

8.2 In relazione all'esigenza di verificare la corrispondenza fra gli incrementi delle retribuzioni per il personale e l'evoluzione del tasso d'inflazione (programmato ed effettivo)⁴², si propone, qui di seguito, l'aggiornamento al 2001 dell'analisi sui dati di contabilità nazionale relativi all'aggregato "amministrazioni pubbliche".

La tab. 1 evidenzia come le retribuzioni unitarie (medie *pro-capite*) siano cresciute, nel 2001, in misura (5,2%) sensibilmente superiore a quella dell'indice dei prezzi al consumo (2,8%), grazie ad una variazione in aumento della massa retributiva cui fa riscontro un limitatissimo incremento del numero degli occupati (+0,1%). Assumendo a riferimento la tornata contrattuale 1998-2001, l'incremento registrato nel 2001, aggiunto a quelli degli anni precedenti (0,9% nel 1998; 2,7% nel 1999; 3,9% nel 2000), comporta che l'aumento delle retribuzioni si attesta, nel quadriennio, su di una misura (12,7%) che supera di quasi 4 punti la variazione dei prezzi al consumo nello stesso periodo (+8,8%).

Ciò induce a ritenere che l'aumento delle retribuzioni medie *pro-capite* nel quadriennio 1998-2001 sia dovuto alla sostanziale stabilità del numero degli occupati fra il 1998 e il 2001.

Se si considera che i dati sopra riportati non comprendono per intero gli effetti della contrattazione integrativa, ne discendono ragioni di preoccupazione per una dinamica salariale che si discosta sensibilmente dalle regole di evoluzione del costo del lavoro – stabilite dai D.p.e.f. e dall'accordo sulla politica dei redditi del luglio 1993 – e, perciò, da ricondurre a regolarità con la contrattazione collettiva relativa alla tornata contrattuale 2002-2005. Sia i D.p.e.f., sia l'accordo del 1993 sono, infatti, incentrati sul recupero, da parte delle retribuzioni unitarie, delle diminuite "ragioni di scambio" prodotte dall'inflazione, onde è in tali limiti che vanno utilizzate le autorizzazioni di spesa disposte dalla legge finanziaria per i rinnovi contrattuali.

Ulteriori analisi e valutazioni la Corte si propone di compiere nell'occasione della prossima "Relazione sul costo del lavoro pubblico".

⁴² Si ricorda che il tasso d'inflazione costituisce – sia nei documenti di programmazione economica e finanziaria, sia nell'accordo sulla politica dei redditi del luglio 1993 – la grandezza di riferimento per valutare la compatibilità economica degli aumenti intervenuti nel costo del lavoro (sull'accordo del 1993, per la parte che riguarda specificamente il pubblico impiego, cfr. la *Relazione della Corte dei conti al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1993*, cap. IX).

8.3 La tab. 2 riporta i dati di rendiconto relativi alla spesa per il personale statale nel periodo 1997-2001.

Ne risulta, per il 2001, un consistente incremento dei pagamenti rispetto all'anno precedente, dovuto ai fattori di cui s'è detto in precedenza, ma con la singolarità di un'eccedenza di oltre 4.200 md. lire (circa 2.200 ml. euro) rispetto alle autorizzazioni di cassa per lo stesso anno e di circa 2.000 md. lire (circa 1 ml. euro) degli impegni 2001 rispetto alle previsioni definitive per lo stesso anno.

Il fenomeno, dovuto essenzialmente a maggiori spese per il personale della scuola, è oggetto di trattazione nei capitoli di questa relazione dedicati ai risultati di bilancio per il 2001⁴³ ed al Ministero dell'istruzione. Ad essi, pertanto, si rinvia.

9. Le altre misure in materia di personale nelle manovre finanziarie per il 2001 e per il 2002.

9.1 Le misure di contenimento della spesa per il personale recate dalla manovra finanziaria per il 2000 (l. 23 dicembre 1999, n. 488) – incentrate, per un verso, su di una rigorosa programmazione degli accessi e, per altro verso, su misure di riduzione del personale e su di una crescente flessibilità del lavoro – erano state irrigidite dalla legge finanziaria per il 2001 (23 dicembre 2000, n. 388), che aveva fissato, per ciascuno degli anni 2001 e 2002, l'obiettivo della riduzione del personale nella misura dello 0,50% rispetto alle unità in servizio al 31 dicembre 1997 (in valore assoluto, circa 4.000 unità all'anno). Le conseguenti economie venivano stimate in 62 ml. euro per il 2002, 186 ml. nel 2003, 248 ml. nel 2004.

Inoltre, nell'intento di ulteriormente razionalizzare e flessibilizzare il sistema delle assunzioni, era previsto che il limite del 50% delle nuove assunzioni da riservare al tempo parziale e ad altre tipologie di lavoro flessibile potesse essere derogato a condizione che i relativi risparmi di spesa fossero comunque conseguiti con ricorso ad altre tipologie di assunzioni a costo ridotto rispetto alle ordinarie assunzioni di personale.

La legge finanziaria 2002 ha, ora, sancito il divieto assoluto di nuove assunzioni a tempo indeterminato (con limitate eccezioni per determinate categorie di personale: art. 19, comma 1). Inoltre, le amministrazioni statali sono tenute a realizzare, in ciascuno degli anni 2003 e 2004, una riduzione di personale di almeno l'1% rispetto a quello in servizio al 31 dicembre 2002. Specifici piani annuali di assunzioni sono previsti per le Forze armate, per i Corpi di polizia e per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Le conseguenti economie di spesa sono previste – a riduzione del fabbisogno e

dell'indebitamento netto – nella misura di 187,47 ml. euro per il 2002, 366,17 ml. euro per il 2003 e 447,25 ml. euro per il 2004, cui vanno aggiunti i risparmi derivanti dalla razionalizzazione del servizio scolastico, nella misura di 224,08 ml. euro per il 2002, 510,47 ml. euro per il 2003 e 855,87 ml. euro per il 2004⁴⁴.

A proposito di tali risparmi, permangono tutte le riserve, formulate dalla Corte in relazione ad analoghe disposizioni delle precedenti manovre finanziarie, a causa del carattere non del tutto verificabile delle previsioni formulate. Si deve aggiungere che l'obiettivo, fissato dalla legge finanziaria 1998 (n. 449/1997), di ridurre il personale statale del 2,5% nel triennio 1998-00 rispetto al 1997, è stato solo in parte raggiunto, poiché, secondo valutazioni dello stesso Dipartimento della funzione pubblica⁴⁵, la riduzione effettiva è risultata dell'1,83% (-0,67%), mentre, secondo la stima compiuta dalla Corte nella recente Relazione sul costo del lavoro pubblico vi sarebbe stato addirittura un aumento dell'1%⁴⁶.

10. Consistenza del personale, *part-time*, istituti di flessibilità.

10.1 L'entità del personale pubblico viene calcolata, come detto, dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato in sede di elaborazione del "conto annuale". L'ultimo di tali conti espone la situazione del personale al 31 dicembre 1999⁴⁷.

Relativamente al 2001, si dispone, invece, delle stime, riferite a tutti i comparti, contenute nella "Relazione generale sulla situazione economica del Paese (2001)"⁴⁸. Secondo quest'ultima, al 30 dicembre 2000, il personale di ruolo delle pubbliche amministrazioni ammontava a circa 3.600.000 unità, di cui oltre 500.000 a tempo determinato e a contratto. Rispetto all'anno precedente, il personale statale registrava un aumento sia delle unità di lavoro a tempo indeterminato (+56.000 circa, pari al 3,4%), in gran parte dovuto all'incremento delle dotazioni nei corpi di polizia, nelle forze armate e nella carriera diplomatica, sia delle unità di lavoro a tempo determinato e a contratto (+71.000 unità circa), determinato, in particolare, dal consistente incremento del personale supplente della scuola (+106,39%), in gran parte non docente⁴⁹.

⁴³ *Retro*, Cap. II.

⁴⁴ Di tali economie, le somme di 129,12 ml. euro per l'anno 2002, di 382,18 ml. euro per l'anno 2003 e di 490,64 ml. euro per l'anno 2004 sono destinate ad incrementare le risorse per il rinnovo contrattuale 2002-2005 del comparto "scuola".

⁴⁵ Dipartimento della funzione pubblica, *Risultati della programmazione delle assunzioni. Anno 2000* (Relazione dei ministri per la funzione pubblica e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica al Consiglio dei ministri), Roma, marzo 2001 (dattiloscritto).

⁴⁶ *Relazione sul costo del lavoro pubblico nell'anno 2000*, cit., 54.

⁴⁷ *Conto annuale 1999*, Roma, 2001.

⁴⁸ Vol. II, 191 ss.

⁴⁹ Poiché i dati relativi al 2001 sono rilevati, come detto, al 31 dicembre dell'anno precedente, essi comprendono per

10.2 Con riguardo al lavoro *part-time*, va rilevato il consistente incremento di questa modalità di prestazione, talché i rapporti in atto al 2001 sono passati, dai 73.500 circa dell'anno precedente, a quasi 88.000 (+19,6%), con una incidenza, rispetto al totale del personale pubblico a tempo indeterminato, del 2,81% (e del 3,29% se si escludono i dipendenti dei settori di amministrazione nei quali non è prevista la possibilità di optare per il rapporto di lavoro *part-time*: forze armate e corpi di polizia, magistrati, prefetti, diplomatici, segretari comunali).

Con particolare riferimento ai ministeri e agli enti pubblici, i rapporti *part-time* hanno raggiunto il 2,03% sul personale a tempo indeterminato, rispetto all'1,79% dell'anno precedente e all'1,26% del 1999.

Attendono di essere attivate, invece, altre tipologie di rapporti di lavoro, come il telelavoro e la fornitura di lavoro temporaneo, per i quali sono stati stipulati, finora, soltanto accordi collettivi quadro⁵⁰.

Tabella 1

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE SEC95
Redditi, retribuzioni e oneri sociali
1995 - 2001

Anno	Livello massa reddituale	Livello massa retributiva	Livello massa oneri sociali	Livello unità di lavoro	Livello redditi unitari	Livello retribuzioni unitarie	Livello oneri sociali unitari	Variazione massa reddituale	Variazione massa retributiva	Variazione massa oneri sociali	Variazione unità di lavoro	Variazione redditi unitari	Variazione retribuzioni unitarie	Variazione oneri sociali unitari	Indice prezzi al consumo
1995	200.521	140.009	60.512	3.503	57.239	39.966	17.273								5,4
1996	218.559	149.476	69.083	3.471	62.968	43.065	19.903	9,0%	6,8%	14,2%	-0,9%	10,0%	7,8%	15,2%	3,9
1997	230.627	155.569	75.058	3.430	67.229	45.349	21.880	5,5%	4,1%	8,6%	-1,2%	6,8%	5,3%	9,9%	1,7
1998	221.607	155.546	66.061	3.398	65.211	45.772	19.439	-3,9%	0,0%	-12,0%	-0,9%	-3,0%	0,9%	-11,2%	1,3
1999	227.973	159.621	68.352	3.397	67.120	46.996	20.124	2,9%	2,6%	3,5%	-0,1%	2,9%	2,7%	3,5%	1,7
2000	237.793	167.071	70.772	3.421	69.514	48.840	20.674	4,3%	4,7%	3,5%	0,7%	3,6%	3,9%	2,7%	2,5
2001	249.834	175.967	73.867	3.423	72.978	51.401	21.577	5,1%	5,3%	4,4%	0,1%	5,0%	5,2%	4,4%	2,3

Nota:

le unità di lavoro considerate nel prospetto sono al netto dei militari di leva ed espressi in migliaia di unità;

i redditi da lavoro, retribuzioni ed oneri sociali sono espressi in miliardi di lire;

i valori pro-capite sono espressi in milioni di lire.

FONTE: ISTAT

la prima volta, quanto al personale statale, il "personale Ata" transitato, in virtù di norme degli anni precedenti, dagli enti locali al settore statale (comparto scuola).

⁵⁰ V. *retro*, par. 5.

Tabella 2

SPESE DEL BILANCIO DELLO STATO - SERIE STORICA 1997-2001
SPESE PER IL PERSONALE STATALE
 (milioni di lire, valori correnti)

PREVISIONI DEFINITIVE	COMPETENZA					RESIDUI (Let. F + C)	RESIDUI ANNI PRECEDENTI						CASSA		RIBILOGO									
	IMPEGNI LORDI						ECONOMIE (+) o MAGGIORI SPESE (-)	INIZIALI			PAGAMENTI	FINALI			ECONOMIE (+) o MAGGIORI SPESE (-)	AUTORIZZ. CASSA	PAGAMENTI	RESIDUI FINALI (comp. + anul prec.)			ECONOMIE (+) o MAGGIORI SPESE (-)			
	TOTALE	Residui stan- nuova form. (Let. F)	EFFETTIVI		Pagate			TOTALE	Let. F	Let. C		TOTALE	Let. F	Let. C				TOTALE	Let. F	Let. C		TOTALE	Let. F	Let. C
			Residui propri nuova form. (Let. C)	Pagate																				
a	b=c+d+e	c	d	e	f=a-b	g=c+d	h=i+l	i	j	m	n=o+p	o	p	q=h-(m+n)	r	s=e+m	t=u+v	u=c+o	v=d+p	z=f+q				

SPESE PER IL PERSONALE STATALE - dati assoluti

1997	122.751.297	113.323.449	508.795	1.683.362	111.131.292	9.427.847	2.192.137	8.736.593	1.378.826	7.357.767	5.655.814	699.644	4.048	695.566	2.381.165	130.888.776	116.787.106	2.891.771	512.842	2.378.929	11.809.012
1998	125.772.440	117.823.497	11.996	1.661.203	116.150.298	7.948.943	1.673.199	2.892.263	512.842	2.379.420	7.223.069	604.854	749	604.105	-4.935.600	126.971.201	123.373.307	2.278.053	12.745	2.265.308	3.013.342
1999	132.859.977	129.837.170	893.667	10.819.921	118.123.582	3.022.806	11.713.588	2.280.983	12.745	2.268.238	5.021.482	631.016	159	630.858	-3.371.515	130.698.894	123.145.065	12.344.604	893.836	11.450.779	-348.709
2000	137.454.345	128.795.972	1.441.726	3.852.927	123.501.319	8.658.373	5.294.653	5.184.013	963.050	4.220.963	8.216.050	1.301.658	2.207	1.299.451	-4.333.695	138.363.139	131.717.369	6.596.311	1.443.933	5.152.378	4.324.678
2001	138.183.465	140.117.460	1.039.037	3.383.200	135.695.223	-1.933.996	4.422.238	7.074.821	1.444.146	5.630.675	9.381.405	2.122.474	8.962	2.113.511	-4.429.058	140.824.362	145.076.628	6.544.711	1.048.000	5.496.712	-6.363.054

SPESE PER IL PERSONALE STATALE - variazioni percentuali su anno precedente

1997	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1998	2,46	3,97	-97,64	-1,32	4,52	-15,69	-23,67	-66,89	-62,81	-67,66	27,71	-13,54	-	-13,15	-307,28	-2,99	5,64	-21,22	-97,51	-4,78	-74,48
1999	5,64	10,20	7349,56	551,33	1,70	-61,97	600,07	-21,13	-97,51	-4,67	-30,48	4,33	-78,81	4,43	-31,69	2,94	-0,19	441,89	6913,28	405,48	-111,57
2000	3,46	-0,80	61,33	-64,39	4,55	186,43	-54,80	127,27	7456,44	86,09	61,62	106,28	1291,40	105,98	28,54	6,02	6,96	-46,57	61,55	-55,00	-1340,20
2001	0,51	8,79	-27,93	-12,19	9,87	-122,34	-16,48	36,47	49,96	31,40	14,18	63,06	306,09	62,65	2,20	1,63	10,14	0,78	-27,42	6,68	-247,13

N.B.: Per gli anni dal 1997 al 1999 sono stati considerati i dati della categoria 15 per intero; per il 2000 e il 2001, gli importi sono organizzati secondo la nuova classificazione (SEC'95) e, per presentare un dato omogeneo al passato, si è considerata la categoria 1 (al netto della voce "contributi sociali figurativi") cui sono state sommate la categoria 11 (IRAP) e la sottocategoria relativa alle missioni della categoria 11 (consuntivi intermedi).

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Capitolo VI

Attività contrattuale

- 1. Considerazioni generali e di sintesi in materia di investimenti e di realizzazione di opere pubbliche.** *1.1 Le linee emergenti dai documenti programmatici; 1.2 Il quadro normativo di riferimento: provvedimenti adottati e prospettive di un disegno in evoluzione.*
- 2. I dati complessivi di maggior rilievo.** *2.1 Impegni, pagamenti e residui nel rendiconto generale dello Stato: 2.1.1 Avvertenza metodologica; 2.1.2 Gli impegni; 2.1.3 I pagamenti e i residui; 2.2 Le spese per investimenti diretti delle amministrazioni pubbliche.*
- 3. Una innovazione di sistema: la centralizzazione degli acquisti di beni e servizi.**
- 4. Note sulle Autorità indipendenti. Tematiche di fondo in materia di concorrenza e di lavori pubblici:** *4.1 Le attività della Autorità garante della concorrenza e del mercato, della Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e dell'AIPA; 4.2 Profili di interesse generale in ordine all'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni.*
- 5. Le risultanze dell'attività di controllo della Corte dei conti.**

1. Considerazioni generali e di sintesi in materia di investimenti e di realizzazione di opere pubbliche.

Nell'anno 2001 e nel corso dei mesi trascorsi del 2002 è emersa chiaramente, con conseguenti ripercussioni sull'andamento dell'attività contrattuale dell'amministrazione, la centralità degli investimenti pubblici sul territorio.

In particolare, si è affermata l'importanza della rete infrastrutturale di trasporto con contestuale percezione di una fase riflessiva, peraltro ancora con contorni incerti, negli interventi relativi alle politiche ambientali ed alla riqualificazione urbana (soprattutto nelle aree delle città metropolitane).

Il Governo ha finora sottolineato, in termini generali, la necessità di uno sviluppo programmatico della spesa in conto capitale compatibile con gli obiettivi finanziari fissati.

Le risorse finanziarie individuate, che consentono un'espansione della spesa in conto capitale ad un tasso dell'ordine del 5% medio annuo nel triennio 2002-2004, vengono finalizzate alla realizzazione di grandi opere di unificazione del territorio. Il piano strategico di attuazione degli investimenti –posto in luce nel D.p.e.f. – si avvale di uno specifico strumento giuridico, “la legge obiettivo”, che attraverso la revisione del processo decisionale e autorizzativo delle grandi opere infrastrutturali, favorisce una maggiore rapidità nella realizzazione delle opere e prevede il coinvolgimento di risorse finanziarie pubbliche e private.

Due aspetti generali sembrano affiorare dalle misure adottate, nonché dalle prassi operative rinvenibili nelle più recenti esperienze: a) l'esigenza di qualificare in termini di efficienza le fasi della programmazione, della progettazione, dell'affidamento, della realizzazione e del collaudo delle opere pubbliche; b) la necessità di ricondurre ad unitarietà un processo decisionale eccessivamente ripartito.

A livello introduttivo, specifiche considerazioni scaturiscono dall'osservatorio della Corte sull'azione amministrativa e di spesa:

- l'identificazione della missione principale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nella promozione ed attuazione di interventi comunque finalizzati all'ammodernamento e potenziamento della rete dei trasporti;

- l'enfasi posta sugli investimenti nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;

- l'introduzione, nel sistema delle procedure che governano i lavori pubblici, di forme di deregulation;

- la contestuale affermazione da un lato del potere legislativo concorrente attribuito alle regioni dall'art. 117 della Costituzione nella nuova formulazione (“governo del territorio” e “grandi reti di trasporto”); dall'altro della individuazione delle opere pubbliche di carattere strategico nazionale attraverso la legge-obiettivo.

In conclusione, può porsi in luce un orientamento dell'azione del Governo a rilanciare l'efficacia degli interventi infrastrutturali; rimangono però aperti i problemi dell'impatto ambientale sul territorio e dell'adesione delle comunità locali coinvolte negli interventi stessi; quelli connessi alla complessità delle grandi opere pubbliche, concernenti gli aspetti procedurali, finanziari, di valutazione economica d'insieme, di incidenza sul tessuto sociale e di rispetto delle regole della concorrenza.

1.1 Le linee emergenti dai documenti programmatici in ordine agli investimenti pubblici.

Il documento di programmazione economico-finanziaria 2002-2006 pone in decisivo rilievo la realizzazione, in tempi rapidi, di opere pubbliche che agevolino l'unificazione del territorio in rapporto alla dinamica crescente del traffico europeo.

Il Governo privilegia lo strumento innovativo della prevista legge – obiettivo (legge 21 dicembre 2001 n. 443). Al riguardo sono da mettere in luce tre aspetti fondamentali che richiedono, come si vedrà, talune valutazioni:

1) Il Governo, anche attraverso un coordinamento tra gli organi dello Stato e le regioni interessate, intende utilizzare lo strumento innovativo della “legge-obiettivo” per colmare “l’attuale deficit politico e giuridico” esistente nel campo delle opere pubbliche e attirare i capitali privati nella forma del *project financing*;

2) nella logica di fondo, sottesa alla c.d legge obiettivo, la “legittimità politica e giuridica” di un’opera pubblica si identifica con l’obiettivo strategico della stessa, in modo tale da consentire la automatica disapplicazione di tutta una serie di “leggi-ostacolo” con la sola eccezione dei principi comunitari, costituzionali e del codice penale;

3) emerge l’intendimento di attuare la progettazione e la realizzazione delle grandi opere pubbliche nel pieno rispetto dell’ambiente, applicando – peraltro – procedure di valutazione dell’impatto ambientale (VIA) snellite e rinnovate.

In proposito, e con salvezza di adeguate valutazioni nell’arco temporale successivo alla applicazione dei provvedimenti che devono concretizzare la legge obiettivo, appare eccessivamente lata l’affermata “automatica disapplicazione di tutta una serie di leggi-ostacolo”; non sussistono – altresì – allo stato adeguati elementi di giudizio sulle ipotizzate procedure di valutazione da snellire e rinnovare (in ordine alla VIA).

Il D.p.e.f. comunque si sofferma espressamente sugli investimenti pubblici, specificando che “l’importo complessivo del programma di investimenti pubblici è pari a 100.000 miliardi di lire, distribuito nell’arco dell’intera legislatura a partire dal 2002; il finanziamento di questi progetti è per il 50% a carico del bilancio pubblico e per il restante 50% ottenuto con il metodo del *project financing*”.

La Corte peraltro osserva che la concreta possibilità di raggiungere l’obiettivo prefissato con riferimento al quinquennio 2002-2006 è da valutare considerando i dati disponibili sul ricorso alla finanza di progetto effettivamente registrati a far tempo dalla innovazione normativa in materia (novembre 1998)¹.

¹ In proposito sono da richiamare le seguenti osservazioni sviluppate nel dossier sul D.p.e.f. predisposto dal Servizio Studi e Servizio Bilancio dello Stato della Camera dei deputati:

In termini generali non possono disconoscersi le difficoltà che si frappongono alla rapida diffusione delle nuove procedure di project financing, che sono di varia natura; in primo luogo sussiste una incompletezza del quadro normativo delineato dagli art. 37-bis-37 nonies della legge n. 109 del 1994. Va poi segnalata l'insufficiente diffusione, fra le numerosissime stazioni appaltanti, di quelle risorse e competenze professionali necessarie per la promozione e la gestione di un'operazione di project financing, (è infatti altissimo il numero delle amministrazioni pubbliche potenzialmente "candidate" alla attivazione di operazioni di finanza di progetto).

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

Il D.p.e.f. dedica largo spazio – al fine di individuare una strategia complessiva in materia di investimenti pubblici - al ruolo, definito essenziale e determinante per lo sviluppo, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione²

Con specifico riferimento al sistema pubblico il D.p.e.f. pone come obiettivo la realizzazione di un sistema di informatizzazione della pubblica amministrazione per aumentarne l'efficienza, nell'ambito di una semplificazione e di un riesame delle procedure seguite. Oltre ai servizi tradizionali, saranno quindi progressivamente attivati – secondo l'intendimento del Governo - servizi on line ad alto valore aggiunto quali, ad esempio, ambienti virtuali per l'incontro e lo scambio delle informazioni sulla domanda e l'offerta di lavoro e per la assistenza sanitaria on line, servizi di consulenza previdenziale e fiscale e servizi culturali e di formazione on line. E' prevista, inoltre, la estensione dei modelli di e-procurement per l'acquisto di beni e servizi, nonché l'introduzione di soluzioni organizzative quali l'outsourcing.

a) l'attuazione del *project financing* è stata complessivamente modesta, nonché circoscritta solo ad alcuni settori di opere pubbliche e ad una fascia di valore non elevato;

b) in base a rilevazioni disponibili dal 1° gennaio 2000 al 30 aprile 2001 sono state bandite 18 gare, per un importo di 503,6 miliardi, e aggiudicate cinque concessioni, per 141,4 miliardi (con media contenuta a 28,3 miliardi). Dal varo della nuova normativa, i casi di procedure concluse ai sensi dell'art. 37 bis della legge n. 109 del 1994, sono sette, per un valore complessivo di 176,8 mld;

c) particolare problematicità sembra caratterizzare il project financing autostradale, dove si assommano problemi specifici (fra i quali: l'incognita economico finanziaria sulla redditività delle tratte nuove e le difficoltà di sottoporre a pedaggiamento autostrade locali).

² Al riguardo il D.p.e.f. si sofferma, dettagliatamente, sul ruolo delle tecnologie, affermando tra l'altro " che il ruolo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione è duplice. In modo diretto tali tecnologie promuovono l'innovazione, costruendo la branca tecnologica con il maggiore tasso di innovazione; in modo indiretto esse favoriscono la diffusione dell'innovazione, la promozione di migliori business practices (gestione e organizzazione delle attività economiche), nonché la generazione di esternalità positive".

Anche la relazione previsionale e programmatica³ si sofferma sulla evoluzione degli investimenti pubblici nel triennio 2002-2004, anticipando l'impostazione sottesa alla complessiva manovra finanziaria del 2002.

1.2 Il quadro normativo di riferimento: provvedimenti adottati e prospettive di un disegno in evoluzione.

1.2.1 Nella precedente relazione la Corte aveva segnalato che l'anno 2000, con l'emanazione di significativi regolamenti, aveva registrato la piena operatività della nuova disciplina generale sui lavori pubblici contenente una serie di novità, che - estendendosi dalla programmazione al collaudo - ricomprendevano sia l'adozione di nuovi istituti, con le opportune integrazioni di quelli esistenti, sia molteplici disposizioni applicative di carattere tecnico.

All'inizio del 2001 ci si è trovati di fronte ad un "corpus" normativo, di dimensioni imponenti, contraddistinto da rilevanti profili innovativi: a) un ampliamento dell'ambito dei soggetti obbligati al rispetto della legge; b) la presenza di una disciplina della programmazione, con l'introduzione del programma triennale obbligatorio e dell'elenco annuale dei lavori e del divieto di eseguire opere in essi non comprese; c) l'enunciazione di principi-guida del sistema di qualificazione delle imprese; d) la presenza di nuove modalità di realizzazione dei lavori pubblici tali da favorire l'afflusso di capitali privati al settore (project financing).

Il corpo normativo si è arricchito – altresì – con il nuovo sistema di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici (che ha sostituito l'Albo nazionale dei costruttori).

Sempre in sede di relazione sull'esercizio 2000, la Corte si era anche soffermata sulla notevolissima fase di normazione regolamentare⁴.

L'assetto regolamentare ha ancora registrato, ulteriori implementazioni: qui si menzionano soltanto – per la obiettiva rilevanza – il d.P.R. 20 agosto 2001 n. 384 (regolamento di semplificazione dei procedimenti di spese in economia) e il d.P.R. 4 aprile 2002, n. 101.

Con il d.P.R. n. 384 viene confermato un tradizionale principio informatore della materia: quindi il ricorso al sistema di effettuazione delle spese per l'acquisizione in economia di beni e servizi è ammesso in relazione all'oggetto ed ai limiti di importo di singole voci di spesa,

³ Presentata dal Ministro dell'Economia e delle Finanze il 27 settembre 2001.

⁴ Si erano – infatti – susseguiti, con serrato ritmo sequenziale, il d.P.R. 21 dicembre 1999 n. 554 (regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994 n. 109, e successive modifiche, pubblicato soltanto il 28 aprile 2000 nel supplemento ordinario alla Gazzetta ufficiale n. 38), il d.P.R. 25 gennaio 2000 n. 34 (regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 8 della citata legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni); il DM 19 aprile 2000 n. 145, con il quale è stato emanato il regolamento recante il capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici (ai sensi dell'art. 3, comma 5, della legge stessa 11 febbraio 1994 n. 109 e sue modifiche); il d.P.R. 30 agosto 2000, n. 412 (recante disposizioni integrative al d.P.R. n. 554 del 1999) ed, infine, il DM 2 dicembre 2000 n. 398 (regolamento recante le norme di procedura del giudizio arbitrale ai sensi dell'art. 32 della legge quadro).

previamente individuate con provvedimento da ciascuna amministrazione con riguardo alla proprie specifiche esigenze.

Il regolamento emanato con il d.P.R. 4 aprile 2002 n. 101 ha riguardato criteri e modalità per l'espletamento da parte delle amministrazioni pubbliche di procedure telematiche di acquisto per l'approvvigionamento di beni e servizi. Va qui segnalato che:

- il regolamento disciplina lo svolgimento di procedure telematiche che consentono alle amministrazioni di effettuare approvvigionamenti di beni e servizi attraverso sistemi automatizzati di scelta del contraente;

- le procedure telematiche di acquisto assicurano la parità di condizione dei partecipanti nel rispetto dei principi di trasparenza e di semplificazione delle procedure, nonché delle disposizioni, anche tecniche, di recepimento della normativa comunitaria sulle firme elettroniche e sulla documentazione amministrativa.

Nel contesto del disegno normativo esistente si situano, ora, innovazioni di rilevante portata, che stanno interessando anche i mesi dell'anno corrente.

In primo luogo occorre fare riferimento alla già ricordata legge 21 dicembre 2001 n. 443 (c.d. "legge obiettivo"), che dispiega decisiva rilevanza in materia di attività contrattuale in quanto conferisce delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici e di altri interventi per il rilancio delle attività produttive.

La legge obiettivo richiede, ai fini di ponderate valutazioni, la contestuale disamina dei decreti delegati⁵. Peraltro già si distingue una linea di notevole larghezza ed estensione dei principi e criteri direttivi; nè emergono adeguati elementi di giudizio in ordine al complesso delle risorse disponibili da finalizzare agli interventi, risorse comunque da correlare – in termini di compatibilità – al quadro complessivo dei dati di finanza pubblica attinenti alle spese in conto capitale. Quest'ultimo aspetto riveste speciale rilievo in quanto la stessa legge n. 443 del 2001 prescrive di individuare le infrastrutture pubbliche e private da realizzare "con indicazione degli stanziamenti necessari per la loro realizzazione".

Sulla legge obiettivo va poi segnalato che il CIPE – con assoluta tempestività – ha adottato in data 21 dicembre 2001 (e quindi ancor prima della pubblicazione della legge n. 433

⁵ Nella riunione del 3 maggio 2002 del Consiglio dei Ministri è stato approvato uno schema di decreto legislativo, che in attuazione della legge n. 443 del 2001, reca disposizioni per la realizzazione di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale; il provvedimento dovrebbe consentire l'attivazione di interventi per oltre 24.000 milioni di euro nel triennio 2002-2004. Lo schema è stato trasmesso alla Conferenza unificata Stato-Regioni e alle Commissioni parlamentari di merito per i prescritti pareri.

del 2001, avvenuta il 27 dicembre 2001) la deliberazione (n. 121 del 2001) di approvazione del programma delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi⁶.

In sede CIPE il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha sottolineato che il programma è stato elaborato sulla base di un'attenta verifica delle esigenze del Paese, sentendo – in collaborazione con il Ministro per gli affari regionali – le singole Regioni; ha poi precisato che gli interventi individuati sono da valutare in una logica complessiva di sistema, che – per quanto attiene, in particolare, agli investimenti per la mobilità – è coerente con il disegno di rete tracciato dalla normativa comunitaria e dal piano generale dei trasporti e della logistica (P.G.T.L.).

Premesso quanto precede in termini generali ed ordinamentali, il testo della legge n. 443 – ancora prima della operatività dei decreti legislativi di attuazione - consente di formulare alcune osservazioni preliminari.

Le lettere e) ed f) dell'art. 1, comma 2, della legge enunciano i seguenti principi direttivi, ai fini della successiva introduzione di nuove norme di rango primario:

a) affidamento, mediante gara ad evidenza pubblica nel rispetto delle direttive dell'Unione europea, della realizzazione delle infrastrutture strategiche ad un unico soggetto contraente generale o concessionario;

b) disciplina dell'affidamento a contraente generale (distinto dal concessionario di opere pubbliche per l'esclusione dalla gestione dell'opera eseguita) che è qualificato per specifici connotati di capacità organizzativa e tecnico-realizzativa, per l'assunzione dell'onere relativo all'anticipazione temporale del finanziamento necessario alla realizzazione dell'opera in tutto o in parte con mezzi finanziari privati, per la libertà di forme nella realizzazione dell'opera.

In proposito è da osservare che il sistema di possibile derivazione dai ricordati principi direttivi richiede un estremo rigore nella fase della progettazione preliminare e il mantenimento di una netta distinzione tra fasi di progettazione e di esecuzione.

⁶ Lo schema di programma approvato dal CIPE si articola nei seguenti sottosistemi:

Sistema valichi;

Corridoi longitudinali plurimodali (padano; Tirreno-Brennero; tirrenico-Nord Europa; adriatico; dorsale centrale);

Sistema Mo.se.;

Ponte sullo Stretto di Messina;

Corridoi trasversali dorsale appenninica;

Piastra logistica euromediterranea della Sardegna;

Sistemi portuali, interportuali e allacciamenti ferroviari e stradali con grandi sistemi aeroportuali;

Sistemi urbani;

Schemi idrici, concernenti interventi per l'emergenza nel Mezzogiorno continentale ed insulare;

Piano degli schemi irrigui;

Piano degli interventi nel comparto energetico;

Piano degli interventi nel comparto delle telecomunicazioni;

Sistema informativo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti mirato all'attuazione del programma.

Anche la lettera h) dell'art. 1 comma 2 della legge n. 443 è meritevole di specifica considerazione.

E' infatti prevista l'introduzione di specifiche deroghe alla vigente disciplina in materia di aggiudicazione di lavori pubblici e di realizzazione degli stessi (fermo il rispetto della normativa comunitaria) al fine di favorire il contenimento dei tempi e la massima flessibilità degli strumenti giuridici; in particolare viene anche previsto che in caso di ricorso ad un contraente generale lo stesso, ferma restando la sua responsabilità, possa liberamente affidare a terzi l'esecuzione delle proprie prestazioni con l'obbligo di rispettare, in ogni caso, la legislazione antimafia e quella relativa ai requisiti prescritti per gli appaltatori.

Deroghe definite specifiche ma – in ipotesi – suscettibili di lata estensione potrebbero, comunque, configurare “zone a rischio” nelle quali prendano vita “subaffidamenti a cascata”.

Assume inoltre un proprio rilievo la previsione (art. 1, comma 2, lettera b) della stessa legge n. 443), in caso di concessione di opera pubblica unita alla gestione della stessa (tenuto conto della sua redditività potenziale), della possibilità di corrispondere al concessionario, anche in corso d'opera e nel rispetto dei limiti determinati in sede di gara, un prezzo in aggiunta al diritto di sfruttamento economico dell'opera. Qui va posta in luce l'assenza di limiti prefissati ovvero la indicazione di utili parametri predefiniti.

Tre ulteriori osservazioni possono, da ultimo, formularsi sulla legge-obiettivo n. 443 del 2001.

La prima attiene alla lettera o) del secondo comma dell'art. 1, ove sono previste apposite procedure di collaudo delle opere entro termini perentori che consentono, ove richiesto da specifiche esigenze tecniche, il ricorso anche a strutture tecniche esterne di supporto alle commissioni di collaudo. Peraltro – a livello di tutela di principi generali – è da osservare che l'esternalizzazione nella fase delicata, ed essenziale, del collaudo appare rischiosa.

Quanto alla lettera b) del comma 6 della legge n. 443 (realizzazione di ristrutturazioni edilizie, in base a semplice denuncia di inizio attività comprensiva della demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma) si reputa opportuno segnalare la necessità di non dar luogo, in ogni caso, a forme di sanatoria di fatto.

Infine, il comma 17 dell'art. 1 della legge n. 443 introduce una interpretazione (“le terre e rocce da scavo, anche di gallerie non costituiscono rifiuti e sono perciò escluse dall'ambito di applicazioni del decreto legislativo n. 22 del 1997 anche quando contaminate, durante il ciclo produttivo da sostanze inquinanti derivanti dalle attività di escavazione, perforazione e costruzione”) che pone problemi dal punto di vista della tutela ambientale ; inoltre va anche

posto in evidenza che la eventuale cessione onerosa dei materiali dovrebbe essere considerata nel corrispettivo dell'appalto.

Le considerazioni sulla c.d. legge obiettivo non possono ignorare, conclusivamente, i ricorsi alla Corte costituzionale che la Provincia autonoma di Trento e la Regione Emilia Romagna⁷ hanno – di recente – presentato.

In tali ricorsi viene posto in luce, con specifico riguardo al programma di “infrastrutture pubbliche e private” e di “insediamenti produttivi e strategici e di preminente interesse nazionale”, di cui ai commi da 1 a 5 dell'articolo unico della legge n. 443, che la sua definizione rimane riservata esclusivamente al Governo (sia pure su proposta dei ministri competenti e sentite le regioni interessate, ovvero su proposta delle stesse regioni e sentiti i ministri competenti). E' dunque il Governo che valuta – secondo le ricorrenti - la portata “strategica” degli insediamenti ed il carattere di “preminente interesse nazionale” delle opere da includere nel programma; così come è ancora il Governo che attraverso i decreti legislativi è abilitato a definire il quadro normativo “finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti” di cui al comma 1, introducendo un “regime speciale” derogatorio della normativa in materia di lavori pubblici dettata con la legge 11 febbraio 1994 n. 109. E ciò – ad avviso delle ricorrenti - sulla base di principi e criteri direttivi che, oltre a stravolgere la disciplina generale, mantengono complessivamente marginale il ruolo delle regioni⁸

Altre diverse censure di illegittimità costituzionale vengono formulate, altresì, dalle regioni interessate. Qui sembra utile ricordare soltanto la prospettazione, in sede di ricorsi, di specifici profili di illegittimità delle discipline di cui all'art. 1, comma 2, lettera g) e lettera n), seconda frase, della legge n. 443 per violazione della normativa comunitaria, richiamando – espressamente – che il predetto comma 2, lett. g) prevede l'obbligo per il soggetto aggiudicatore di rispettare la normativa europea in tema di evidenza pubblica: tuttavia, solo “nel caso in cui l'opera sia realizzata prevalentemente con fondi pubblici”.

Tale limitazione è censurata nel ricorso come contraria al diritto comunitario: infatti non avrebbe riscontro nella direttiva 1993/1997 CEE, neppure nel caso di ricorso all'istituto della

⁷ In Gazzetta Ufficiale – 1^a serie speciale - n. 17 del 24 aprile 2002.

⁸ In sede di ricorso viene anche precisato che non solo nella fase della programmazione non è prevista alcuna forma di intesa con le regioni, ma anche nelle fasi successive ogni decisione risulta accentrata in sede statale (se si fa eccezione per l'intesa sulla localizzazione dell'opera per la partecipazione dei presidenti alle sedute del CIPE dedicate alla gestione dei progetti inseriti nel programma). Secondo i principi statuiti dalla legge n. 443 al comma 2, lett. c) dovrà essere infatti attribuito al CIPE in compito “di valutare le proposte dei promotori di approvare il progetto preliminare e definitivo, di vigilare sulla esecuzione dei progetti approvati, adottando i provvedimenti concessori ed autorizzatori necessari”.

concessione di lavori pubblici (art. 3 par. 1) o all'affidamento ad unico soggetto contraente generale⁹.

1.2.2 Il discorso sulla ampiezza e complessità del disegno normativo, sia in atto che in itinere, si sviluppa notevolmente con talune riflessioni sul “collegato” alla legge di bilancio 2002 (Atto Camera n. 2032, poi Atto Senato n. 1246: disegno di legge che introduce disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti).

Con questo provvedimento si introducono, in primo luogo, notevoli modifiche alla legge-quadro in materia di lavori pubblici¹⁰

Quanto alla sostanza delle proposte di modifica della legge quadro ci si sofferma, stante la non ancora definita fase parlamentare, soltanto su alcuni aspetti di maggior rilievo:

a) il superamento della durata trentennale delle concessioni; più esattamente: l'amministrazione aggiudicatrice, al fine di assicurare il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti del concessionario, potrà stabilire che la concessione abbia una durata anche superiore a trenta anni, tenendo conto del rendimento della concessione, della percentuale del prezzo assicurato dal concedente sull'importo totale dei lavori e dei rischi connessi alle modifiche delle condizioni di mercato;

b) la revisione del tetto del contributo pubblico che potrà superare il 50%;

⁹ In termini generali viene, anche, posto in evidenza nei ricorsi che in ogni caso il contratto è un appalto di lavori, cioè un contratto a titolo oneroso tra un imprenditore e un'amministrazione aggiudicatrice: quindi la partecipazione diretta al finanziamento dell'opera o il reperimento dei mezzi finanziari occorrenti da parte del contraente generale (comma 2, lett. f) non rileva ai fini dell'esenzione dal regime comunitario: ciò a maggiore ragione se i privati si limitano in realtà ad anticipare mezzi finanziari che peseranno poi sull'aggiudicatore pubblico.

Quanto all'art. 1, comma 2, lettera n) della legge n. 443, viene censurata – in particolare – la seconda frase, la quale prevede la restrizione, per tutti gli “interessi patrimoniali”, della tutela cautelare al “pagamento di una provvisoria”. Secondo quanto affermato nei ricorsi questa disposizione riduce, in contrasto con le disposizioni comunitarie della direttiva 89/665/CEE (c.d. direttiva ricorsi), le possibilità di tutela piena per i concorrenti che lamentino violazioni delle norme comunitarie in materia di appalti (poiché la direttiva “ricorsi” tollera una limitazione della tutela al risarcimento del danno, ma limitatamente alla fase successiva alla stipulazione di un contratto in seguito all'aggiudicazione dell'appalto – art. 12 paragrafo 6).

¹⁰ Nella relazione governativa al disegno di legge vengono sottolineati taluni aspetti generali sulla esigenza di modificare la legge-quadro:

1) la necessità di una razionalizzazione dell'intera normativa del settore comporta la attuazione di un pronto intervento di correzione della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, anche al fine della necessaria opera di armonizzazione dei contenuti di quest'ultima con la normativa introdotta dalla legge obiettivo;

2) la necessità affermata trova ulteriore ragione d'essere nell'esigenza di adeguamento della normativa in parola ai recenti mutamenti dell'assetto costituzionale in materia, determinatasi con la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione (articoli da 114 a 132);

3) la inevitabilità che si ponga inizio ad un progetto complessivo di riforma dell'assetto normativo che interessa le opere nazionali ovvero regionali e locali, residue alla legge obiettivo, improntato al rispetto dei nascenti nuovi equilibri in materia tra Stato e regioni.

c) il metodo di aggiudicazione alternativo al massimo ribasso, attraverso l'offerta economicamente più vantaggiosa, potrà essere utilizzato negli appalti sopra la soglia UE dei 5 milioni di euro, quando si ritiene che l'appaltatore possa migliorare il progetto;

d) la previsione di deroghe in situazioni di emergenza ambientale, nel senso che al fine di accelerare la realizzazione di infrastrutture di trasporto, viabilità e parcheggi - tese a migliorare la qualità dell'aria e dell'ambiente nelle città - l'approvazione dei progetti definitivi da parte del consiglio comunale costituisce variante urbanistica a tutti gli effetti.

Oltre alle innovazioni fin qui ricordate, ritiene la Corte che debba essere prestata speciale attenzione alla norma (art. 6 nel testo AC 2032 e art. 10 nel testo AS 1246) che detta disposizioni in materia di ferrovie.

La norma, nell'abrogare l'art. 131, comma 2, della legge n. 388 del 2000 (finanziaria per il 2001), intende stabilire che le concessioni rilasciate a Tav Spa da Ferrovie dello Stato Spa nel 1991 e 1992, ed i sottostanti rapporti instaurati da Tav Spa con i *general contractor* concernenti le opere di progettazione esecutiva e di costruzione delle linee e delle infrastrutture per il sistema alta velocità, proseguano senza soluzione di continuità.

In proposito la Corte richiama il "parere"¹¹ espresso dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287), che formula osservazioni in ordine agli effetti distorsivi della concorrenza che potrebbero derivare dalla norma in questione.

L'Autorità ha rilevato che la norma proposta dal Governo "non appare coerente con le direttive comunitarie dettate in materia di appalti pubblici, direttive attuate in Italia con il decreto legislativo n. 158 del 1995; infatti, la prospettata abrogazione dell'articolo 131, comma 2, della legge finanziaria 2001, comportando una reviviscenza dell'affidamento diretto delle opere la cui realizzazione non è ancora iniziata, eluderebbe l'obbligo di gara sancito dalla citata normativa". Si è – pertanto – osservato "che l'articolo 131, comma 2, della legge n. 388 del 2000 era stato introdotto proprio in ragione della inderogabile necessità di adeguamento alla vigente normativa europea e nazionale in materia di affidamento per la realizzazione di opere pubbliche".

L'Autorità in proposito ha sottolineato inoltre che la proposta abrogazione risulta incompatibile con i principi generali posti a tutela della concorrenza.

La stessa Autorità ha anche posto in luce di avere in più occasioni già segnalato che il ricorso al raffronto concorrenziale tra operatori rappresenta lo strumento più idoneo al fine di

¹¹ Parere n. AS 228 del 7 febbraio 2002, pubblicato nel Bollettino n. 5/2002 (relatore D'Alberti).