

EDITORIALE

Le scelte della politica per uscire dalla crisi

di Francesco Chiappetta

Il dibattito politico sulla Legge di Stabilità evidenzia la difficoltà del Parlamento a tracciare una linea strategica coerente per il rilancio dell'economia. Anche se le risorse disponibili sono modeste, un maggiore coordinamento tra ministeri e un più profondo impegno nel tagliare e mettere sotto controllo la spesa improduttiva avrebbero potuto sortire effetti più incisivi sul futuro del Paese.

La recessione non è finita, ha solo rallentato la sua corsa, mentre i consumi delle famiglie si riducono più per il timore del futuro (perdita del lavoro, incremento della tassazione) che per l'assenza di risorse. L'alternarsi delle più svariate ipotesi in merito alla tassazione sulla casa (bene di proprietà di oltre l'80% delle famiglie) costituisce un'ipoteca sui redditi da destinare a spesa, soprattutto se voluttuaria, oltre a mantenere in stagnazione il mercato immobiliare.

L'euro è moneta forte, e ciò non facilita le esportazioni; se a ciò si somma una domanda interna in contrazione da anni, ne consegue un'aspettativa poco rassicurante per le imprese. E se le imprese non incrementano al loro produzione, difficilmente



potranno aumentare l'occupazione, che è oggi una delle maggiori preoccupazioni del Paese.

E' necessario quindi che il Parlamento si renda conto della difficoltà dell'Italia, e che agisca con responsabilità nel destinare le risorse dove queste potranno instaurare un circolo virtuoso che porti ad incrementare l'occupazione, dando speranza ai cittadini.

Servono fondi per investimenti in infrastrutture, prima tra tutte la rete telefonica che dovrà supportare il traffico internet ad alta velocità; occorre ridurre il cuneo fiscale, liberando risorse per imprese e lavoratori; è necessario creare efficienza nella burocrazia che oggi rallenta le iniziative imprenditoriali. Se si combatte veramente la grande evasione fiscale, si riducono gli sprechi e si calмира la spesa pubblica applicando il metodo Consip sui costi standard, il denaro recuperato potrà finanziare ricerca, innovazione e infrastrutture, e l'Italia potrà tornare a crescere.

INDICE

ISTITUZIONI

Il discorso di insediamento di Raffaele Squitieri

AMBIENTE

La Green Economy per il rilancio del Paese

STUDIO

Valutazione della spesa nell'affidamento di forniture per contratti multiservizi ad esecuzione continuata (3^a parte)

ISTITUZIONI

Il discorso di insediamento di Raffaele Squitieri

di Andrea Chiappetta

Il Presidente della Repubblica da Raffaele Squitieri
Presidente della Corte dei Conti

Una giornata Romana ottima!

Ma non dipende da noi.

Il Presidente Squitieri non ha parlato solo al Palazzo, ma anche al Paese. Un intervento pieno di contenuti che i presenti hanno ben capito.

Le autorità invitate erano tutte presenti. Squitieri ha sottolineato che la presenza così qualificata muove nuove motivazioni allo spirito di servizio che lo ha costantemente guidato nel corso della sua carriera di Magistrato.

La Corte è una istituzione presente da 151 anni, si ricorda che nel 2012 è stato festeggiato il suo 150 genetliaco.

Durante l'intervento Raffaele Squitieri ha messo in luce le responsabilità e i doveri che devono albergare nel cuore di chiunque sia chiamato a svolgere funzioni pubbliche, in questa difficile fase storica della nostra amata Italia; si ricorda che nelle stesse ore il Governo Letta chiedeva il voto di fiducia, mentre il movimento dei Forconi protestava a Montecitorio.

La crisi che viviamo non è di oggi, risale almeno al 2007, dagli Stati Uniti, e si è velocemente diffusa nel mondo creando una crisi globale, che ha scosso le fondamenta stesse del vivere civile costruito in decenni nel mondo occidentale.

Secondo Squitieri in alcuni Stati la recessione ha assunto la temuta configurazione double-dip: ad una prima fase di caduta del prodotto ha fatto seguito una ripresa effimera, a sua volta seguita da una seconda, e più dolorosa, caduta. La mancata crescita aggrava le difficoltà della nostra finanza pubblica. Come è noto, ci portiamo sulle spalle il peso di un debito che ha pochi confronti nel mondo. Il peso del debito pregresso, e dell'onere degli interessi che porta con sé, si fa più gravoso; così rallenta ulteriormente il nostro passo, in una sorta di circolo vizioso dal quale diventa più difficile uscire.



Il problema dell'economia del nostro Paese è essenzialmente un problema di crescita. In un'economia nella quale la spesa pubblica vale ormai più della metà del prodotto, nessuna accelerazione della crescita è possibile se quella spesa pubblica non si farà più efficace ed efficiente.

Squitieri ha sostenuto che la Corte dei Conti ha un'attività molto complessa, molteplici funzioni giurisprudenziali e di controllo attribuite dall'ordinamento ed ampliate dal Decreto Legge 10 Ottobre 2012 n. 174, convertito dalla Legge 7 Dicembre 2012 n. 213, richiederebbe un numero ben superiore ai 450 magistrati, oggi distribuiti tra gli uffici centrali ed i 60 uffici periferici, cui è affidata la vigilanza sui bilanci di circa 10 mila enti e che, per assicurare il puntuale assolvimento del servizio, spesso svolgono, a costo di sacrifici personali, attività supplementari di controllo, requirenti e di giurisdizione. L'organico è sotto del 30% del totale, ed anche mancanza di personale amministrativo.

E' stata richiamata la sentenza 26283 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione ove è stata riconosciuta la giurisdizione della Corte dei Conti nelle società in house per gli atti di mala gestione posti in essere a danno dell'ente pubblico socio.

Il ruolo della Corte dei Conti, quale organo superiore di controllo, deve, infatti, rinvenirsi, come auspica la Corte Costituzionale, nel "controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle Amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica in riferimento ai parametri costituzionali ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea".

La cerimonia di insediamento del Presidente Raffaele Squitieri dovrebbe servire ai nostri uomini di Governo e politici per fare una attenta lettura e per capire che parole semplici, ma piene di contenuti, possono essere utili per capire, ma anche per agire!

AMBIENTE

La Green Economy per il rilancio del Paese

di Anna Giannetti

L'11 e 12 dicembre 2013 presso l'Aula Magna della Università di Roma Sapienza, si è svolta la prima Conferenza nazionale sulla Biodiversità **“La Natura dell'Italia. Biodiversità e Aree protette: la green economy per il rilancio del Paese”**, organizzata da Ministero dell'Ambiente con un protocollo d'intesa siglato con **Federparchi, Unioncamere e Fondazione per lo Sviluppo Sostenibile**. L'incontro nazionale si è posto l'obiettivo di avviare il più grande e ricco confronto mai tenuto prima d'ora in Italia tra istituzioni, esperti e operatori, per conoscere e discutere le politiche per la valorizzazione della biodiversità, la tutela delle aree protette, l'attuazione degli indirizzi comunitari, le migliori pratiche finora sviluppate e i prossimi passi in ambito green economy. **Il verde di una Green Economy in salsa italiana e che coniughi biodiversità e paesaggio, arte e produzioni tipiche, innovazione e ricerca scientifica alle attività economiche tradizionali.**

Il ministro dell'Ambiente, **Andrea Orlando**, ha dichiarato che la sostenibilità ambientale contribuisce a garantire quella sociale e che quella della **"ristrutturazione verde"** è un'impresa enorme (prevista la necessità di 65 miliardi di euro nei prossimi 15 anni) che va intrapresa senza ulteriori esitazioni per evitare che la cittadinanza paghi i costi troppo elevati. Per il ministro dell'Economia e delle Finanze **Fabrizio Saccomanni** "il sodalizio tra ambiente ed economia può diventare il motore di una ripresa che sostenga l'Italia in modo equilibrato". Focalizzata sugli aspetti politici dell'argomento, la seconda giornata ha registrato la presenza, tra gli altri, del commissario europeo per l'ambiente, Janez Potocnik e di diversi ministri. Numerose le defezioni dell'ultimo minuto tra le quali spicca quella dell'on. Nunzia De Girolamo, titolare del Ministero dell'Agricoltura.

Ma alla conferenza sono arrivati anche i messaggi di solidarietà del capo dello Stato che scrive: *“La*



difesa dell'ambiente e della biodiversità, la gestione sostenibile delle risorse naturali, la valorizzazione del paesaggio e del territorio, rappresentano una sfida a cui vanno date risposte urgenti nel nostro paese, colpito anche di recente da eventi calamitosi riconducibili a errori e carenze nella gestione di un territorio fragile e prezioso” e del presidente del Consiglio, che ha collegato questa scommessa a un rilancio dell'occupazione.

Purtroppo, a giudicare dall'accoglienza che ha ricevuto (un corteo di centinaia di studenti ha espresso il suo scetticismo nei confronti del governo con petardi e fumogeni lanciati davanti al rettorato), la proposta del governo per essere veramente credibile dovrà essere supportata da impegni meno discontinui di quelli finora registrati sul fronte dell'efficienza energetica, delle fonti rinnovabili, dell'edilizia di qualità mirata alla ristrutturazione dell'esistente e soprattutto una revisione critica della scelta di procedere sulle grandi opere come la TAV.

Contrariamente a quanto generalmente sostenuto, ossia che il verde costituisce un bene dal valore economico non valutabile, nel corso della conferenza sono emersi numeri precisi, che restituiscono una dimensione più che interessante di un settore in cui l'agricoltura svolge in effetti un ruolo, se non centrale, assolutamente sostanziale. La bellezza, la cultura, le risorse naturali dei nostri territori sono asset da cui l'Italia può ripartire. L'obiettivo è quello puntare al rilancio dell'economia italiana ripartendo dall'immenso capitale naturale che caratterizza il nostro Paese, dalle aree protette all'agricoltura, ai prodotti tipici, all'artigianato di qualità. L'Ambiente-Italia rappresenta una grande e nuova risorsa per l'economia, tanto che solo i benefici prodotti dagli ecosistemi marini nel nostro Paese

(Continua a pagina 4)

AMBIENTE

La Green Economy per il rilancio del Paese

(Continua da pagina 3)

valgono 9 miliardi l'anno, più di due IMU. È questo il messaggio che il ministero dell'Ambiente ha lanciato durante la Conferenza nazionale.

Acqua e aria pulite, cibo sano e di elevata qualità, varietà alimentare, pesce in abbondanza, impollinazione naturale, prevenzione delle frane alluvionali, barriere naturali antierosione, mitigazione del clima, farmaci fondamentali per curare gravi malattie: questo e molto altro è garantito da un alto livello di biodiversità, ossia dalla ricchezza nel numero di specie animali e vegetali ospitate da un territorio. E l'Italia ha un patrimonio da invidiare: **prima in Europa per diversità della vita, si trova al centro del Mediterraneo, inserita tra i 10 "hotspot" mondiali per la biodiversità.**

La ricchezza prodotta dai parchi nazionali nel 2011 ammonta a 34,6 miliardi di euro, ovvero il 3,2% di quella nazionale. In queste aree tra il 2001 e il 2011 si è registrato un aumento del 12,7% degli insediamenti produttivi a fronte dell'1,9% della media nazionale e del 6,7% delle aree simili ai parchi dal punto di vista socioeconomico: una velocità di crescita doppi. Le imprese attive nelle aree protette nazionali e regionali sono oltre 756mila (dati Unioncamere), con posti di lavoro pari a circa 82mila unità tra il 2011 e il 2012. In questa prospettiva - secondo i dati presentati alla conferenza - il sistema delle aree protette offre possibilità interessanti sia per il turismo (101 milioni di presenze, con un trend in crescita) che per la capacità di far nascere imprese. Nei parchi nazionali le imprese crescono a velocità doppia rispetto alle aree limitrofe, occupando in media il 10% in più di donne e giovani e mostrando una maggiore propensione sociale e cooperativa. Nel solo settore agricolo, il 38% delle aziende che risiedono in aree protette (circa 5.000) ha ridotto l'impiego di energia e/o acqua per unità di prodotto negli ultimi tre anni; 1.100 imprese (8%) hanno utilizzato nello stesso periodo energia da fonti rinnovabili e 1.800 aziende (14%) investiranno in tecnologie ambientali nel prossimo triennio.

I parchi rappresentano per lo Stato una partita attiva, stimata da Unioncamere in 1,7 miliardi di euro, ossia 25 volte i costi sostenuti per mantenerli. I parchi nazionali e regionali (24 nazionali, 134 regionali e 30 aree marine protette) coprono circa l'11% del territorio italiano; percentuale che sale al 22% se si aggiungono al computo i 2500 siti di interesse comunitario di Natura 2000. Nel complesso queste aree ospitano il più alto tasso di biodiversità in Europa.

A livello globale i cosiddetti 'servizi ecosistemici' sono stati valutati circa 180mila miliardi di dollari annui e a livello nazionale i benefici prodotti dai soli ecosistemi marini valgono nove miliardi; più o meno il valore di due IMU.

E' stato poi introdotto anche il Progetto SPEME (Smart Parks for Environmental Monitoring and Emergency Management) centrato sulle Aree Protette e destinato a diventare uno dei progetti Paese strategici nel prossimo quadro di programmazione europea. Si tratta di un progetto di particolare rilevanza tecnologica e scientifica elaborato dalla grande industria e da gran parte del sistema della ricerca che avrà come impatto l'intero sistema pubblico e privato del Paese. Partendo infatti dalle Aree protette verrà realizzata una straordinaria piattaforma di monitoraggio ambientale diffusa su tutto il territorio nazionale, finalizzata al miglioramento delle conoscenze e al monitoraggio delle emergenze legate ai cambiamenti globali con particolare riferimento ai cambiamenti climatici. Il progetto è stato coordinato ed elaborato da Telecom Italia e da alcune componenti del sistema nazionale della ricerca (CNR e Sapienza, Università di Roma) con il coinvolgimento diretto ed indiretto di gran parte delle Università Italiane, di molteplici Istituti e Centri di Ricerca europei ed è rivolto in particolare al tessuto imprenditoriale delle piccole e medie imprese. Con il progetto SPEME di fatto si è realizzata la più avanzata integrazione tra innovazione e tecnologia a scala di grande industria e di piccola e media impresa, energia e conservazione della biodiversità.

STUDIO

Valutazione della spesa nell'affidamento di forniture per contratti multiservizi ad esecuzione continuata (3^a parte)

di Laura Pizzorni

Prosegue in questo numero la pubblicazione dello studio, con la terza delle tre parti in cui è stato suddiviso. La prima e la seconda parte sono state pubblicate rispettivamente nei nn. 24 e 25 di Sentieri Digitali.

Parte 2^a. “Previsione e programmazione delle spese per le forniture dei servizi”.

1. I vincoli normativi e di bilancio.

Alcune precisazioni devono essere fatte poi con riguardo ai vincoli di natura contabile, che di per sé contribuiscono a complicare ancor più lo scenario e sono spesso fonte di conflitti nei rapporti con i fornitori esterni.

Nell'ambito della disciplina pubblicistica contabile è previsto che a ciascun contratto e per l'intero arco della sua durata corrisponda un atto di impegno della spesa, tenuto conto del valore del contratto, di regola senza possibilità di frazionamenti.

Ciò analogamente a quanto accade per le leggi che prevedono spese a carico del bilancio dello Stato, per la istituzione di nuovi enti, organi o istituzione di nuovi servizi, ovvero per la esecuzione di lavori ed opere; infatti, ogni legge che comporti assunzione di nuovi oneri economici deve essere dotata anche della relativa copertura finanziaria.

Gli impegni di spesa per i contratti stipulati dall'Amministrazione sono assunti a norma dell'art. 34 della Legge di Contabilità e Finanza Pubblica del 31.12.2009 n. 196; per cui i dirigenti (direttori generali), nell'ambito delle attribuzioni ad essi demandati per legge, impegnano ed ordinano le spese nei limiti delle risorse assegnate in bilancio. Formano impegni sugli stanziamenti di competenza (capitoli di bilancio) le sole somme dovute dallo Stato a seguito di obbligazioni giuridicamente perfezionate (ad es. i contratti) e gli impegni da assumere possono riferirsi soltanto all'esercizio in corso, se si tratta di spese di parte corrente. Mentre per gli interventi che comportano investi-

menti – con impegno sui capitoli di spesa di parte capitale per acquisti di beni soggetti ad ammortamento e per la costruzione di opere - trovano applicazione altre norme di cui all'art. 30 della medesima legge.

I servizi di documentazione degli atti processuali penali sono tipicamente servizi le cui spese gravano sulla parte corrente del bilancio, in quanto servizi che vengono resi per il funzionamento della struttura giudiziaria.

Il primo problema consiste nel fatto che le prestazioni dei servizi in esame devono essere contrattualizzati per almeno un biennio, per espressa previsione di legge, ma come si è visto, gli impegni di parte corrente possono essere riferiti solo alla annualità dell'esercizio finanziario.

Viene fatto salvo quanto previsto ai sensi del 4^o comma del citato art. 34 della Legge di Contabilità e Finanza pubblica, per cui, previo assenso del Ministro dell'Economia e Finanze, è possibile che per le spese correnti possano essere assunti impegni a carico di esercizi successivi a quello in cui è insorta l'obbligazione giuridica, sempre però “nei limiti delle risorse stanziata nel bilancio pluriennale a legislazione vigente, ove ciò sia indispensabile per assicurare la continuità dei servizi e quando si tratti di spese continuative e ricorrenti, se l'amministrazione ne riconosca la necessità o la convenienza”.

Negli ultimi anni, tuttavia, il M.E.F. ha sempre negato l'assenso, quando richiesto, ad assumere impegni a carico di esercizi futuri, pur in presenza di contratti per forniture di servizi aventi durata ultra-annuale.

Il problema specifico è stato superato, provvedendosi volta per volta, con l'assenso dell'Ufficio Centrale di Bilancio (U.C.B.) della Ragioneria dello Stato riscontrante, ad assumere l'impegno per ogni singola annualità di esecuzione del contratto; l'operazione è stata resa possibile, non solo perché le risorse finanziarie destinate alla copertura di tali spese sono facilmente individuabili, in quanto stanziata su un unico capitolo di bilancio appositamen-

(Continua a pagina 6)

STUDIO

Valutazione della spesa nell'affidamento di forniture per contratti multiservizi ad esecuzione continuata (3^a parte)

(Continua da pagina 5)

te creato (cap. 1451.28), ma soprattutto perché, per poter superare con successo il controllo contabile formale, i contratti di riferimento riportano fra le loro clausole, anche una clausola di salvaguardia contabile, per cui si può procedere alla risoluzione del contratto in caso di assenza di risorse finanziarie, ovvero alla rimodulazione delle prestazioni in caso di carenza di risorse e compatibilmente con i vincoli di bilancio.

Se quindi il problema del superamento del controllo contabile formale è stato risolto, esiste tuttavia un'altra criticità a monte, con la quale si deve "fare i conti" ogni volta ed è quella cui si è già accennato più sopra, ossia, come si può fare per stimare una base d'asta attendibile?

E' da osservare che una risposta certa a tale quesito non può essere rinvenuta nemmeno fra le pagine del Codice dei Contratti pubblici, che in materia di metodi di calcolo del valore stimato degli appalti pubblici all'art. 29 si limita a tratteggiare alcuni principi di carattere generale, ma non offre strumenti gestionali per la quantificazione in via presuntiva del reale costo dell'appalto.

2. "Come si è fatto sino ad ora?"

In periodi meno recenti (2006 – 2009) per la stima della base d'asta, l'Amministrazione ha utilizzato un sistema basato sul monitoraggio della spesa storica, ma integrato da calcoli funzionali, seppur elementari, che permettessero una stima di previsione della produttività futura, desumibile dalle oscillazioni percentuali delle variazioni (Nota 4) della produzione pregressa in un determinato arco temporale. Ossia, in sostanza, data una certa quantità di produzione osservata nell'ultimo biennio di erogazione dei servizi, si è calcolata la prevedibile spesa futura tenendo presente la produzione media ordinaria del periodo di osservazione, incrementata dallo scarto percentuale positivo della produzione, osservata nei mesi di maggiore produttività dei servizi in un anno solare.

Ma ciò non è bastato, infatti, proprio nell'ultimo

biennio 2011 - 2012 di esecuzione dei servizi si era registrato un aumento, per così dire, "indisciplinato" della produzione dovuto presumibilmente a più fattori.

Tanto è vero che nell'ultima gara bandita dal Ministero della Giustizia, questa volta per il tramite di CONSIP s.p.a. anziché autonomamente, la base d'asta è stata notevolmente aumentata rispetto alle gare precedenti, oltreché rispetto alla stima effettuata in corso di analisi (2012) e predisposizione del nuovo capitolato tecnico di gara, che avrebbe dovuto tener conto invece di esigenze di contrazione della spesa, in ossequio alle direttive stabilite dal programma di "spending review". (Nota 5)

E' da osservare inoltre che nell'ultima gara bandita dal Ministero della Giustizia non è stato previsto di includere anche la fornitura del nuovo servizio di Portale, correlato ai servizi di documentazione degli atti processuali penali, poiché nel frattempo l'Amministrazione ha scelto di creare un sistema unico di servizi per lo "sviluppo e MEV dei siti web e del software ad hoc, oltreché per la sicurezza e cooperazione applicativa, servizi di hosting e di gestione applicativa e web del Ministero della Giustizia", che sia in grado di interfacciarsi con qualsiasi altro servizio che abbia necessità di un sistema di storage e gestione documentale per via telematica, di atti prodotti dall'amministrazione stessa o nel suo interesse. (Nota 6)

A prescindere da ogni considerazione che investe il merito delle scelte strategiche effettuate dall'Amministrazione, si può pensare tuttavia che tali scelte siano dovute alla considerazione che i servizi posti a supporto del funzionamento della giustizia penale e del regolare svolgimento della funzione giurisdizionale non possono essere fatti oggetto di programmi di risparmio o di contenimento della spesa. Nel merito tecnico tuttavia alcune considerazioni debbono essere fatte, per far sì che i meccanismi di previsione ed impegno della spesa possano funzionare al meglio, anche in tali situazioni.

(Continua a pagina 7)

STUDIO

Valutazione della spesa nell'affidamento di forniture per contratti multiservizi ad esecuzione continuata (3^a parte)

(Continua da pagina 6)

3. Criticità del sistema.

Per calibrare meglio la base d'asta e, successivamente, il valore reale del contratto e quindi per poter formulare una previsione attendibile di spesa - in tempi congruenti rispetto ai termini stabiliti per la formazione del bilancio di previsione - non si può limitare l'analisi alla media statistica dei volumi di produzione, ovvero al valore massimo dei servizi resi in periodi precedenti di esecuzione del medesimo contratto; e del resto, trattandosi di servizi "a consumo" il vare effettivo del contratto sarà sempre soggetto ad oscillazioni.

Il difetto che ha il sistema adottato sino ad ora, oltre a fare affidamento ad un criterio basato sulla "spesa storica", è quello per cui la stazione appaltante è costretta, una volta stipulato il contratto, ad impegnare una somma pari all'ammontare massimo prevedibile contrattualizzato, ivi compresi gli ipotizzati conguagli, mantenendo immobilizzate risorse che poi non necessariamente dovranno o potranno essere utilizzate interamente, con il rischio così di creare economie di bilancio, o residui di fondi impegnati in bilancio non diversamente utilizzabili. Sono fatti salvi ovviamente i meccanismi contabili di variazioni compensative di spesa che consentono di far transitare, in caso di necessità, i surplus di stanziamenti da un piano gestionale all'altro, ma solo quando ciò è possibile in base alle regole dell'ordinamento contabile vigente, cioè nel corso del medesimo esercizio finanziario in cui i fondi vengono stanziati.

Oppure, viceversa, può accadere l'esatto contrario, ossia la S.A. potrà trovarsi nella impossibilità di reperire le risorse finanziarie necessarie per far fronte ad un inaspettato aumento della domanda e della produzione di servizi.

Sino ad ora si è fatto riferimento esclusivo ad un solo indicatore rilevante, cioè la quantità di caratteri prodotti (o di pagine), ipotizzando una possibilità di aumento o riduzione della produzione entro limiti percentuali calcolati con criterio esclusivamente contabile (non oltre comunque il quinto con-

trattuale).

Operazione che, se di per sé può semplificare il compito della S.A. nel momento in cui deve redigere il capitolato e quantificare la base d'asta, può risultare però pericolosa ex-post, perché può essere fonte di contrasti tra fornitore e S.A. nonché di disservizi, così come già accaduto, nel caso in cui le risorse finanziarie siano risultate "irreperibili", per motivi indipendenti dalla volontà della S.A.

4. "Frazionamento" degli impegni di spesa: analogie con i lavori pubblici (S.A.L. contabile e stato di avanzamento).

Dallo scenario disegnato appare abbastanza evidente che il sistema di servizi tra loro correlati e posti a supporto delle attività di "documentazione degli atti processuali penali" è assimilabile, sotto il profilo giuridico, ma anche sotto il profilo gestionale della organizzazione dei processi di lavoro, alla esecuzione di lavori pubblici soggetti a varianti in corso d'opera, ancorchè l'oggetto del contratto non consista nella realizzazione di opere e successiva gestione delle stesse.

Se ne potrebbe logicamente dedurre l'applicabilità di quelle stesse norme o almeno dei principi fondanti di esse, che regolamentano sia la fase esecutiva di realizzazione delle opere, che la fase di previsione della spesa e indizione della gara.

Se si volesse affermare de plano l'applicazione delle norme che riguardano unicamente i servizi bisognerebbe fare riferimento esclusivo al già citato art. 29 ed all'articolo 114 del Codice dei Contratti pubblici, che rinvia al Regolamento di attuazione (D.P.R. n. 310 del 2007); in particolare deve ritenersi applicabile l'art. 311, recante le disposizioni sulle modifiche introdotte in corso di esecuzione delle forniture di servizi, che indica le disposizioni di dettaglio in tema di varianti introdotte dalla stazione appaltante. Si tratta di ipotesi sicuramente adattabili al caso delle forniture prese in considerazione.

(Continua a pagina 8)

STUDIO

Valutazione della spesa nell'affidamento di forniture per contratti multiservizi ad esecuzione continuata (3^a parte)

(Continua da pagina 7)

Ma in uno scenario così complesso, sarebbe forse più utile applicare alcune regole fondamentali in tema di lavori pubblici, quali quelle che permettono di controllare costantemente l'evoluzione dei lavori, con tenuta di un S.A.L. contabile e relativi sistemi di verifica e monitoraggio, adatti a tenere sotto controllo aumenti o diminuzioni di fabbisogno in corso d'opera.

Le disposizioni che regolano la materia sono contenute negli articoli da 178 a 214 del Regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici; fra queste possono rivelarsi assai utili ed adattabili al caso di specie quelle che disciplinano le modalità per la misurazione dei lavori e la tenuta della relativa contabilità, sino alle modalità di liquidazione dei lavori annuali estesi a più esercizi, con relative regole prescritte per la chiusura della contabilità.

Non si può scartare, quindi, per servizi da erogare a ciclo continuo, l'idea di programmare le previsioni di impegno di spesa, utilizzando i riferimenti dello stato di avanzamento dei lavori, sottoposti a verifiche periodiche.

Come dire, anche se il contratto prevede per legge una durata biennale, perché la S.A. non dovrebbe procedere ad impegni di spesa frazionati, eventualmente anche per semestre, ed assunti soltanto dopo aver verificato periodicamente l'effettiva produzione dei servizi? Cioè in previsione di una stima di produttività futura, attesa e verosimile?

5. "Pannello di indicatori" per la misurazione della produzione, in relazione agli eventi che la influenzano: integrazione del sistema di portale.

Un pannello minimo di indicatori essenziali può, anzi, deve essere costruito per poter efficacemente quantificare la produzione prevista e, di conseguenza, la previsione di spesa. Dovrà farsi riferimento a più valori variabili, che possono essere molteplici, ma dovranno essere identificati quelli maggiormente significativi e soprattutto tali valori dovranno essere rilevati non *una tantum*, ma *in progress* nel corso di esecuzione del contratto, uti-

lizzando un apposito sistema di monitoraggio permanente.

Gli indicatori da tenere presenti, oltre ai volumi di produzione dei caratteri registrati in periodi precedenti, dovrebbero essere quelli che più sono tipici rispetto all'esercizio della funzione giurisdizionale penale, poiché la influenzano ed in quanto si tratta di dati soggetti a variazioni fisiologiche in corso d'esecuzione:

1. N° procedimenti penali (pendenti) iscritti nei registri dell'ufficio giudiziario (sempre variabile). Alto impatto.
2. N° imputati/indagati per ciascun procedimento (sempre variabile). Medio impatto.
3. N° aule di udienza (fisso/variabile, cioè soggetto a variazioni solo in caso di ampliamento uffici già esistenti, istituzione di nuove sedi, accorpamento o soppressione di uffici). Basso impatto.
4. N° udienze per ciascuna aula e sede giudiziaria e n° dei procedimenti iscritti nei ruoli di ciascuna udienza (sempre variabile). Alto impatto.

Gli indicatori gestionali sopra elencati possono rivelarsi utili per la rielaborazione ai fini della valutazione sulle presumibili variazioni del valore dell'appalto in corso d'opera, oltretutto prima della indizione della nuova gara. Tutto ciò per mantenere sempre sotto costante controllo le variazioni della domanda di servizi, in aumento o in diminuzione, che di per sé influiscono sul dato economico del valore del contratto.

Si tratta di indicatori esprimenti valori che possono più o meno influenzare la produzione dei servizi, ma tutti si caratterizzano per il fatto di essere imprevedibili o poco prevedibili, fatta eccezione per quello indicato al n. 3.

Allo stato dell'arte non esiste un sistema di monitoraggio che consenta di rilevare e rielaborare tali indicatori, infatti l'attuale sistema di portale informatico posto a supporto della erogazione dei servizi di documentazione degli atti processuali penali, pur costituendo un valido strumento di controllo, elabora soltanto i dati che servono per la quantifi-

(Continua a pagina 9)

STUDIO

Valutazione della spesa ...

(Continua da pagina 8)

cazione della produzione dei servizi stessi, in funzione della liquidazione dei corrispettivi, oltreché per la rilevazione degli scostamenti riguardanti la qualità delle prestazioni (ritardi del fornitore).

Il sistema non è in grado di restituire in automatico un out-put di dati ed informazioni di natura gestionale, che emergono dal contesto in cui la domanda sorge e all'interno del quale i servizi devono essere erogati. Mentre si tratta di dati che sono contenuti negli archivi dei registri informatici del settore penale (SICP), ma che vengono elaborati separatamente rispetto al portale dei servizi di documentazione degli atti processuali penali.

Mediante apposite nuove implementazioni delle funzionalità del portale dovrebbe invece essere possibile realizzare un algoritmo efficiente ed efficace per ottenere tale risultato: elaborare tabelle e funzioni che siano in grado di restituire l'out-put dei dati relativi allo svolgimento della giurisdizione penale, da porre in relazione funzionale con i dati quantitativi di monitoraggio della produzione dei servizi; quest'ultimi attualmente vengono rilevati ed utilizzati esclusivamente a fini di liquidazione dei corrispettivi, che quasi mai sono allineati con la previsione di spesa contrattualizzata.

Non si è applicato il sistema di "calcolo della varianza, inteso come la media degli scarti al quadrato, tra i dati e la media dei

dati stessi" (zip2002.psy.unipd.it "Introduzione all'analisi della varianza"), in quanto l'Amministrazione non si è spinta così oltre, almeno non in questa occasione.

Bando pubblicato il 27 giugno 2013, con suddivisione dell'appalto in sei lotti territoriali e con base d'asta complessiva stimata in misura pari ad €. 55.492.900,00 rispetto a €. 44.000.000,00 inizialmente ipotizzati, al netto di IVA, per un biennio di esecuzione contrattuale.

La gara bandita da CONSIP s.p.a. nel 2012 è stata aggiudicata a favore di RTI Engineering Ingegneria Informatica S.p.A. - Engineering IT S.p.A., come da avviso GUCE del 14.11.2012.

(Nota 4) Non si è applicato il sistema di "calcolo della varianza, inteso come la media degli scarti al quadrato, tra i dati e la media dei dati stessi" (zip2002.psy.unipd.it "Introduzione all'analisi della varianza"), in quanto l'Amministrazione non si è spinta così oltre, almeno non in questa occasione.

(Nota 5) Bando pubblicato il 27 giugno 2013, con suddivisione dell'appalto in sei lotti territoriali e con base d'asta complessiva stimata in misura pari ad €. 55.492.900,00 rispetto a €. 44.000.000,00 inizialmente ipotizzati, al netto di IVA, per un biennio di esecuzione contrattuale.

(Nota 6) La gara bandita da CONSIP s.p.a. nel 2012 è stata aggiudicata a favore di RTI Engineering Ingegneria Informatica S.p.A. - Engineering IT S.p.A., come da avviso GUCE del 14.11.2012.

SENTIERI DIGITALI

Via Elio Lampridio Cerva 87/A
00143 - Roma
Tel. 06 5195 6778
Fax 06 5193 250

Iscrizione Tribunale di Roma
n. 538 del 4 dicembre 2007

ISSN 2282-1139

Direttore responsabile
Francesco Chiappetta
f.chiappetta@sentieridigitali.it

Vice direttore esecutivo
Marilena Giordano
m.giordano@sentieridigitali.it

Redazione
Andrea Chiappetta
a.chiappetta@sentieridigitali.it
Anna Giannetti
a.giannetti@sentieridigitali.it

Hanno collaborato
a questo numero:
Laura Pizzorni

Per la pubblicità, scrivere a:
promo@sentieridigitali.it

Editore
SI-IES Istituto Europeo Servizi Srl
Via Elio Lampridio Cerva 87/A
00143 Roma

