

INTRODUZIONE

di Francesco Fimmanò

Corte dei conti e *spending review*

La *revisione della spesa pubblica* ossia *l'insieme dei procedimenti volti a migliorarne l'efficienza e l'efficacia* si basa sulla sistematica analisi e valutazione della pubblica amministrazione nelle strutture organizzative e nella sua definizione e gestione. La fattispecie complessa è stata prima oggetto di Commissioni di studio (1) e poi di provvedimenti di legge accompagnati negli ultimi anni dalla nomina di *Commissari alla spending review* (2).

A settembre 2002 venne emanato il d.l. n. 194/2002 definito *decreto tagliaspese* che modificò strutturalmente, nelle norme di contabilità pubblica, il metodo di previsione delle spese, ponendo dei tetti di salvaguardia e contemplando l'applicazione ad opera del Governo di misure urgenti di blocco della spesa in caso di superamento dei tetti deliberati dal Parlamento con la legge di bilancio (3).

L'analisi sistematica dei capitoli di spesa, avviata in via sperimentale dalla legge finanziaria per il 2007, fu trasformata successivamente in *Programma permanente* ad opera della legge finanziaria per il 2008. Talora le esigenze impellenti di mantenere i saldi di finanza pubblica hanno tuttavia comportato *tagli lineari* agli stanziamenti ed ai trasferimenti che invece di riguardare gli sprechi si sono trasformati in riduzioni dei servizi. In taluni casi sono state poi previste misure di contenimento della dinamica dei salari dei dipendenti pubblici.

I Commissari di Governo alla revisione hanno fatto affidamento, per l'analisi, la revisione e la progettazione di interventi per l'efficienza della spesa per beni e servizi soprattutto sulle *centrali comuni*. Il *Programma di razionalizzazione* degli acquisti (4) può ormai considerarsi un modello organizzativo consolidato, incentra-

to sulle centrali di committenza coordinate dal *Tavolo dei soggetti aggregatori* (5).

Con la legge di bilancio 2017 questa impostazione è stata rafforzata (6) sulla base dell'esigenza di rinnovamento degli strumenti di acquisto prevedendo, al comma 413, che il Mef proceda ad avviare un'analisi volta ad individuare nuovi strumenti per l'acquisizione di beni durevoli e la successiva concessione degli stessi. Il comma 415 ha poi stabilito che il ministero, in via sperimentale, divenga acquirente unico per le merceologie dell'energia elettrica e del servizio sostitutivo di mensa (7). Vi sono state poi iniziative volte a esplorare la possibilità di introdurre nuovi strumenti, soprattutto di tipo finanziario, per favorire un'ulteriore implementazione del *Programma* e in particolare modelli innovativi di *procurement*, basati sull'applicazione della leva finanziaria agli approvvigionamenti di beni e servizi, in condizioni di scarsità di risorse economiche, senza incidere sul debito pubblico.

Sempre la legge di bilancio per il 2017 ha apportato modifiche al d.l. n. 66/2014 in tema di *soggetti aggregatori*, prevedendo, in particolare, che nell'ambito del citato tavolo tecnico operi un *Comitato guida con compiti di indirizzo*. Attraverso la diffusione di linee guida, il Comitato fornisce indicazioni alle amministrazioni centrali e locali anche ai fini della determinazione delle fasce di valori da porre a base d'asta e delle modalità per non discriminare o escludere le micro e le piccole imprese. Il comma 3-*bis* all'art. 9 prevede la possibilità, per le amministrazioni pubbliche obbligate a ricorrere a Consip o ai soggetti aggregatori, di svolgere autonome

(5) Art. 9, c. 1, d.l. n. 66/2014.

(6) Con il comma 419 è stato ulteriormente allargato il raggio di azione della Consip, che può offrire un supporto diretto alle altre amministrazioni per interventi di semplificazione, innovazione e riduzione dei costi dei processi amministrativi (con un aumento delle dotazioni del Programma di razionalizzazione di 3 milioni di euro nel 2017 e di 7 milioni di euro a decorrere dal 2018).

(7) Nel corso del 2017 il Mef, con il supporto di Consip, ha condotto le attività per la predisposizione del decreto ministeriale in cui dovranno essere definite le modalità e i tempi di attuazione e coinvolte le strutture dei ministeri individuati dalla norma. È stato costituito un gruppo di lavoro Mef-Consip per condurre uno studio con l'obiettivo di ipotizzare un modello per la centralizzazione degli acquisti delle citate merceologie. Lo studio ha previsto approfondimenti sia sul processo di acquisto, sia sugli strumenti informatici ad oggi in uso presso il Mef. Inoltre, è stato avviato uno studio di fattibilità per individuare le funzionalità, da implementare nell'ambito della piattaforma "*acquistinretepa*", a supporto del processo individuato per la sperimentazione dell'acquirente e pagatore unico.

(1) Molti studi ed analisi sono stati realizzati soprattutto dalla disciolta *Commissione tecnica per la spesa pubblica* presso il Ministero del tesoro dal 1986 al 2005, a cui succedette nel 2006 la *Commissione tecnica per la finanza pubblica* presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

(2) Durante il Governo Monti fu nominato Enrico Bondi, cui succedette a gennaio 2013 Mario Canzio e a ottobre dello stesso anno Carlo Cottarelli che istituì *Il blog del commissario (revisionedellaspesa.gov.it)*. A marzo 2015 vennero nominati dal Governo l'economista Roberto Perotti e Yoram Gutgeld che hanno avviato il programma di riduzione a 35 delle centrali di acquisto deputate a gestire le grandi gare.

(3) Questo provvedimento ha messo fine alla proliferazione della spesa oltre i limiti deliberati dal Parlamento che si producevano con norme che sottostimavano le spese future.

(4) Il Programma di razionalizzazione acquisti della pubblica amministrazione è stato introdotto per le amministrazioni dello Stato con l'art. 26 l. 23 dicembre 1999, n. 488.

procedure di acquisto, nel caso in cui non siano disponibili i relativi contratti nel sistema delle convenzioni purché “l’acquisto in autonomia sia necessitato da ragioni di motivata urgenza e il contratto abbia durata e misura strettamente necessari a tamponare la situazione di urgenza creatasi [...]”.

Il ricorso agli strumenti del Programma di razionalizzazione è stato poi rafforzato da altre disposizioni correttive del *Codice dei contratti pubblici* (8) a cominciare da quelle volte a garantire la partecipazione delle microimprese e delle piccole e medie imprese alle iniziative di gara attraverso un’attenta suddivisione in lotti (9).

La riforma del 2016, sulla scorta dei principi della legge delega (l. n. 11/2016) aveva previsto l’introduzione di un sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti che, partendo dall’analisi di parametri obiettivi, ne misurasse l’effettiva capacità tecnica e organizzativa, con il fine di riorganizzarle e ridurne sensibilmente il numero, a vantaggio di una più elevata competenza e professionalizzazione. Come noto, il sistema è rimasto di fatto sulla carta e, a tre anni di distanza dalla riforma, lo schema di d.p.c.m. non ha ancora ricevuto l’approvazione della Conferenza unificata

Stato-regioni (10).

L’art. 37, c. 4, *Codice dei contratti pubblici*, in attuazione del principio di delega, prevede che – fatto salvo quanto stabilito al comma 1 (11) e al primo periodo del comma 2 (12), i comuni non capoluogo di provincia debbano procedere necessariamente per i propri affidamenti: a) ricorrendo a una centrale di committenza o a soggetti aggregatori qualificati; b) mediante unioni di comuni costituite e qualificate come centrali di committenza, ovvero associandosi o consorziandosi in centrali di committenza nelle forme previste dall’ordinamento; c) ricorrendo alla stazione unica appaltante costituita presso le province, le città metropolitane ovvero gli enti di area vasta.

Con la legge di stabilità 2016 (l. 28 dicembre 2015, n. 208), è stata estesa agli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale e alle agenzie fiscali l’obbligatorietà del ricorso alle convenzioni e agli altri strumenti di acquisto realizzati dalla Consip ed è stato consolidato il sistema di determinazione dei prezzi di riferimento già delineato dal d.l. n. 66/2014 (13).

Va peraltro espresso – ai nostri fini – un giudizio *assolutamente negativo* su una delle modifiche più discusse del recente decreto c.d. sblocca-cantieri (d.l. n. 32/2019), che trasforma l’obbligo sancito dal comma 4 dell’art. 37 in una mera facoltà (14).

Orbene la Corte dei conti ha avuto modo di analiz-

(8) Il comma 6-*bis* dell’art. 36 del codice in tema di controlli nelle procedure sotto soglia svolte attraverso mercati elettronici (come il MePa) prevede che, in caso di affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro, sia lo stesso gestore del mercato elettronico ad effettuare i controlli sull’assenza dei motivi di esclusione di cui all’art. 80. Invece, in base all’art. 79, nel caso di presentazione delle offerte attraverso mezzi di comunicazione elettronici, qualora si verifichi un malfunzionamento, la stessa stazione appaltante adotta i necessari provvedimenti al fine di assicurare la regolarità della procedura anche disponendo la sospensione del termine per la ricezione delle offerte. Con l’art. 95 è stata, infine, introdotta la determinazione del limite massimo del 30 per cento entro cui può essere fissato il punteggio economico nel caso di offerta economicamente più vantaggiosa basata sul rapporto qualità prezzo.

(9) In base all’art. 51 del codice, al fine di favorire l’accesso delle micro imprese e delle Pmi, le stazioni appaltanti suddividono gli appalti in lotti funzionali ovvero in lotti prestazionali, in conformità alle categorie o specializzazioni nel settore dei lavori, servizi e forniture. Nel caso di suddivisione in lotti, il relativo valore deve essere adeguato in modo da garantire l’effettiva possibilità di partecipazione da parte delle micro, piccole e medie imprese. Le stazioni appaltanti hanno l’obbligo di motivare la mancata suddivisione dell’appalto in lotti nel bando di gara o nella lettera di invito e nella relazione unica di cui agli artt. 99 e 139 del codice. Le stazioni appaltanti possono limitare il numero di lotti che possono essere aggiudicati a un solo offerente, ma hanno altresì la facoltà di aggiudicare appalti che associano alcuni o tutti i lotti al medesimo offerente, qualora abbiano specificato, nel bando di gara o nell’invito a confermare interesse, che si riservano tale possibilità e indichino i lotti o gruppi di lotti che possono essere associati, nonché le modalità mediante cui effettuare la valutazione comparativa tra le offerte sui singoli lotti e le offerte sulle associazioni di lotti.

(10) Secondo le stime dell’Anac l’impostazione determina una riduzione del numero delle stazioni appaltanti attuali di circa il 75-80 per cento.

(11) Il comma 1 dopo aver fatto salvi gli obblighi di utilizzo di strumenti di acquisto e di negoziazione, anche telematici, prevede che le stazioni appaltanti, per l’acquisizione di forniture e servizi di importo inferiore a 40.000 euro e di lavori di importo inferiore a 150.000 euro, possano procedere direttamente e, in alternativa, possano operare attraverso l’effettuazione di ordini a valere su strumenti di acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza e dai soggetti aggregatori. Per gestire, invece, procedure di importo superiore alle soglie appena indicate è necessario il conseguimento della qualificazione.

(12) Il primo periodo del comma 2, stabilisce che per gli acquisti di forniture e servizi di importo superiore a 40.000 euro e inferiore alla soglia europea, nonché per gli acquisti di lavori di manutenzione ordinaria d’importo superiore a 150.000 euro e inferiore a 1 milione di euro, le stazioni appaltanti qualificate possano procedere mediante utilizzo autonomo degli strumenti telematici di negoziazione messi a disposizione dalle centrali di committenza qualificate secondo la normativa vigente.

(13) Il comma 498 della legge di stabilità 2016 ha allargato alle società controllate dallo Stato e agli enti locali la funzione di *benchmark* svolta dalle convenzioni Consip sulla base del comma 3 dell’art. 26 della l. n. 488/1999. L’art. 10, c. 3, d.l. n. 66/2014 ha previsto inoltre che il Ministro dell’economia e delle finanze individui con proprio decreto le prestazioni principali oggetto delle convenzioni e pubblici sul proprio sito i prezzi relativi.

(14) Le tre modalità di acquisto aggregato non vengono eliminate ma diventano mere alternative rispetto alla possibilità, comunque riconosciuta ai comuni non capoluogo di provincia, di procedere “direttamente e autonomamente” ai propri affidamenti.

zare luci ed ombre del modello (15) e comprendere quando le riduzioni hanno risposto a puntuali revisioni dei fabbisogni (come esigerebbe una *spending review* che miri a governare un processo di riduzione degli stanziamenti *con caratteristiche strutturali*) e quando le stesse si presentano come *meri appostamenti di risorse* da gestire in base agli spazi di manovra disponibili nell'esercizio.

La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato della Corte ha pubblicato una relazione su *“La gestione degli acquisti di beni e servizi da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero della salute (2013-2016)”* (16) in cui si legge come sia rilevante il numero delle strutture che gestiscono gli acquisti, risultando necessaria un'attività volta alla riduzione delle stesse, al fine di rendere il sistema più efficiente ed economico. Il ricorso peraltro alle procedure aperte e ristrette, anche per i contratti sopra soglia, è stato minimo.

Ebbene, la Corte ha verificato che dei 47,4 miliardi di spesa complessiva, soltanto 9,6 miliardi (il venti per cento) sono passati attraverso il sistema della centrale unica per gli acquisti. La riduzione enorme dei costi che si otterrebbe con l'uso massiccio di centrali di spesa è un fatto inconfutabile, nonostante le disfunzioni delle stesse. Nella relazione c'è, infatti, un intero capitolo (il IV) dedicato appunto alle *“disfunzioni del sistema Consip”* in cui si legge, tra l'altro che *“La soddisfazione per i servizi offerti da Consip, che, peraltro, non ha risposto alle numerose obiezioni rivolte alla sua attività, è modesta. Le criticità più significative riguardano: la violazione delle condizioni di contratto, attribuibile alle mancate verifiche da parte di Consip sulle imprese affidatarie; la lentezza del sistema e i lunghi tempi di attesa; la non competitività dei prezzi rispetto al mercato; le complesse modalità di gestione; le difficoltà per accedere ai servizi di riparazione o sostituzione dei prodotti; l'impossibilità di visionare i beni prima dell'acquisto; l'eccessivo limite minimo di spesa; l'assenza di alcuni prodotti; la poco intellegibile documentazione per l'accesso alla convenzione”*. Nella relazione si legge anche che *“L'entrata in vigore, nel 2016, del codice degli appalti non ha inciso sull'attualità delle problematiche riscontrate, in quanto sia la vecchia che la nuova normativa si ispirano agli stessi principi sulla cui attuazione è chiamata a esprimersi l'organo di controllo”*.

(15) *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2017 nell'ambito del giudizio di parificazione* (in www.corteconti.it/attivita/controllo/finanza_pubblica/bilanci_manovra_leggi/rendiconto_generale_2017/index.html).

(16) Sez. centr. contr. gestione 10 luglio 2018, n. 10, in www.astrid-online.it/static/upload/cort/corte-conti_deliberazione_11_2018_g.pdf.

Nel 2017, per le convenzioni di *facility management*, sono emerse criticità, evidenziate dalla stessa Sezione centrale di controllo (17). Da un lato sono stati riscontrati nelle convenzioni benefici organizzativi, operativi e gestionali; dall'altro sono però risultati *“di difficile realizzazione la definizione degli effettivi risparmi monetari conseguiti”* e l'identificazione del grado di soddisfazione degli utenti.

La stessa sezione ha monitorato l'acquisto di beni e servizi da parte del *Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali*, evidenziando ancora una volta le gravi carenze dello strumento convenzionale (e del MePa) e le persistenti criticità (18).

Eppure la legge obbliga le amministrazioni centrali, gli enti locali, gli ospedali e le Asl a passare per le gare Consip. L'azione mirata, pur nelle rilevanti e gravi disfunzioni osservate, può ridurre mediamente del 25/30 per cento la spesa con un recupero di molti miliardi di euro.

(17) La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato con la deliberazione 25 maggio 2017, n. 6, avente ad oggetto *“Il global service immobiliare nelle amministrazioni centrali dello Stato”* adottata al termine di una lunga ed approfondita indagine condotta soprattutto sui bandi e contratti di *global service* e *facility management* ha rilevato diverse e significative criticità, che spaziano dalla progettazione e al dimensionamento dei lotti di gara che penalizzano le Pmi, alla necessità di una maggiore elasticità nel disegno delle convenzioni per adeguarle alle esigenze di uffici (ed immobili) con caratteristiche e dimensioni molto diverse tra loro, ad un uso sin troppo ampio del subappalto, all'eccessivo ricorso a prestazioni *“extra canone”* (che denuncia un'inadeguata progettazione dei servizi presenti in convenzione), alla scarsa efficacia dei controlli sull'esecuzione dei contratti, ad un'insufficiente presenza della centrale di committenza nel governo dei contratti e nel contenzioso con le ditte affidatarie dei servizi e, non ultima, alla mancata disponibilità delle nuove convenzioni in continuità con le precedenti. In conclusione, ad avviso della sezione, *“Emergono, quindi, nei riguardi del facility management, due profili principali di criticità: uno è quello della qualità dei servizi, l'altro quello della effettiva economicità”*.

(18) La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato con la deliberazione 13 febbraio 2017, n. 2, avente ad oggetto *“L'acquisto di beni e servizi da parte del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali”*, segnala come la soddisfazione per i servizi offerti da Consip sia, in questo caso, modesta, in quanto caratterizzata, tra le altre, da criticità: quali l'attivazione tardiva delle convenzioni; l'assenza di servizi necessari; la maggiore economicità dei prodotti fuori convenzione; la limitata attendibilità e puntualità degli adempimenti contrattuali; la forte incidenza del contenzioso etc. D'altro canto l'indagine evidenzia anche il persistere di irrisolte criticità, che tradizionalmente caratterizzano il sistema delle forniture pubbliche, come il numero eccessivo delle strutture che gestiscono gli acquisti, la pressoché totale assenza del ricorso alle procedure ordinarie, le deroghe alla disciplina europea sull'applicazione delle procedure aperte e ristrette, il ricorso pressoché generalizzato al cottimo fiduciario, ecc. (www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_centrale_controllo_amm_stato/2017/delibera_2_2017_g.pdf).

È insomma ancora troppo vasta l'area degli acquisti effettuati al di fuori degli strumenti di aggregazione e resta enorme il divario tra le stime relative alla potenziale area di interesse della c.d. "spesa presidiata" e le somme realmente contrattualizzate dalle amministrazioni. Altrettanto dicasi per la difficoltà di valutazione dei risparmi effettivamente conseguiti, rispetto ai quali persiste un notevole divario tra il risparmio indiretto (basato essenzialmente su stime di tipo statistico) e i risparmi diretti (come stimati dal programma) e quelli realmente conseguiti dai ministeri.

Tra chi aggira le norme che prevedono proprio di transitare per le centrali comuni al primo posto c'è lo Stato con le sue amministrazioni centrali: su 8,8 miliardi di acquisti solo 1,7 miliardi sono passati attraverso le convenzioni della centrale unica. La sanità con 22,2 miliardi di spese a solo 3,2 miliardi bollinati da Consip. Al terzo posto si piazzano gli enti territoriali, comuni e regioni, con 11,3 miliardi di acquisti e poco più di 3,5 miliardi messi a gara, utilizzando lo strumento dell'intermediario pubblico. Gli altri enti, Inps e Inail, sono a quota 600 milioni rispetto a spese per 5 miliardi. La riduzione dei costi che si otterrebbe con l'uso massiccio delle centrali comuni è oggettivo. Nelle gare di periodo sui *server* acquistati dalla pubblica amministrazione si è avuto un risparmio del 58 per cento, sulla telefonia del 49 per cento, per le stampanti del 40 per cento e sull'energia del 10 per cento.

Analizzando nel dettaglio gli acquisti il 52 per cento della spesa per comprare autoveicoli passa fuori dalla Consip (su un totale di 112 mln), così come il 71 per cento degli acquisti di carburanti (473 mln complessivi di spesa), l'83 per cento del gas naturale (1,4 mld), fino al 92 per cento dei pc (121 mln la spesa annua della pubblica amministrazione). Fuori dalle convenzioni – e parliamo di circa 1 miliardo – anche il 43 per cento dei buoni pasto e l'83 per cento della telefonia mobile (140 mln annui).

Eppure l'art. 23, c. 4, l. n. 289/2002, sancisce che è *causa di responsabilità amministrativa* la stipulazione, da parte di amministrazioni aggiudicatrici, di contratti relativi a forniture o appalti di servizi in violazione delle procedure di gara aperte o ristrette, ovvero dell'obbligo di utilizzare le convenzioni quadro intercorse con la Consip. D'altra parte, il tanto abusato tema del taglio degli sprechi è l'unica via per implementare politiche espansive sul piano degli investimenti (19).

La legge di bilancio per il 2020 contiene infine nu-

(19) La giurisdizione della Corte in tema di responsabilità amministrativo-contabile si è dimostrata uno strumento formidabile a garanzia della legalità della gestione finanziaria dei fondi pubblici anche dal punto di vista della deterrenza oltre che sul piano sanzionatorio ed in questa logica il legislatore negli ultimi anni ha coniato ipotesi tipiche di illecito.

merose previsioni dirette ad ampliare il raggio d'azione di Consip, che viene esteso tra l'altro ai lavori pubblici e alle concessioni, nonché al supporto agli enti territoriali. Sono stati ampliati ulteriormente gli obblighi di ricorso all'approvvigionamento centralizzato tramite mercato elettronico, includendo anche lavori pubblici e autovetture e prevedendo la possibilità di svolgere procedure centralizzate di aggiudicazione di contratti di concessione di servizi (20).

Va creata dunque una mappa dettagliata di chi (tra enti, amministrazioni e Asl), si sottrae e al contempo vanno affrontate le *gravi criticità* di funzionamento delle stesse centrali (a cominciare dalla Consip) più volte segnalate dalla Corte dei conti che le ha peraltro individuate e talora *stigmatizzate* in modo analitico.

La Corte è l'unica istituzione che – nelle sue diverse articolazioni – può sia prospettare al legislatore come intervenire sia indurre le amministrazioni a rendere efficace ed efficiente un programma in grado di generare una effettiva e decisiva revisione della spesa pubblica.

Può farlo sia attraverso un esercizio sempre più tempestivo delle proprie funzioni di controllo, in sede

(20) In particolare sono inserite alcune tipologie di autoveicoli tra le categorie merceologiche (di cui all'art. 1 del d.l. n. 95/2012, c. 7) per le quali sussiste l'obbligo di approvvigionamento attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip e dalle centrali di committenza regionali di riferimento, o in alternativa di esperire proprie autonome procedure nel rispetto della normativa vigente, utilizzando i sistemi telematici di negoziazione messi a disposizione dai soggetti sopra indicati (c. 581 dell'art. 1 della l. n. 160/2019). Si tratta in particolare di: autovetture (art. 54 del d.lgs. n. 285/1992, c. 1, lett. a); autobus art. 54 del d.lgs. n. 285/1992, c. 1, lett. b), ad eccezione di quelli per il servizio di linea per trasporto di persone; autoveicoli per trasporto promiscuo (art. 54 del d.lgs. n. 285/1992, c. 1, lett. c). In secondo luogo si consente l'utilizzo degli strumenti di acquisto e negoziazione centralizzati di Consip anche con riferimento ai lavori pubblici (c. 582 dell'art. 1 della l. n. 160/2019). Si ricorda che in precedenza già l'art. 1 della l. n. 208/2015 (Legge di stabilità 2016), c. 504, aveva esteso l'utilizzo degli strumenti di acquisto e di negoziazione di Consip anche ai lavori di manutenzione. E ancora si obbligano le amministrazioni statali centrali e periferiche – ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado, le istituzioni educative e le istituzioni universitarie nonché gli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblici e le agenzie fiscali – ad approvvigionarsi attraverso gli accordi quadro stipulati da Consip oppure mediante il sistema dinamico di acquisizione dalla stessa realizzato e gestito (c. 583 dell'art. 1 della l. n. 160/2019). Si prevede che le convenzioni Consip di cui all'art. 26 della l. n. 488/1999, ove previsto nel bando di gara, possano essere stipulate per specifiche categorie di amministrazioni ovvero per specifici ambiti territoriali (c. 585 dell'art. 1 della l. n. 160/2019). È sancito inoltre che le convenzioni Consip di cui all'art. 26 della l. n. 488/1999, nonché gli accordi quadro di cui all'art. 54 del d.lgs. n. 50/2016, possono essere stipulati in sede di aggiudicazione di appalti specifici basati su un sistema dinamico di acquisizione di cui all'art. 55 del d.lgs. n. 50/2016, e ad essi si applica il termine dilatorio (c.d. *stand still*) di 35 giorni di cui al c. 9 dell'art. 32 del d.lgs. n. 50/2016 medesimo (c. 586 dell'art. 1 della l. n. 160/2019). Infine la Consip può ora anche svolgere, nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti, procedure di aggiudicazione di contratti di concessione di servizi (c. 587 dell'art. 1 della l. n. 160/2019).

regionale e in sede centrale, mediante l'elaborazione di referti specifici ai quali le amministrazioni sono tenute a dare la necessaria attuazione, ai sensi dell'art. 3, cc. 4 e 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20 (21), operando a tal fine le scelte discrezionali necessarie e opportune a superare le criticità ivi rilevate, sia attraverso un'attività repressiva della cattiva gestione che depauperata il patrimonio pubblico con un potenziamento delle azioni delle procure su tali fattispecie di danno. E tutto ciò indirizzando tali funzioni sia verso le amministrazioni sia verso le centrali comuni le cui disfunzioni hanno depotenziato uno strumento che comunque ha dato risultati importanti.

Tutte le norme sulla *spending review*, in realtà, sono anche norme di "coordinamento della finanza pubblica": al riguardo il gruppo di lavoro ha valorizzato l'ipotesi che le stesse siano sempre assistite da sanzioni, anche laddove un danno erariale non sia immediatamente percepibile dalla violazione delle disposizioni in materia di acquisti centralizzati. Altri utili strumento ipotizzati sono il possibile collegamento dell'obbligo di ricorso alla Consip con la retribuzione di risultato nonché l'implementazione di specifici indicatori nella nota integrativa del bilancio statale e negli analoghi strumenti degli enti territoriali, anche ai fini di un'adeguata misurazione del conseguimento degli obiettivi.

In questa prospettiva, il controllo non deve essere collaborativo, ma soprattutto "accertativo" della violazione delle regole della *spending*, e ad esso deve seguire la segnalazione dei magistrati del controllo che apre alla Procura, per iniziative risarcitorie e/o sanzionatorie (ex art. 52, c. 4, c.g.c.). Si tratta di un *programma integrato di controlli, centrale-regionale*, mirato alla "effettività" della revisione della spesa e non di controlli sparpagliati, scollegati, saltuari e discontinui, altrimenti fini a sé stessi in quanto privi di ogni collegamento con l'area della giurisdizione.

La spesa per consumi intermedi della pubblica amministrazione italiana si attesta attorno ai 90 miliardi di euro e pesa per il 5,6 per cento del Pil, un dato più elevato rispetto a tutti nostri i principali competitor: in Spagna, ad esempio, la spesa per l'acquisto di beni e servizi si ferma al 5,3 per cento, in Francia al 5,2 per cento mentre in Germania ad appena il 4,8 per cento del Pil. È quindi assolutamente decisivo il funzionamento del *procurement* sia in termini di qualità della spesa, sia

di risparmio potenziale (22). La normazione, sia di livello primario che secondario, in tema di acquisti centralizzati della pubblica amministrazione è quanto mai copiosa, frutto di stratificazioni normative che hanno man mano ampliato e l'area di intervento delle centrali di committenza (Consip e soggetti aggregatori). Inoltre, le più specifiche disposizioni volte a disciplinare gli strumenti e le procedure di acquisto di beni, servizi e forniture della pubblica amministrazione, si intrecciano con le norme che regolano le gare e i contratti pubblici (primo fra tutti il codice degli appalti). Alla normativa di carattere generale si aggiungono previsioni di legge dirette in modo particolare agli enti locali. Il quadro normativo è dunque ampio e complesso.

Sulla base di queste premesse il Consiglio di Presidenza nelle adunanze del 6 e 7 maggio e 5 giugno del 2019 ha deliberato di costituire un gruppo di lavoro sulla *Revisione della spesa pubblica* individuando una serie di magistrati esperti in materia per effettuare una ricostruzione sistematica di quanto prodotto dalla Corte ed aggiornandolo al fine di offrire un quadro complessivo. Trattandosi di un gruppo di studio, senza poteri istruttori autonomi, la composizione ha riguardato magistrati assegnati a funzioni specificamente dedicate in modo da assolvere alla funzione ricognitiva e propositiva, piuttosto che di realizzare una autonoma indagine. Il Consiglio ha ritenuto di delimitare, almeno in questo primo lavoro, l'ambito di approfondimento agli acquisti centralizzati, in quanto in tale settore risulta essere più ampio l'approfondimento svolto dalle diverse Sezioni. Il gruppo ha realizzato il lavoro effettuando una ricognizione differenziata in relazione alle plurime articolazioni della Corte dei conti che si sono occupate degli acquisti mediante le centrali di acquisto, al fine di trarre indicazioni quanto più possibili concrete e puntuali su potenziali risparmi di spesa. Pertanto dopo una prima parte che offre un quadro ricostruttivo vi è una sezione dedicata alle osservazioni critiche, una alle conclusioni cui i singoli componenti sono giunti ed infine completa il documento una parte propositiva. Viene distinta la normativa di carattere generale, rivolta in modo preminente alle amministrazioni centrali dello stato, agli enti pubblici, alle università statali ecc., da quella diretta specificatamente a disciplinare le procedure di acquisto degli enti locali.

Il gruppo stesso nel documento prodotto evidenzia "l'utilità di una struttura stabile di coordinamento, composta preferibilmente da magistrati istituzionalmente assegnati a funzioni attinenti al tema, che possa

(21) "La Corte dei conti riferisce, almeno annualmente, al Parlamento ed ai consigli regionali sull'esito del controllo eseguito. Le relazioni della Corte sono altresì inviate alle amministrazioni interessate, alle quali la Corte formula, in qualsiasi altro momento, le proprie osservazioni. Le amministrazioni comunicano alla Corte ed agli organi elettivi, entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione, le misure conseguenzialmente adottate" (art. 3, c. 6, l. n. 20/1994).

(22) Peraltro il ricorso all'esternalizzazione va ben disciplinato, manca ancora a livello nazionale una legislazione organica, esistendo una sola norma a carattere generale e numerose norme settoriali. Ad oggi meno del 40 per cento della pubblica amministrazione ricorre all'esternalizzazione rispetto al 90 per cento delle grandi imprese private.

fungere da raccordo tra le diverse articolazioni territoriali e centrali della Corte, al fine di fornire una visione unitaria dell'istituto e, ove l'evoluzione ordinamentale valorizzi tale ruolo di individuazione dei risparmi potenziali in capo alla Corte, possa veicolare utili informazioni agli organi di amministrazione attiva, come avviene in altri ordinamenti”.

In questa prospettiva la Corte dei conti, per competenza e ruolo, anche sul piano costituzionale, è la pietra angolare su cui le amministrazioni, adottando le opportune scelte rese necessarie per individuare ed eseguire tempestivamente le azioni correttive alle disfunzioni accertate, possono sviluppare una seria e concreta riduzione degli sprechi, degli abusi e della *corruzione*. In questi anni sono proliferate autorità indipendenti e commissari, con duplicazioni di strutture burocratiche e dispersione di funzioni pubbliche, quando per i padri costituenti – come ha spesso ricordato la Consulta – la Corte è il custode della “sana gestione finanziaria” del patrimonio pubblico e quindi del fondamentale processo di revisione della spesa.

Come ha evidenziato la Corte in sede di audizione sull'applicazione dell'art. 22-*bis* (marzo 2019) “la procedura, che dovrebbe rappresentare una modalità di raccordo e di collegamento tra la fase di programmazione propria del DEF e il primo atto della programmazione finanziaria per il triennio successivo, la legge di bilancio, non sembra indurre le amministrazioni ad una valutazione dell'adeguatezza degli stanziamenti gestiti”. Il passaggio culturale da una logica di stanziamenti di spesa incrementale nel tempo ad una programmazione finanziaria connaturata ad attività di *spending review* appare in corso ma ancora non definito. La Corte, in questa fase, dovrebbe esercitare istituzionalmente funzioni propulsive e di monitoraggio, anche per assicurare omogeneità di analisi e di valutazioni nei diversificati settori di spesa che presentano margini di revisione e/o di migliore allocazione.

Il *Rapporto finale* che pubblichiamo – per il quale va il ringraziamento mio e di tutto il Consiglio di Presidenza ai valorosi magistrati che lo hanno realizzato – rappresenta un esempio emblematico di quanto può essere fatto dalla Corte anche su questo versante in quanto *depositaria di un patrimonio di conoscenze meritevole di essere non solo applicato ma anche divulgato nell'interesse istituzionale della Repubblica*.

* * *