "civili", per cui è difficile disaggregare le spese stesse nell'ambito delle risorse impegnate su uno stesso capitolo (impossibile con la sola lettura dei dati di rendiconto finanziario); inoltre in bilancio risulta assai diffusa la presenza di capitoli ad oggetto promiscuo.

Una maggiore trasparenza, anche se ai fini che qui interessano ancora di livello troppo elevato, comincia ad emergere dall'esame dei dati per funzioni-obiettivo, esame agevolato dall'istituzione delle Unità revisionali di base nei documenti contabili. E' certo che le relative operazioni richiedono ancora un forte impegno da parte dell'Amministrazione della difesa, atteso l'attuale stato di complessità e il livello aggregativo dei documenti contabili che la riguardano.

L'Amministrazione ne è consapevole e, come si vedrà, ha in atto una serie di interventi per "governare" meglio la propria spesa, che potrebbero risultare già utilizzati nel corso del 2003. Si richiama in proposito quanto detto precedentemente nelle considerazioni generali sulla esigenza di una maggiore operatività dei servizi di controllo interno, specie quelli di gestione.

E' rilevante per il Ministero il fenomeno delle aperture di credito a favore dei funzionari delegati, e quello delle contabilità speciali, ai sensi delle disposizioni del d.p.r. 5 giugno 1976, n. 1076 "Regolamento di amministrazione per gli Organismi della Difesa".

Si indicano i centri di responsabilità sui quali è stata condotta l'indagine ⁵⁰:

- n. 1 - Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro;
- n. 8 - Leva, reclutamento obbligatorio, militarizzazione, mobilitazione civile e corpi ausiliari;
- n. 10 - Armamenti navali;
- n. 11 - Armamenti aeronautici;
- n. 12 - Telecomunicazioni, informatica e tecnologie avanzate;
- n. 15 - Lavori e demanio;
- n. 16 - Sanità militare;
- n. 21 - Onoranze ai caduti di guerra;
- n. 22 - Bilancio e affari finanziari;
- n. 23 - Arma dei carabinieri;
- n. 24 - Personale militare;
- n. 25 - Personale civile;
- n. 26 - Armamenti terrestri;
- n. 27 - Commissariato e servizi generali;
- n. 28 - Ispettorato logistico dell'esercito (dall'esercizio 2001 la denominazione è cambiata in " Esercito Italiano");
- n. 29 - Ispettorato supporto logistico navale e dei fari (dall'esercizio 2001 la denominazione è cambiata in " Marina Militare");
- n. 30 - Ispettorato logistico, Comando logistico dell'aeronautica (dall'esercizio 2001 la denominazione è cambiata in "Aeronautica Militare ");
- n. 31- Ufficio del segretariato generale per la gestione degli enti dell'area industriale (dall'esercizio 2001 la denominazione è cambiata in "Ufficio generale per la gestione degli enti dell'area industriale");

III-3.2. Quadro normativo e riforme organizzative incidenti sui centri di responsabilità e sulla struttura dei documenti contabili

Il Ministero della difesa, ancora prima della ristrutturazione delle amministrazioni statali delineata dal d.lgs. n.300 del 1999, è stato interessato

⁵⁰ La non consequenzialità numerica è legata al passaggio tra vecchia nuova struttura del documento di bilancio a motivo delle esigenze di trasparenza, in attesa delle modificazioni da apportare al programma di informatizzazione dei dati a seguito della ristrutturazione dei documenti contabili.

da rilevanti modifiche organizzative che hanno inciso, ovviamente, sulle gestioni e sulla configurazione dei documenti contabili. Per quello che qui interessa si ritiene di richiamare i seguenti provvedimenti normativi:

- d. lgs. 16 luglio 1997, n.264, che ai sensi dell'articolo 1, commi 1 e 2 della l. 28 dicembre 1995, n. 549 (legge finanziaria per il 1996) ha previsto una radicale riorganizzazione delle strutture centrali, poi attuata con decreti ministeriali in data 26 gennaio 1998. Detti provvedimenti hanno riconfigurato le competenze, per cui alcune spese per ammodernamento, rinnovamento o funzionamento, sono state accorpate ed imputate a centri di responsabilità e a capitoli di bilancio diversi dai precedenti (anche di nuova istituzione). E' stata, tra l'altro istituita la Direzione generale del commissariato e dei servizi generali (Commiservizi), la quale comprende due reparti che hanno attribuzioni proprio in materia di acquisto di beni e servizi;
- d.p.r. 25 ottobre 1999, n. 556 a completamento del quadro organizzativo dei vertici delle forze armate e dell'Amministrazione della difesa, emanato ai sensi dell'articolo 10 della legge 18 febbraio 1997, n. 25;
- d.p.r. 14 maggio 2001, n. 241, con il quale è stato emanato il regolamento degli uffici di diretta collaborazione con il Ministro, compreso il Servizio di controllo interno. Quest'ultimo è stato strutturato con d.m. 28 novembre 2001, colmando finalmente una lacuna che impediva l'esatta attuazione delle disposizioni sui servizi di controllo interno di cui al d.lgs. n.286 del 1999;⁵¹
- d.m. 27 settembre 2002 relativo alla riorganizzazione del Segretariato generale, nell'ambito del quale strutture dedicate si occupano al coordinamento della materia contrattuale e al controllo sulla spesa;
- Il processo di rinnovamento ha visto poi la costituzione dell'Agenzia industrie difesa, in attuazione del d.lgs. n. 300 del 1999, che ha trovato una prima regolazione nel d.p.r. 15 novembre 2000, n. 424 successivamente completata con i provvedimenti di organizzazione e funzionamento emanati in data 8 giugno e 6 novembre 2001. Solo nel 2002, a seguito della stipula della convenzione tra il Ministero e la nuova Agenzia per disciplinarne i rapporti ed il passaggio di personale e risorse, è stata istituita in bilancio un'apposita unità previsionale di base sulla quale vengono a confluire i fondi assegnati all'Agenzia che, come noto, dovrà assicurare una economica gestione degli stabilimenti industriali della Difesa. La rilevante riforma non incide significativamente, pertanto, sulle gestioni nel periodo 2000 e 2001, preso ora in esame dalla Sezione.

Vanno poi ricordati sotto il profilo della spesa, per la loro specificità:

⁵¹ Sul punto si richiama l'ultima relazione della Sezione della Corte n. 15/2003/G che riguarda le verifiche sul funzionamento dei controlli interni alle amministrazioni dello Stato.

- decreto 2 febbraio 1928 n. 263 ed in particolare l'articolo 11, contenente il criterio guida che regola le "contabilità speciali", secondo il quale sono eseguibili, appunto, in contabilità speciale, tutte le spese c.d. "periferizzate", destinate alla vita ed al funzionamento degli enti e reparti della Difesa.

Sulla base di tale norma, sono sostenute, in contabilità ordinaria, le spese di funzionamento di pertinenza dell'Amministrazione centrale (c.d. "spese accentrate"), attestata sui capitoli di diretta gestione dei centri di responsabilità, mentre sono gestite in contabilità speciale, quelle destinate alla vita ed al funzionamento degli enti periferici (c.d. "spese periferizzate").

- d.p.r. 5 giugno 1976, n. 1076, che ha approvato il regolamento per l'amministrazione e la contabilità degli organismi dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica;
- d. lgs. 28 dicembre 1998, n. 496 nell'obiettivo dell'efficienza e dei risparmi di spesa, ha tra l'altro, dettato disposizioni per accelerare e semplificare le procedure per gli approvvigionamenti centrali della Difesa;
- d.m. 5 agosto 1995, n. 583 riguardante l'attività contrattuale e le condizioni generali d'onere relativi ai servizi del Commissariato;
- legge finanziaria per il 2001 n. 388 del 2000 che all'articolo 63 detta particolari disposizioni per il vettovagliamento e l'approvvigionamento delle Forze armate.

Già la semplice enunciazione delle disposizioni da applicare evidenzia che l'Amministrazione è stata, e continua ad essere, impegnata in un rilevante sforzo di riorganizzazione che si riverbera sulle gestioni, al quale si aggiunge l'impegno per il correlato adeguamento dei documenti di bilancio, da operare in linea con il sistema dei conti SEC 95.

Sono diversi i compiti e le attribuzioni del Ministero ridisegnati dall'articolo 20 d.lgs. n. 300 del 1999: in materia di difesa e sicurezza militare dello Stato, politica militare e partecipazione a missioni a supporto della pace, partecipazione ad organismi internazionali di settore, pianificazione generale ed operativa delle forze armate ed interforze, pianificazione relativa all'area industriale di interesse della difesa.

A fronte dei molteplici compiti, l'organizzazione della macchina amministrativa risulta complessa e la gestione delle spese di che ora trattasi è distribuita tra la Direzione generale di commissariato e servizi generali e i

diversi centri di responsabilità dei vari Stati Maggiori e dell'Arma dei carabinieri.

Per rilevare i risultati di spesa occorre anche tenere presente che, per la particolare natura delle missioni istituzionali e per le conseguenti esigenze organizzative spesso da rapportare a quelle di altri organismi internazionali, sono in vigore per la Difesa norme di gestione particolari e regole di bilancio e rendiconto in qualche misura "speciali". Ciò incide sia sulla ricostruzione delle serie storiche, sia sulle operazioni di confronto degli andamenti di spesa che si volessero effettuare.⁵²

III-3.3. La spesa corrente del Ministero per acquisto di beni e servizi rilevata dai rendiconti finanziari.

La Corte ha ricostruito i dati finanziari di rendiconto per gli anni 1999 - 2000 - 2001 (cfr. tabelle riepilogative allegate) secondo i criteri di scelta già precisati.

I dati sono espressi in lire, come del resto nei rendiconti ufficiali, atteso il periodo preso in considerazione. La classificazione economica è per tutti e tre gli esercizi quella nuova (SEC 95), effettiva per il 2000 e 2001, riclassificata per il 1999.

Nell'opera di ricostruzione dei flussi finanziari, effettuata dalla Corte distintamente per ciascun anno del triennio, sono emerse inizialmente alcune anomalie per le quali sono stati chiesti chiarimenti all'Ufficio di bilancio del Ministero e delle quali si è comunque tenuto conto per assicurare l'omogeneità tra esercizi diversi. In particolare:

- le risorse allocate originariamente in capitoli di spesa per beni e servizi di parte corrente, nel passaggio al sistema SEC 95, sono confluite parte nei corrispondenti capitoli di parte corrente e parte in capitoli in conto capitale: ad es. capitolo 1432 e capitolo 1665 (del 1999) in relazione ai capitoli 7127 e capitoli 7177 (anni 2000 e 2001) ;
- alcune risorse su capitoli definiti "spese obbligatorie" sono risultate riportate in rendiconto come tali per un solo anno del triennio di riferimento: ad esempio capitolo 1097 esercizio 1999 confluito per

⁵² Come già riferito, secondo quanto precisato dall'Ufficio centrale di bilancio e degli affari finanziari, ai sensi di quanto stabilito dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, tutte le spese militari, anche quelle cosiddette "d'investimento", sono considerate di "parte corrente" (legge n. 94/1997).

l'esercizio finanziario 2000 nel capitolo 3883 e nei capitoli 3883, 4372, 4540 per l'esercizio finanziario 2001).

Sulla spesa complessiva della categoria II "Acquisto di beni e servizi" sostenuta dal Ministero della difesa, la Corte ha incentrato la propria attenzione su una spesa complessiva lievemente inferiore come di seguito evidenziato ⁵³:

ANNO 1999

Totali di categoria:

Pagamenti complessivi: lire 10.503.411.079.844

Impegni di competenza lire 11.380.077.194.062

Pagamenti di competenza lire 4.795.228.959.149

Spese analizzate dalla Corte

Pagamenti complessivi: lire 10.132.859.463.770

Impegni di competenza lire 11.048.923.404.306

Pagamenti di competenza 4.496.253.835.793

ANNO 2000

Totali di categoria:

Pagamenti complessivi: lire 10.892.509.447.230

Impegni di competenza lire 10.291.578.199.935

Pagamenti di competenza lire 5.421.943.889.958

Spese analizzate dalla Corte

Pagamenti complessivi: lire 10.270.187.421.086

Impegni di competenza lire 9.571.591.927.645

Pagamenti di competenza 4.859.333.982.303

ANNO 2001

Totali di categoria:

Pagamenti complessivi: lire 9.681.002.629.667

Impegni di competenza lire 9.934.009.201.508

Pagamenti di competenza lire 5.089.368.592.637

Spese analizzate dalla Corte

Pagamenti complessivi: lire 8.929.722.537.364

Impegni di competenza lire 9.064.420.780.978

Pagamenti di competenza 4.499.568.104.590

⁵³ Si avverte che qualche lieve discordanza tra i dati qui sopra indicati e quelli ricavabili da operazioni sommatorie nelle allegate tabelle, trova giustificazione nel fatto che in tabella sono inseriti anche capitoli non appartenenti alla codifica ufficiale di bilancio "Categoria II" che per l'oggetto, eccessivamente generico, comprendono anche ed in parte acquisti di beni e servizi. Detti capitoli sono comunque evidenziati nelle tabelle e non incidono in maniera significativa sui totali.

L'analisi ha evidenziato la presenza di numerosi capitoli ad oggetto promiscuo, per i quali non è stato possibile, nemmeno con l'aiuto dell'Amministrazione, disaggregare le spese. E' emerso, altresì, che la gestione di numerosi capitoli avviene tramite aperture di credito, per le quali le informazioni ricevute pur numerose, a causa della non completezza o disomogeneità dei dati ricevuti non hanno consentito una ricostruzione esatta dell'ammontare complessivo di spesa della Difesa effettuata su dette contabilità (cfr. successivo paragrafo III-3.4.)

III-3.4. Capitoli sui quali incidono spese gestite in contabilità speciale o a mezzo di aperture di credito a favore di funzionari delegati.

Numerosi uffici e servizi hanno trasmesso elenchi e prospetti, a volte particolareggiati, di capitoli gestiti su aperture di credito in contabilità ordinaria o in contabilità speciale.

Le informazioni, che sarebbero necessarie per pervenire ad una esatta ricostruzione del fenomeno sotto il profilo della gestione, sono molteplici e l'Amministrazione non è stata sempre in grado di fornirle. Si ricordano: - elenco completo dei capitoli incisi; - ammontare delle contabilità e delle aperture di credito relativo agli esercizi 2000 e 2001; - impegni e pagamenti per ciascuna gestione; - notizie sul controllo dei resoconti delle gestioni; - monitoraggio delle spese per prodotto o fornitura. Le informazioni sono state solo in parte acquisite anche per espresso orientamento in sede istruttoria, nella considerazione che l'indagine è stata finalizzata ad un esame a campione e ad una ricostruzione del quadro generale in tema di acquisti per beni e servizi.

Sulla necessità che le amministrazioni centrali conoscano esattamente e tempestivamente tutti gli elementi necessari a valutare l'effettiva utilizzazione e l'impiego delle risorse assegnate, ci si è già soffermati in altra parte della relazione; il problema si risolve in quello di predisporre più immediate verifiche e corretto monitoraggio.

Per gli anni 2000 e 2001 si riportano i dati riferiti ai soli capitoli campionati dalla Corte.

- Commissariato generale delle Onoranze caduti in guerra (C.d.R. 21) – capitolo 6987 gestito interamente da funzionari delegati;
- Ufficio Centrale del Bilancio e degli affari finanziari (C.d.R.22) - capitoli in contabilità speciale nn. 5824, 6029; capitoli in contabilità ordinaria nn. 6988, 6989.

- Direzione generale degli Armamenti terrestri , IV reparto – 12' divisione (C.d.R. 26) - capitoli gestiti nel biennio in contabilità speciale:1080, 5827, 6016; mentre sono stati gestiti, ciascuno in quota parte, in contabilità sia ordinaria che speciale i seguenti capitoli: 1802, 2102, 2804, 5811; solo in contabilità ordinaria i capitoli 4011, 4031, 4051, 6972, 6973.
- Ispettorato logistico esercito (C.d.R. 28) - risultano gestiti in contabilità speciale capitoli 6892, 6893, 6894, 6895.
- Marina militare (C.d.R. 29) – in contabilità speciale capitoli 6910, 6911; in contabilità ordinaria capitoli 6914, 6915; in gestione mista capitoli 6912, 6913.
- Segredifesa - Ufficio generale gestione enti Area tecnico - industriale (C.d.R. 31 - in contabilità speciale capitoli 6760, 6848, 6946,6947, 6949, 6999;

E' evidente che le spese sono gestibili o in contabilità ordinaria o in contabilità speciale, come distintamente indicato dall'Amministrazione nei prospetti inviati.⁵⁴

Per gli acquisti di beni e servizi il criterio, generalmente seguito dall'Amministrazione della difesa, nella ripartizione tra contabilità ordinaria e contabilità speciali è quello di assegnare a queste ultime le risorse destinate al "funzionamento" delle strutture periferiche.

In contabilità ordinaria, con aperture di credito a favore di funzionari delegati, sono effettuate spese per approvvigionamento di beni e servizi di uso comune (es. cancelleria, telefonia fissa e mobile, energia elettrica, acqua, combustibile da riscaldamento, pulizia locali, fax, mobilio ad uso ufficio etc.) su capitoli ben individuati che a partire dall'esercizio finanziario 2000 fanno parte della "gestione unificata" attribuita alla Direzione generale di commissariato e servizi generali. Come dispone il decreto interministeriale (ministri Difesa e Tesoro) n. 63 del 1999, rimane ferma la necessità dell'imputazione delle spese alle Unità previsionali di rispettiva competenza ed ai centri di responsabilità pertinenti, ma i finanziamenti sui vari capitoli di bilancio sono disposti con aperture di credito dalla Direzione Commiservizi. I funzionari delegati rispondono a detta Direzione per gli adempimenti amministrativo-contabili.

La differenza tra le due contabilità richiede una configurazione distinta ed adeguata dei relativi controlli e verifiche, osservazione questa della quale

⁵⁴ Il citato Regolamento di cui al d.p.r. 1076 del 1976. disciplina puntualmente anche le procedure per le richieste di accreditamento e per la rendicontazione per: -contabilità speciali (spese periferizzate), -anticipazioni agli enti "periferici", -gestioni a mezzo di funzionari delegati (contabilità ordinaria) etc.

l'Amministrazione deve tenere conto nel programma, in corso, di elaborazione e implementazione dei sistemi di monitoraggio.

Ad esempio, il Comando generale dell'Arma dei Carabinieri, per quanto attiene i sistemi di controllo ha precisato che: “- per la spesa accentrata attuata da tempo un sistema di monitoraggio e controllo denominato Controllo Attuazione Programmi (C.A.P.); - per la spesa decentrata dal corrente esercizio finanziario (2003), è stato adottato un sistema di controllo denominato Sistema Informatico per la Gestione Esigenziale Decentrata (S.I.G.E.D.), che dovrebbe consentire il costante flusso di informazioni sui costi fra periferia e centro”.⁵⁵

III-3.5. Capitoli ad oggetto promiscuo nei vari centri di responsabilità

L'esame dei rendiconti finanziari del Ministero ha rivelato che i capitoli ad oggetto promiscuo superano l'80% del totale dei capitoli della categoria II.

L'Amministrazione, pur riconoscendo che ciò è suscettibile di comportare limiti in termini di immediata trasparenza dei risultati di rendiconto, ritiene - per contro - che ciò consenta una maggiore flessibilità sotto il profilo della gestione concreta delle risorse stanziare in bilancio, in considerazione della natura e specificità delle missioni istituzionali attribuite.

Tuttavia, ai fini della razionalizzazione e del contenimento della spesa, si pone l'esigenza di verificare le correlazioni tra risorse impiegate e risultati conseguiti, e di meglio evidenziare le responsabilità gestionali. Il mantenimento di capitoli ad oggetto eccessivamente promiscuo appare per

⁵⁵ Ha indicato per il 2000 e 2001 i seguenti capitoli come interessati da aperture di credito a favore di funzionari delegati: - capitolo 2698 (ex 4600) “Vestiaro ed equipaggiamento – materiali ed attrezzature di campagna – indumenti speciali – divise ed indumenti di lavoro per gli operai – spese di riparazione, manutenzione e lavatura. Spese per l'igiene del militare”; - capitolo 2891 (ex 5031) “Spese per il potenziamento dei servizi dell'Arma dei Carabinieri. Spese per l'antifortunistica”; capitolo 2793 (ex 4604, 4606, 4608, 4612, 4614) “Acquisto di armi, munizioni, buffetteria, materiali delle trasmissioni e del genio, mezzi di trasporto, da traino e da combattimento, di aeromobili e natanti, impianti ed attrezzature per officine, materiale difesa per caserma, bersagli e poligoni; spese per immagazzinamento e trasporto combustibili e lubrificanti”.

tali obiettivi inadeguato. Del resto, la intervenuta riforma strutturale del bilancio dello Stato è stata orientata ad una maggiore intelligibilità dei documenti contabili per consentire un più consapevole processo decisionale e di programmazione.

Il Ministero, a partire dall'esercizio finanziario 2000, nel contesto della rivisitazione della struttura del bilancio, per ricercarne anche l'armonizzazione con il "Sistema di contabilità generale dei Paesi della Comunità Europea (COMSEC)" – ha proceduto a suddividere, su capitoli distinti, le tipologie di spese per acquisizione di beni e di servizi, con una capillare opera di riduzione/accorpamento/ridenominazione di molti capitoli di spesa. In sostanza, ha operato con i seguenti criteri di massima :

- unificare presso tutti i centri di responsabilità. interessati i vari capitoli di A/R e quelli tecnico/operativi, attinenti alla manutenzione qualificata ed all'esercizio dei mezzi e sistemi d'arma nell'ambito delle componenti terrestre, navale ed aerea delle Forze armate;
- unificare/accorpare, presso ciascun centro di responsabilità. e all'interno delle previste unità previsionali di base, i capitoli afferenti tipologie omogenee e/o similari di spesa;
- riformulare numerose denominazioni di capitoli caratterizzate da ridondanze descrittive, mediante l'indicazione della sola tipologia generale della spesa, avendo comunque riguardo alla peculiarità merceologica dei beni o servizi da acquisire.

L'operazione necessita, ad avviso della Corte, di ulteriori affinamenti anche a seguito degli esiti della sperimentazione in atto per la costruzione di un bilancio "gestionale" delle amministrazioni statali.

III-3.6. La spesa per il funzionamento del sistema e delle strumentazioni informatiche

La spesa per l'informatica, sempre per la parte corrente, si trova distribuita in più centri di responsabilità. Per l'anno 2000 si registrano in competenza sul rendiconto finanziario complessivamente impegni pari a lire 115.848.928.909 e pagamenti pari a lire 91.985.389.300

Per l'anno 2001 in competenza gli impegni sono complessivamente pari a lire 137.123.399.941 e i pagamenti pari a lire 102.138.978.480.

Nella considerazione che è in corso una implementazione delle strumentazioni informatiche e sono programmate azioni di integrazione dei sistemi e delle banche dati, l'incremento dell'ammontare degli impegni, peraltro di scarso rilievo, non merita particolare attenzione.

Il settore è stato inciso da acquisti tramite convenzione CONSIP, come sarà specificato nel successivo paragrafo 3.8, senza peraltro potere quantificare nemmeno in larga approssimazione, per mancanza di idonee informazioni da parte dell'Amministrazione, le quote di spesa effettuata ancora con il vecchio regime di acquisti e quelle da ascrivere al nuovo. E' evidentemente esclusa la possibilità di valutare se all'aumento delle spese in misura non elevata nel 2001 sia da attribuire all'adesione a dette convenzioni.

III-3.7. Raffronto tra i rendiconti finanziari 2000 e 2001

Con tutte le avvertenze sulla limitata significatività dei dati finanziari di rendiconto, in più parti della presente relazione evidenziata, si offre un raffronto tra il 2000 e il 2001 delle spese prese in considerazione dalla Corte (elenco allegato n.2), ripartite per centri di responsabilità. Dal raffronto sono escluse le spese per "informatica" nella considerazione che, per il percorso di sviluppo dei sistemi in atto, non possono riscontrarsi significative diminuzioni della relativa spesa.

Spese correnti per "acquisto di beni e servizi"

Totali per Centri di Responsabilità dei capitoli presi a campione

(escluse le spese informatiche)

(in lire)

Dati forniti da URSIA; elaborazione Corte dei conti

Impegni in conto competenza

CDR	ES. FIN. 2000	ES. FIN. 2001	VAR. %
1	57.639.401.720	51.083.507.031	-11,37

8	16.190.981.210	17.775.187.475	9,78
10	881.755.965.924	657.609.287.666	-25,42
11	1.538.386.937.786	1.599.570.093.576	3,98
12	633.535.680.910	538.173.785.706	-15,05
15	834.848.420.215	350.391.576.907	-58,03
16	147.786.548.165	160.910.918.339	8,88
21	5.774.675.655	8.204.039.855	42,07
22	456.408.180	365.816.526	-19,85
23	706.015.784.474	790.740.023.574	12,00
24	513.857.364.985	541.458.799.577	5,37
25	7.343.905.990	8.748.775.916	19,13
26	1.380.114.283.281	726.970.584.764	-47,33
27	1.540.665.556.246	1.464.898.355.271	-4,92
28	23.168.906.844	787.451.655.380	3298,74
29	232.295.670.596	504.916.600.929	117,36
30	923.770.227.827	1.231.097.077.694	33,27
31	19.278.073.088	15.671.180.729	-18,71
TOTALI	9.462.884.793.096	9.456.037.266.915	-0,07

Pagato in conto competenza

CDR	ES. FIN. 2000	ES. FIN. 2001	VAR. %
1	48.942.989.920	41.255.608.260	-15,71
8	11.840.384.110	14.022.617.670	18,43
10	167.585.978.010	102.592.289.205	-38,78
11	625.743.600.670	598.671.357.000	-4,33
12	228.297.166.340	99.807.338.490	-56,28
15	608.738.665.034	276.187.439.285	-54,63
16	111.498.002.463	123.739.451.707	10,98
21	2.193.389.955	4.127.137.560	88,16

22	288.871.660	335.926.370	16,29
23	394.938.457.685	453.685.567.930	14,88
24	448.328.522.285	490.877.311.920	9,49
25	6.108.245.020	7.271.693.745	19,05
26	381.773.704.515	156.915.050.000	-58,90
27	1.166.219.909.269	1.059.696.414.818	-9,13
28	8.230.000.000	464.162.806.880	5539,89
29	71.154.606.785	235.583.417.810	231,09
30	476.425.847.132	723.137.585.130	51,78
31	9.141.039.010	7.859.588.410	-14,02
TOTALI	4.767.449.379.863	4.859.928.602.190	1,94

A fronte dei dati su riportati può osservarsi quanto segue.

Sulla spesa considerata, escluse le spese per l'informatica, gli impegni presi nell'anno 2001 per acquisti in competenza, nel loro totale si discostano di poco da quelli dell'anno precedente, registrando così nel complesso una propensione agli acquisti del Ministero a carattere stazionario. Ciò non toglie che processi di rimodulazione della spesa nei diversi centri di responsabilità non si siano verificati. Si registrano, infatti, sia pur lievi diminuzioni di spesa in singoli Centri di responsabilità.

Il dato complessivo dei pagamenti, sempre di competenza, se confrontato all'omologo dato degli impegni, denota un considerevole ritardo nell'erogazione delle somme dovute. Se ne può in gran parte attribuire la causa al ritardo dell'assestamento di bilancio ed alle manovre di cassa del Tesoro, di cui si è accennato nella I parte della relazione. Tuttavia una corretta interpretazione del fenomeno non può prescindere dall'analisi delle singole condizioni contrattuali (scadenza dei contratti, fasi dei pagamenti etc.) e dalla rilevazione di eventuali disfunzioni dell'apparato amministrativo. Ciò si rimette alla competenza dei Servizi di controllo interno.

III-3.8. Gli acquisti tramite CONSIP

L'Amministrazione ha avvertito l'esigenza di definire le competenze in ordine alle nuove procedure di acquisto affidando ad una struttura dedicata quelle relative all'informazione ed ai controlli sugli acquisti effettuati in adesione alle convenzioni CONSIP.

Il II° Reparto del Segretariato generale della Difesa, allo scopo di portare a conoscenza di tutti gli organismi aventi autonomia amministrativa, le diverse tipologie di contratti "CONSIP" di rama, infatti, ogni qualvolta viene attivato un contratto "CONSIP", le disposizioni ritenute opportune.

L'Ufficio centrale per le Ispezioni amministrative, nell'ambito delle attività di competenza, verifica sia l'avvenuta attivazione dei contratti stipulati con il sistema CONSIP, sia l'esistenza di eventuali motivi ostativi alla corretta applicazione della normativa.

Vengono segnalate dalla stessa Amministrazione alcune problematiche, rilevate già al primo avvio delle nuove procedure, ed in particolare:

- limitata disponibilità di apparecchiature informatiche (hardware), in relazione alle esigenze di approvvigionamento dell'Amministrazione;
- impossibilità in alcuni casi di accedere ai contratti in convenzione "CONSIP" per indisponibilità dei materiali;
- difficoltà di applicazione, sotto l'aspetto finanziario, del contratto relativo al servizio riscaldamento "chiavi in mano", atteso che i servizi forniti trovano imputazione su differenti capitoli di bilancio, relativi alla fornitura di carburante, e alla manutenzione degli impianti termici.

Quanto alle convenzioni si riportano le informazioni trasmesse dal Segretariato generale in relazione alle convenzioni alle quali l'Amministrazione ha aderito negli anni 2000 e 2001. La mancata indicazione degli importi e della relativa imputazione in bilancio non consente osservazioni e commenti.

ANNO 2000

1. Convenzione per il noleggio di macchine fotocopiatrici e servizi connessi.
2. Convenzione per la fornitura in locazione di personal computer e dei servizi connessi.
3. Convenzione per la prestazione dei servizi di telefonia vocale fissa, di base e aggiuntivi.
4. Convenzione per la fornitura in locazione di stampanti e dei servizi connessi.
5. Convenzione per la prestazione dei servizi di telefonia mobile GSM, di base e aggiuntivi.
6. Convenzione per la fornitura, messa in opera e manutenzione di ISPBX (centrali telefoniche) di prodotti e servizi accessori per la realizzazione, la messa in esercizio e la gestione di servizi di telefonia avanzata.

ANNO 2001

1. Convenzione per la prestazione del servizio di noleggio full-service di macchine fotocopiatrici digitali e dei servizi connessi.
2. Convenzione per la fornitura di prodotti software e dei servizi connessi alla "produttività".
3. Convenzione per la prestazione del servizio di noleggio a lungo termine di autoveicoli senza conducente – cinque lotti:
4. Convenzione per la fornitura di licenze d'uso di programmi software Microsoft.
5. Convenzione per la fornitura di materiali di cancelleria e piccole attrezzature d'ufficio, materiali di consumo per informatica, per stampanti, per fotocopiatrici e fax – quattro lotti:
-
6. Convenzione per la fornitura di carburante per autotrazione, mediante consegna a domicilio.
7. Convenzione. per il servizio sostitutivo di mensa mediante buoni pasto – cinque lotti:

8. Convenzione per la fornitura di prodotti s.w. e dei servizi connessi (S.W. Sun).
9. Convenzione per la fornitura presso punti vendita di carburante per autotrazione – nove lotti:
10. Convenzione CONSIP S.p.A. per la fornitura di gasolio da riscaldamento mediante consegna a domicilio – cinque lotti:
11. Convenzione per la fornitura di prodotti software e dei servizi connessi (S.W. Lotus Smart Suite).
12. Convenzione per la fornitura di apparecchiature fax e dei servizi connessi.
13. Convenzione per la fornitura di personal computer portatili e dei servizi connessi.

III-3.9. Ministero della Difesa: Conclusioni

Di alcune specificità delle gestioni e dei documenti contabili si è già detto. Ciò non esclude che, pur nel rispetto della specificità, non possa pervenirsi ad una lettura dei bilanci più trasparente dell'attuale, in modo da agevolare il governo della spesa.

Una rivisitazione, in qualche caso, dell'attuale ripartizione delle risorse stanziare su diversi capitoli di bilancio si impone, anche per agevolare in concreto la gestione stessa. Si richiamano le difficoltà rappresentate dall'Amministrazione per l'imputazione ai pertinenti capitoli delle spese per carburanti e impianti termici acquistati tramite convenzione CONSIP, di cui si è detto nel precedente paragrafo

Negli anni 2000 e 2001, non sono risultati sufficientemente diffusi strumenti e interventi idonei a consentire al Ministero di avere una visione completa e trasparente dei propri acquisti di beni e servizi. La situazione, come si è potuto constatare, appare in miglioramento a partire dal 2002.

Quanto sopra, per il biennio 2000-2001, non ha sempre permesso di rispondere adeguatamente alle richieste della Corte.

Il problema della trasparenza dei dati di rendiconto è avvertito nel Ministero, sia a livello di ufficio di bilancio, sia dagli enti gestori della spesa. Questi ultimi, ciascuno nell'ambito delle proprie competenze, appaiono in fase, solo in alcuni casi avanzata, di elaborazione di programmi anche informatizzati per la rilevazione e l'elaborazione dei dati ai fini del controllo e del contenimento della spesa. Attività di impulso in tal senso è stata data, nell'ultimo anno, dal Servizio di controllo interno di recente istituito ai sensi del d.lgs. n. 256 del 1999, al quale la disposizione dell'arti 26 della legge finanziaria già citata,

assegna anche il compito di vigilare sul contenimento della spesa per beni e servizi.

Le puntuali precisazioni, dedotte anche in udienza, fanno attendere una migliore razionalizzazione delle spese per gli esercizi successivi a quelli di riferimento della presente relazione.

Lo Stato Maggiore della Difesa ha fatto presente che “ attualmente presso questo SMD non sono stati ancora attivati meccanismi informatici per la rilevazione immediata dello stato d'avanzamento delle procedure di acquisizione. In attesa delle procedure informatizzate di prossima adozione nel corso del 2003, il monitoraggio dell'attuazione dei programmi e del flusso finanziario ai fini della spesa periferica viene attuato sulla base di quanto previsto dalla GAB 2001, attraverso l'acquisizione dei modelli D emessi dai CC.RR.AA. con cui viene dato riscontro delle azioni conseguenti all'emanazione dei modelli di finanziamento per gli approvvigionamenti a livello accentrato o periferico”.

Quanto alle spese “periferiche” rileva, peraltro, questa Sezione che, anche in attesa della informatizzazione dei dati, occorre accelerare l'acquisizione e l'analisi dei suddetti modelli per potere conoscere almeno nella prima metà dell'esercizio finanziario successivo a quello in cui si sono concluse le gestioni, i risultati delle gestioni stesse. Solo in tal modo sarà possibile assumere le decisioni e programmare gli interventi per le ulteriori spese.

Lo Stato Maggiore dell'Esercito ha comunicato che “nell'ambito della F.A., è operante, dal 1.1.2003, la procedura automatizzata SIEFIN (Sistema Informativo Finanziario dell'Esercito) che consente il continuo monitoraggio della spesa periferica e la possibilità di intervenire in tempo reale sulla gestione finanziaria fino ai minori livelli ordinativi deputati alla gestione di fondi di bilancio”.

Lo Stato Maggiore dell'Aeronautica ha evidenziato che “per l'attività di monitoraggio finalizzato al controllo della spesa, a decorrere dal 1.1.2003, è stato attivato il programma S.I. SMA-GEST. (Sistema Informativo SMA di Gestione del Bilancio), con cui lo SMA ha realizzato il controllo dei flussi di finanziamento degli Organi cui è devoluto il controllo e l'impiego operativo ed amministrativo dei fondi. Tale controllo procede dalla fase della previsione del fabbisogno finanziario e della programmazione pluriennale alla fase della erogazione dei fondi di bilancio in favore degli Organismi titolari dei poteri di spesa”.

Ed ancora con riferimento alle spese periferiche che “è in fase di avanzata sperimentazione il programma S.I.A.S.A. (Sistema Informativo Automazione Servizi Amministrativi), attraverso il quale il COMLOG effettua il

monitoraggio della spesa periferica, mediante un sistema informativo essenzialmente basato sui dati contabili relativi alla gestione amministrativa degli Enti e dei Distaccamenti dell'A.M.. Il S.I.A.S.A. è previsto che sia adottato, in via generale e definitiva, da tutti gli Enti di F.A. entro il 31.12.2003”.

Infine, ha precisato “che i sistemi informatici indicati potranno, nel prossimo futuro, essere integrati tra loro mediante la linea Intranet di F.A. (AERONET) e consentire, così, il monitoraggio della spesa nel complesso ed in tempo reale, con indubbi, positivi riflessi ai fini del più razionale e corretto impiego dei fondi”.

Lo Stato Maggiore della Marina inquadra la questione “alla luce delle direttive che il Ministro ha inteso impartire, per il tramite dell'Organo di controllo interno (SECIN), al fine di avviare, a partire dal 2003, ancorché in via sperimentale, un controllo interno che consenta di monitorare l'andamento della spesa periferica e centrale e conseguentemente la correlata attività programmatica degli SS.MM. di Forza Armata”. Ed ancora precisa che “Nell'ottica delle azioni in corso per il contenimento della spesa, si rappresenta inoltre che in ambito M.M., a decorrere dal 1999, è stato avviato un processo di ristrutturazione del settore amministrativo degli Enti di spesa periferici, mirato a perseguire e mantenere un assetto organizzativo appropriato tale da rendere minimo il rapporto costo/efficacia dell'azione amministrativa. Tale processo ha portato alla costituzione dei Centri Unici di Spesa nelle sedi, allo scopo di consolidare le competenze in materia di amministrazione del personale e di acquisizione di beni e servizi”.

L'Arma dei Carabinieri ha precisato che con riferimento alle spese di che ora trattasi, i relativi capitoli di bilancio afferiscono all'unico centro di responsabilità, che esercita due tipologie di controlli “in relazione alla natura delle spese: per la spesa accentrata è attuato, da tempo, un sistema informatico di monitoraggio e controllo, denominato Controllo Attuazione Programmi; - per la spesa decentrata, dal 2003, è stato adottato un sistema di controllo denominato “Sistema Informatico per la Gestione Esigenziale Decentrata”, che consente di realizzare un costante flusso di informazioni tra periferia e centro. Si soggiunge, sempre in materia di controllo della “spesa periferica”, che è stato costituito un sottogruppo di lavoro, sotto l'egida del Segretariato generale, nell'ambito del progetto “Sistema informativo dei vertici militari

(SIV), per la predisposizione delle specifiche tecnico/amministrative e finanziarie, necessarie per ottenere un costante ed efficace monitoraggio della spesa, con particolare riguardo a quella periferica. Le attività di analisi e studio del progetto, nonché della relativa sperimentazione, saranno, presumibilmente completate entro l'anno 2004. Il sistema di raccolta dati, che utilizzerà una architettura informatica basata su rete INTERNET, sarà interfacciabile con i sistemi informatici attualmente in uso presso gli SSMM di F.A. e del Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri. Si segnala, al riguardo, la Circolare Ministeriale GAB 2001 "Procedure interne di formazione del bilancio della Difesa e suo esercizio" per la parte relativa alla procedura per il "controllo della spesa".⁵⁶

Se è da ritenersi, dunque, positivo l'impegno dei diversi Enti come ora descritto, si segnala che, ai fini del ricorso alle procedure centralizzate di acquisto, e in genere per l'accesso al mercato telematico, non esiste ancora una diffusa e sufficiente disponibilità di apparecchiature informatiche. Di tale carenza dovrà farsi carico l'Amministrazione dotando dei necessari strumenti quantomeno quegli uffici e servizi che, sulla base dei programmi di fabbisogno e di acquisto, si riterranno maggiormente chiamati ad aderire alle nuove procedure.

La materia è stata solo di recente affrontata, in coerenza con gli sviluppi del nuovo "mercato", e va dato atto alla Difesa di avere già impostato una organizzazione dedicata, ponendo in capo al II Reparto del Segretariato generale compiti di informazione in ordine alle procedure e convenzioni che vengono attivate, ed in capo all'Ufficio centrale per le ispezioni amministrative la verifica dei contratti stipulati.

⁵⁶ La Circolare è stata acquisita agli atti della Sezione.

I RELATORI : Cons. Anna Maria Carbone

Prosperetti

Cons. Antonio Cimmino

CORTE DEI CONTI

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello stato

Relazione in esito all'Indagine “ Verifica, con particolare riferimento agli acquisti tramite convenzioni CONSIP, del contenimento della spesa nell'ambito delle forniture e dei servizi su alcuni centri di spesa delle amministrazioni dello Stato, assunte a campione: Ministero dell'economie e delle finanze, Ministero della difesa, Ministero della giustizia”. (Relatori Cons. Anna Maria Carbone Prosperetti e Cons. Antonio Cimmino)

INDICE DELLA RELAZIONE

PARTE PRIMA: Premesse e Considerazioni generali in esito all'indagine
pag.1

I-1. Limiti dell'analisi dei risultati finanziari di rendiconto ed avvertenze per una corretta interpretazione dei dati

pag.4

I-2. Gli acquisti centralizzati nel biennio 2000-2001, i principali fenomeni rilevati

pag.10

- Difficoltà per la quantificazione delle spese e dei risparmi
- Difficoltà nell'attuazione del sistema ed interventi necessari per un effettivo contenimento della spesa.
- Interventi organizzativi per rendere trasparente la spesa e certi e tempestivi i pagamenti.
- Effetti sulla manovra finanziaria complessiva

PARTE SECONDA: Rilevazioni di quadro
pag.17

II-1. La ricostruzione dei flussi finanziari nel triennio 1999, 2000, 2001
pag.17

II-2. Il quadro normativo e l'impianto organizzativo nell'obiettivo del contenimento della spesa

pag.19

II-3. Le iniziative per attivare il nuovo sistema di acquisti

nelle

amministrazioni

statali

pag.25

- Attività di impulso e coordinamento del Ministero dell'Economia e delle finanze
- Lo stato di attuazione della disciplina normativa

PARTE TERZA: La spesa per acquisto di beni e servizi dei Ministeri: Economia e finanze, Giustizia, Difesa.

Pag.31

III-1. La spesa sostenuta dal Ministero dell'economia e delle finanze

pag.31

III-1.1. L'istruttoria

III-1.2. Riforme organizzative incidenti sui centri di responsabilità

III-1.3. La spesa corrente per acquisto di beni e servizi

III-1.4. Capitoli sui quali incidono aperture di credito

III-1.5. Capitoli ad oggetto promiscuo

III-1.6. La spesa per il funzionamento del sistema e delle strutture informatiche

III-1.7. Raffronto tra i rendiconti finanziari 2000 e 2001

III-1.8. Acquisto di beni e servizi Uffici periferici

III-1.9. Gli acquisti tramite CONSIP

III-1.10. Considerazioni conclusive

III-2. La spesa sostenuta dal Ministero della giustizia

pag.49

III-2.1. L'istruttoria

III-2.2. Riforme organizzative incidenti sui centri di responsabilità

III-2.3. La spesa corrente per acquisto di beni e servizi

III-2.4. Capitoli sui quali incidono contabilità speciali ed aperture di credito

III-2.5. Capitoli ad oggetto promiscuo

III-2.6. La spesa per il funzionamento del sistema e delle strutture informatiche

III-2.7. Raffronto tra i rendiconti finanziari 2000 e 2001

III-2.8. Gli acquisti tramite CONSIP

III-2.9. Considerazioni conclusive

III-3. La spesa sostenuta dal Ministero della difesa

pag.66

III-3.1. L'istruttoria

III-3.2. Quadro normativo e riforme organizzative incidenti sui centri di responsabilità

III-3.3. La spesa corrente per acquisto di beni e servizi

III-3.4. Capitoli sui quali incidono contabilità speciali ed aperture di credito

III-3.5. Capitoli ad oggetto promiscuo

- III-3.6. La spesa per il funzionamento del sistema e delle strutture informatiche
- III-3.7. Raffronto tra i rendiconti finanziari 2000 e 2001
- III-3.8. Gli acquisti tramite CONSIP
- III-3.9. Considerazioni conclusive

PROSPETTI ALLEGATI

(Dati URSIA -Elaborazione Corte dei conti- in lire)

Capitoli analizzati dalla Corte

- All.1 Elenco capitoli di spesa monitorati dalla Corte relativi al Ministero Economia
- All.2 Elenco capitoli di spesa monitorati dalla Corte relativi al Ministero Difesa
- All.3 Elenco capitoli di spesa monitorati dalla Corte relativi al Ministero Giustizia

Totali complessivi della spesa campionata

- All.4 Ministero dell'Economia (1999, 2000, 2001)
- All.5 Ministero della Difesa (1999, 2000, 2001)
- All.6 Ministero della Giustizia (1999, 2000, 2001)

La spesa campionata distinta per capitoli

- All. 7 Nota metodologica
- All. 8 (pagine da 1 a 37 - Esercizio finanziario 1999)
- All . 9 (pagine da 1 a 28 – Esercizio finanziario 2000)
- All.10 (pagine da 1 a 30 – Esercizio finanziario 2001)
- All.11 Ministero della Giustizia - spese per l'informatica

=====