

individuare le imprese che siano in grado di realizzare le opere affidate in modo efficiente sia da un punto di vista produttivo che organizzativo; ciò garantisce, peraltro, la minimizzazione dei costi da sostenere per la realizzazione dell'opera. Questo ultimo aspetto – evidenziato dall'Autorità – riveste particolare rilevanza¹².

2. I dati complessivi di maggior rilievo.

2.1 Impegni, pagamenti e residui nel rendiconto generale dello Stato.

2.1.1 Avvertenza metodologica.

In sede precedente relazione era stata richiamata l'introduzione del sistema di classificazione di bilancio adottato in base alla legge n. 94 del 1997 e l'uniformazione dell'Italia ai criteri stabiliti dal sistema europeo dei conti economici SEC 95. Conseguentemente, per operare un raffronto tra i dati relativi all'anno 2000 e quelli degli anni precedenti, le ex categorie X e XI (relative – rispettivamente – ai beni ed opere immobiliari a carico dello Stato e a “beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato”) erano state convenzionalmente ricomprese nell'attuale cat. XXI (investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni), mentre la ex cat. IV (acquisto di beni e servizi) era stata identificata nell'attuale cat. II (consumi intermedi).

Si era data avvertenza, quindi, che le comparazioni effettuate dovevano essere considerate con la necessaria cautela.

In questa sede, ora, si prende atto dell'impegno dispiegato – in materia di “riclassificazione all'indietro” dei dati – dalla Ragioneria generale dello Stato; la Ragioneria ha infatti rideterminato, per quel che qui interessa, le risultanze degli anni 1998 e 1999 in conformità al SEC 95. La Corte ha potuto pertanto elaborare una serie storica di quadriennio, che consente di evidenziare taluni spunti significativi di valutazione. In ogni caso le comparazioni, stante la già ricordata “ricomprensione convenzionale” effettuata (delle ex categorie X e XI nella attuale XXI), rivestono sempre carattere indicativo; rimane invece contraddistinta da notevole attendibilità la identificazione effettuata della ex categoria IV (acquisto di beni e servizi) nella attuale categoria II del SEC 95 (consumi intermedi).

¹² L'Autorità ha anche osservato che “con particolare riguardo al settore delle infrastrutture ferroviarie, il meccanismo di gara fondato su criteri obiettivi, non discriminatori, proporzionati e trasparenti, sanciti dalla disciplina comunitaria e nazionale, risulta essere la procedura concorrenziale più idonea ad attuare gli obiettivi di efficienza e di qualità funzionali alla realizzazione delle opere relative all'alta velocità”.

2.1.2 Gli impegni.

Dai dati di consuntivo per il 2001 risulta (tab. A) che le risorse impegnate dallo Stato per *consumi intermedi* e per *investimenti fissi lordi e acquisto terreni* (rispettivamente cat. II e XXI) mediante procedure contrattuali sono ammontate complessivamente a 38.295 mld, di cui 11.197 mld (pari al 29,2 %) hanno riguardato le spese in conto capitale.

Dal confronto con i dati dei due esercizi precedenti (36.636 mld nel 1999, di cui 8.308 mld di spese in conto capitale - e 38.277 mld nel 2000, di cui 10.031 mld per spese sul titolo II) si evidenzia pertanto un leggerissimo aumento della spesa globale rispetto al 2000.

In particolare, le somme impegnate dalle amministrazioni dello Stato sulla competenza 2001 per *investimenti fissi lordi e acquisto terreni* (titolo II - cat. XXI) si sono attestate ad 11.197 mld, facendo registrare un aumento complessivo del 11,62% (che assume un suo proprio significato) rispetto al dato di 10.031 mld dell'esercizio precedente, che a sua volta aveva fatto segnare il notevole incremento di circa il 20,73% sull'anno 1999; in proposito sono - peraltro - da richiamare i limiti insiti nelle comparazioni effettuate.

2.1.3 I pagamenti e i residui.

Lo stesso fenomeno incrementativo attinente al titolo II si riscontra anche in termini di pagamenti sulla massa spendibile (cfr. tabelle B, C); infatti - nell'ambito della comparazione tra il 2001 e il 2000 - ad una diminuzione delle erogazioni per *consumi intermedi* (da 28.304 mld a 25.617 mld) pari ad un -9,4%, corrisponde un notevole incremento delle somme pagate nell'ambito delle spese per *investimenti fissi lordi ed acquisto di terreni* che salgono da 7.859 mld a 9.833 mld.

Al riguardo può quindi sottolinearsi una specificità di miglioramento nel comparto della spesa in conto capitale che qualifica positivamente il trend complessivo degli investimenti pubblici.

L'andamento dei pagamenti riflette quello riguardante il rapporto tra la categoria XXI e la massa spendibile. A fronte di un aumento di quest'ultima, che passa da 22.998 mld nel 1999 a 27.757 mld nel 2000 ed a 29.466 nel 2001, il rapporto percentuale delle somme pagate (9.833 mld) rispetto a quelle disponibili si attesta al 33,37% (sempre assumendo a base il modello di raffronto costruito).

I residui relativi alle spese di investimento agli investimenti diretti (tab. C) segnano, tra il 2001 ed il 2000, una qualche tendenza alla diminuzione (-2,2%) passando da 19.007 a 18.586 mld.

Per quanto riguarda le economie (tab. C) va sottolineato che gli importi relativi alle stesse, riferiti agli esercizi pregressi, evidenziano una consistenza per l'esercizio 1998 pari, complessivamente, a 698 mld, una diminuzione delle stesse nell'esercizio 1999 (567 mld), un notevole incremento a conclusione dell'esercizio 2000 (890 mld), mentre al termine del 2001 si registra un ulteriore aumento (1.117 mld), che quasi raddoppia l'originario dato del 1998.

Le specificazioni nell'ambito della parte corrente (tab. B) evidenziano nel 2000 pagamenti che ammontano a 28.304 mld (a fronte di 26.892 mld nel 1999) e nel 2001 a 25.617 mld, pari al 55,7% della massa spendibile (48.687 mld nel 2000 e 45.922 mld nell'esercizio 2001), con un rapporto da correlare al dato del 2000 (58,14%). Aumentano lievemente, infine, i corrispondenti residui, che al termine dell'esercizio di riferimento passano da 18.462 mld a 18.698 mld (+1,27%), mentre le economie passano da 1.919 a 1.651 mld (rivelando – entrambi i dati – un elemento di controtendenza rispetto al comparto del titolo II, che appare – peraltro – significativo per le sole economie).

Tabella A

SPESE CONTRATTUALI-IMPEGNI

(in miliardi di lire)

ANNO	SPESE FINALI (TITOLI I E II) - A	CAT. II CONSUMI INTERMEDI-C	CAT. XXI INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTO TERRENI -D	TOTALE PARZIALE C+D - E	% E SU A
1998	694.149	28.602	7.094	35.696	5,14
1999	737.141	28.328	8.308	36.636	4,97
2000	773.597	28.246	10.031	38.277	4,95
2001	820.715	27.098	11.197	38.295	4,67

Tabella B

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

(in miliardi di lire)

ANNO	MASSA SPENDIBILE (comp.+ res.)	PAGAMENTI (comp.+ res.)	RESIDUI	ECONOMIE
1998	46.047	25.516	18.513	2.018
1999	49.622	26.892	20.495	2.235
2000	48.687	28.304	18.462	1.919
2001	45.922	25.617	18.698	1.651

Tabella C

TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE - CAT. XXI (investimenti fissi lordi e acquisto di terreni)

(in miliardi di lire)

	MASSA SPENDIBILE (comp.+ res.)	PAGAMENTI (comp.+ res.)	RESIDUI	ECONOMIE
ANNO				
1998	21.076	6.304	14.073	698
1999	22.998	6.137	16.293	567
2000	27.757	7.859	19.007	890
2001	29.466	9.833	18.586	1.117

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria Generale dello Stato

2.2 Le spese per investimenti diretti delle amministrazioni pubbliche.

2.2.1 Alla fine del 2001, le spese per investimenti diretti da parte delle pubbliche amministrazioni hanno raggiunto 52.515 mld, con un decremento del 3,2% rispetto al 2000 (54.256 mld).

Nell'ambito di tali spese una parte molto rilevante (44.603 mld) è da riferire al sistema delle autonomie ed alle sue ulteriori articolazioni; in particolare le regioni registrano un incremento del 14,6% rispetto all'anno precedente, mentre le aziende sanitarie locali e le aziende ospedaliere denotano un decremento negli investimenti del 2,4%. Va ricordato, inoltre, l'andamento peculiare della dinamica della spesa dei Comuni e delle Province, che registra una variazione positiva rispetto al 2000, pari al 13% (con valori assoluti di 26.294 mld. nel 2000 e 29.712 mld nel 2001).

Le spese delle amministrazioni centrali (Stato, ANAS e altri enti dell'amministrazione centrale) hanno registrato complessivamente un incremento, pari al 14,9 %, strettamente connesso alla accelerazione dell'attività di spesa da parte dello Stato (+15,8%).

Per quel che concerne l'attività di investimento dello Stato, va sottolineato che la stessa, nel corso del 2000, ha fatto registrare un'accelerazione rispetto al precedente esercizio: i pagamenti per investimenti diretti realizzati dallo Stato, infatti, hanno raggiunto i 11.329 mld, con l'incremento – già segnalato - di circa il 15,8% rispetto al 2000.

2.2.2 Passando ad analizzare la spesa per investimenti diretti delle singole amministrazioni¹³ va fatto notare che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (ex Ministero dei Lavori pubblici ed ex Ministero dei Trasporti e Navigazione) ha effettuato pagamenti per investimenti diretti per un importo che si aggira intorno ai 2.168 mld, di cui 2017, pari al 21% della spesa complessiva per investimenti dello Stato, realizzati dall'ex Ministero dei Lavori Pubblici.

Una quota di oltre il 48% delle erogazioni totali, pari a 979 mld., ha riguardato investimenti nel settore dell'edilizia pubblica per la costruzione, sistemazione, manutenzione e completamento di edifici pubblici statali e la costruzione di porti da parte dello Stato; in tale ambito una quota di investimenti di circa il 28% (pari a 640 mld), è da riferire alle spese della gestione separata dei progetti speciali e gli interventi infrastrutturali nelle aree depresse.

L'ex Ministero dei Trasporti e della Navigazione – con la sua originaria struttura ordinamentale - ha effettuato spese per investimenti diretti per 162 mld. riferiti per oltre il 30% ad interventi per lo sviluppo del sistema informativo, la progettazione, costruzione e sviluppo di sistemi informativi automatizzati e relativi impianti, nonché l'adattamento dei locali.

2.2.3 Per quanto riguarda il Ministero per i Beni e le Attività Culturali le spese per investimenti diretti sono ammontate a circa 635. mld., oltre il 40% dei quali è stato utilizzato per gli interventi di recupero, salvaguardia, restauro, valorizzazione del patrimonio architettonico, archeologico, artistico e storico nazionale; ai lavori di ammodernamento e adeguamento strutturale, funzionale e di valorizzazione di locali adibiti a musei e gallerie; all'agibilità di monumenti medioevali e moderni, compreso il recupero di complessi antichi e gli scavi archeologici.

2.2.4 Per quanto concerne gli altri Ministeri è da rilevare che il Ministero della Difesa ha accentuato la propria capacità di spesa, realizzando investimenti per 3.065 mld, che rappresentano oltre il 31% della spesa complessiva dello Stato.

Circa il 90% dei pagamenti complessivi ha interessato l'ammodernamento degli apparati logistici relativi a tutti i settori della componente aerea, terrestre e navale delle Forze Armate e la ricerca scientifica inerente a scopi militari nel settore dell'assistenza al volo, della difesa aerea e dell'informatica applicata alla strategia militare.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha effettuato pagamenti per investimenti diretti per circa 1442 mld.

¹³ Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2001, presentata al Parlamento dal Ministro dell'Economia e delle Finanze il 24 maggio 2002.

Del totale l'ex Ministero delle Finanze ha realizzato investimenti per circa 1181 mld riferiti per oltre il 51% all'edilizia di servizio, per l'acquisto di terreni e costruzione di immobili da adibire anche a sedi degli Uffici Finanziari nonché per la ristrutturazione e l'arredamento degli edifici esistenti.

Per la rimanente parte, le spese hanno riguardato lo sviluppo dei servizi automatizzati del sistema informatico.

Il Ministero dell'Interno complessivamente ha effettuato pagamenti per circa 817 mld, correlati per oltre il 73% al potenziamento dei servizi e delle strutture, delle dotazioni e degli apparati strumentali della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri, del Corpo della Guardia di Finanza, dei Vigili de Fuoco e della Polizia Penitenziaria

Il Ministero per le Politiche Agricole e Forestali ha effettuato erogazioni per oltre 518 mld, a valere su specifiche leggi di settore e sulle risorse finanziarie disposte dalla legge n. 499 del 1999 per il quadriennio 1999-2002, destinate ad assicurare continuità pluriennale agli interventi pubblici nel settore. Al riguardo è possibile individuare una finalizzazione, per oltre l'80%, nel settore delle risorse forestali, montane ed idriche (in particolare le opere pubbliche infrastrutturali irrigue nelle aree depresse, gli invasi strettamente finalizzati all'agricoltura, le opere di rilevanza nazionale destinate a sistemazioni idraulico-forestali, le spese per interventi del Corpo Forestale dello Stato nella prevenzione e lotta contro gli incendi boschivi e le attività di protezione civile in dipendenza degli eventi sismici).

Il Ministero della Giustizia ha effettuato pagamenti per investimenti diretti per circa 356 mld., dei quali circa il 34% attengono ad interventi per la realizzazione dei progetti contenuti nel piano triennale per lo sviluppo del sistema informatico. Una quota di oltre il 26% è stata finalizzata ad interventi di natura immobiliare per l'acquisto e l'installazione di opere prefabbricate, l'acquisto e la ristrutturazione di immobili demaniali per usi giudiziari, l'adeguamento di strutture e gli interventi connessi al funzionamento della giustizia minorile e degli istituti penitenziari, degli uffici dell'amministrazione centrale, giudiziaria e penitenziaria. Della rimanente parte una quota ha riguardato l'ammodernamento dei servizi e l'innovazione tecnico-scientifica.

Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, cui è stata trasferita la competenza in materia di difesa del suolo precedentemente attribuita all'ex Ministero dei Lavori pubblici, ha effettuato investimenti per circa 503 mld., di cui 323, pari al 62% del totale, destinati al ripristino di opere pubbliche danneggiate dagli eventi alluvionali, alla realizzazione di iniziative per la difesa del suolo nelle aree depresse, nonché ad opere idrauliche ed interventi relativi al risparmio idrico ed al riuso delle acque reflue.

3. Una innovazione di sistema: la centralizzazione degli acquisti di beni e servizi.

3.1 L'anno 2000 ha continuato a registrare - sul piano operativo - una innovazione già introdotta all'inizio del 2000; tale innovazione - che è da qualificarsi "di sistema" - dispiega ripercussioni, di ordine generale, sul complessivo assetto organizzativo delle amministrazioni pubbliche (dapprima dello Stato e poi delle altre amministrazioni), anche in relazione all'intento di conseguire economie di scala nell'acquisto di beni e servizi:

In proposito, occorre ricordare che l'art. 26 della legge 23 dicembre 1999 n. 488 (legge finanziaria 2000) ha demandato al Ministero del tesoro (ora dell'Economia e delle Finanze) la competenza a stipulare convenzioni con le quali l'impresa prescelta si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione, e ai prezzi e condizioni previsti, ordinativi di fornitura deliberati dalle amministrazioni dello Stato¹⁴.

L'intento del legislatore, e cioè la già ricordata realizzazione di "risparmi reali", risulta convalidato - in modo assai significativo - dalla legge finanziaria per il 2001 (legge 23 dicembre 2000, n. 388), la quale ha enfatizzato la prospettiva dell'obiettivo già perseguito con l'art. 26 della legge n. 488 del 1999.

L'art. 59 della legge n. 388 del 2000, al fine di permettere l'acquisto di beni e servizi alle migliori condizioni di mercato anche da parte degli enti decentrati di spesa, ha infatti - in via ulteriore - attribuito al Ministero il compito di promuovere aggregazioni di enti, per elaborare strategie comuni di acquisto attraverso la standardizzazione degli ordini di acquisto per specie merceologiche e la eventuale stipula di convenzioni vevoli su parte del territorio nazionale, per le quali è possibile l'adesione, su base "volontaria" di tutti gli enti interessati. Vengono promosse - perciò - nelle debite forme (avvisi dei Ministri dell'interno, della salute e dell'istruzione, università e ricerca e indicazioni della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali) aggregazioni di province e comuni, appartenenti a regioni diverse, di aziende sanitarie e ospedaliere e - infine - di università (previa indicazione della Conferenza permanente dei rettori).

3.2 Nel quadro appena delineato si colloca la direttiva del 9 febbraio 2001, la quale riveste notevole importanza in materia di attività contrattuale; tale direttiva intende perseguire due obiettivi, definiti "strategici":

¹⁴ Il comma 3 dello stesso art. 26 ha stabilito - altresì - che le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato sono tenute ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni stipulate salvo quanto previsto dall'art. 27, comma 6, della medesima legge, il quale fa salvi, in materia, i contratti per acquisti e forniture di beni e servizi delle amministrazioni statali già stipulati.

a) il conseguimento effettivo dei risparmi di spesa in materia di acquisti di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, così come previsto nelle leggi finanziarie 2000 e 2001 (appunto con l'art. 26 della legge n. 488 del 1999 e con gli artt. 58-60 della legge n. 388 del 2000);

b) lo snellimento delle procedure di acquisto attraverso lo sviluppo del mercato telematico e la realizzazione di un catalogo informatico¹⁵.

In proposito la Corte rileva che il progetto portato avanti dalle disposizioni inscritte nelle due finanziarie 2000 e 2001 si rivela di ampia portata; in termini generali e di principio – e con riserva di monitorare in modo puntuale le effettive risultanze emergenti da un contesto molto vasto ed assai articolato – sembra di poter condividere ogni idonea iniziativa finalizzata alla razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi, anche attraverso accorpamento e snellimento delle procedure (nonché per mezzo di valutazioni complessive e sistematiche delle necessità emergenti, con conseguente superamento di non proficue parcellizzazioni).

In definitiva, la nuova organizzazione degli acquisti, in cui la CONSIP può essere definita come struttura organizzativa “di servizi”, è tesa alla creazione di un sistema diffuso e “accettato” di commercio elettronico per le pubbliche amministrazioni, per realizzare economie di scala, nel rispetto – peraltro – dell'autonomia e della responsabilità dei centri di decisione delle stesse pubbliche amministrazioni (per la definizione dei fabbisogni, dei tempi e dei contenuti specifici delle politiche di acquisizione).

3.3 Il progetto per la razionalizzazione della spesa per beni e servizi della pubblica amministrazione, elaborato dalla CONSIP S.p.A., si sviluppa, partendo dall'anno 2000, secondo un percorso che ne ha esteso l'ambito di intervento. Il progetto, focalizzato inizialmente sulla spesa comune delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, ha realizzato il sistema delle convenzioni quadro introdotto dalla legge finanziaria per l'anno 2000. Le esigenze di contenimento della spesa pubblica hanno indotto poi, come già rilevato, un'estensione dell'ambito progettuale alla spesa di altre pubbliche amministrazioni; specifiche azioni sono state così individuate per la spesa della sanità, degli enti locali e delle università secondo un percorso che prevede l'aggregazione della domanda e l'apertura di mercati locali.

¹⁵ Per il raggiungimento di tali obiettivi il competente dipartimento del Ministero dell'Economia e della Finanze, in specifica attuazione dell'art. 26 della legge finanziaria 2000 - che ha dato origine al “sistema” - si avvale della CONSIP S.p.a., alla quale con decreto ministeriale 24 febbraio 2000 è stato affidato il compito di stipulare le convenzioni generali per l'acquisto di beni e servizi comuni alle pubbliche amministrazioni, nonché di fornire il supporto tecnico per gli altri interventi negli altri settori di spesa (spese degli enti decentrati, affitti, energia elettrica, ecc.).

Il contenimento della spesa per acquisti di beni e servizi è, ovviamente, l'obiettivo principe del progetto, che punta essenzialmente alla riduzione dei costi unitari; a tal fine l'amministrazione ha già predeterminato obiettivi minimi di riduzione per il triennio 2001-2003, i quali si evincono dal prospetto seguente:

(valori in miliardi di lire)

Tipologia di spesa/anno	2001	2002	2003
Spesa comune	1.800	2.600	3.600
Spesa specifica	310	1.070	2.000
Spesa specifica degli enti locali	170	640	980
Spesa specifica delle università	60	160	160
Totale	2.340	4.470	6.740

(fonte: Ministero dell'Economia e Finanze – Consip S.p.A.)

Come già detto, i risultati raggiunti e le esigenze di finanza pubblica hanno, progressivamente, determinato l'estensione dell'ambito progettuale alla spesa comune del comparto pubblico.

L'ambito del programma riguardante la spesa comune si è così esteso da 2.800 milioni di euro delle amministrazioni dello Stato a 13.500 milioni di spesa di tutte le pubbliche amministrazioni. Inoltre, nuovi percorsi progettuali sono stati avviati per la razionalizzazione della spesa sanitaria relativa all'acquisto di beni e servizi (circa 11.500 milioni di euro), della spesa specifica degli enti locali (7.500 milioni) e delle università (700 milioni).

Una ipotesi per la quantificazione dei risparmi, peraltro non suffragata dai dati di consuntivo, prevede l'applicazione della riduzione dei costi unitari in convenzione alla spesa comune per categoria merceologica; in relazione a questa ipotesi le convenzioni attivate dall'avvio del programma hanno generato circa 1.800 milioni di euro di risparmi sulla spesa comune di tutta la Pubblica Amministrazione¹⁶

3.4 Si situa, conclusivamente, una sintetica notazione sul sistema di e-procurement.

Il progetto prevede l'introduzione di tecnologie e-procurement con l'obiettivo di fornire alla pubblica amministrazione strumenti semplici, efficienti ed efficaci per la gestione degli acquisti; è attivo da luglio 2000 il servizio per gli acquisti *on line* da cataloghi elettronici realizzato dalla CONSIP, che consente l'invio di ordinativi *on line* direttamente ai fornitori. E' stato definito – altresì – il disegno di nuovi strumenti dinamici per le negoziazioni con i fornitori rappresentati dalle aste *on line* e dal "market place", mentre è in attuazione la

¹⁶ Da giugno 2000 a maggio 2002 sono state stipulate 26 convenzioni, su 19 categorie merceologiche.

procedura per la realizzazione e gestione in outsourcing della piattaforma e-procurement per la pubblica amministrazione.

Per la diffusione degli strumenti e-procurement è peraltro necessario adeguare la normativa in materia di utilizzo di strumenti telematici ed elettronici per le procedure di selezione e negoziazione con i fornitori (con l'adozione di un apposito regolamento per disciplinare il nuovo sistema di acquisti configurato dallo stesso progetto e-procurement).

E' già operativo un sistema di "datawarehousing" per il monitoraggio della spesa per categoria merceologica: tale sistema supporta analisi complessive sulla spesa della pubblica amministrazione, appunto per categoria, dando luogo così ad un monitoraggio dei consumi per l'orientamento delle strategie d'acquisto. Il sistema consente anche, a richiesta, di elaborare analisi per singole amministrazioni a supporto del controllo della domanda e della spesa.

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.

Tre sono le autorità che a diverso titolo dispiegano specifica rilevanza nell'ambito dell'attività contrattuale svolta dalle amministrazioni pubbliche: l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e l'Autorità per la informatica nella pubblica amministrazione (AIPA). Quest'ultima viene qui considerata per esigenze di completezza sistematica; ampie considerazioni sulla sua attività sono state ricomprese nel referto speciale al Parlamento sulla informatica pubblica (art. 14, comma 4, del d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39), già deliberato dalle Sezioni riunite della Corte in data 31 gennaio 2002.

Sulle predette autorità, ritiene la Corte di dover osservare che le esperienze degli ultimi anni hanno posto in luce quanto segue:

- a) identificazione di un'area, al di fuori del circuito istituzionale Parlamento-Governo, affidata ad organismi qualificati in termini di neutralità e garanzia;
- b) necessità di adottare adeguate regole di confine tra le competenze delle diverse autorità.

In termini generali e di principio, può rilevarsi – altresì – che le esperienze in atto indubbiamente segnano l'ordinamento e si riflettono sul sistema dei pubblici poteri. La riflessione, che si sta da tempo profilando nel contesto politico-istituzionale, dovrebbe comunque pervenire ad una distinzione netta tra autorità con funzioni di "garanzia" della

collettività, autorità con essenziale funzione di regolazione e “normazione tecnica” (spesso unita a funzioni paragiurisdizionali o – quanto meno – sanzionatorie) ed ancora, organismi con funzioni prevalentemente amministrative preposti a settori diversi (talora anche con finalità di vigilanza, coordinamento ed indirizzo generale).

In ordine a questi ultimi organismi la Corte afferma l’opportunità di evitare duplicazioni di competenze ministeriali, operando una accurata individuazione di atipie non necessarie per una incisiva riforma del sistema amministrativo.

4.1.1 In ordine all’Autorità garante della concorrenza e del mercato, la Corte deve porre in luce la centralità della sua azione fondamentalmente rivolta ai comportamenti delle imprese e connotata – altresì – da cospicua attività referente al Parlamento.

Nel contempo – e al fine di instaurare sinergici interventi di interesse generale – va sottolineata l’importanza di una significativa esplicazione del controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato della Corte per valutare sempre più il profilo delle violazioni della disciplina della concorrenza con essenziale riferimento alla normativa comunitaria; tale valutazione, finalizzata – soprattutto – all’esame dei regolamenti, degli atti concessori e dei programmi settoriali, può configurare un terreno di straordinario rilievo per l’esercizio del controllo affidato alla Corte (nella sua attuale disciplina dell’art. 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994).

La relazione dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato relativa all’anno decorso (presentata in Parlamento in data 22 maggio 2002) fornisce elementi di grande importanza, qualificati da valutazioni di sistema, che si riflettono sulla complessiva attività contrattuale degli operatori pubblici e privati.

4.1.1.1 Taluni aspetti generali prospettati nella relazione dell’Autorità per la concorrenza meritano specifica menzione nella presente sede di referto generale sull’attività contrattuale delle amministrazioni pubbliche:

1) l’Autorità ha rilevato che “ai miglioramenti in termini di efficienza economica è corrisposto non un calo ma una crescita di attenzione per i problemi della tutela e della promozione della concorrenza: si è ormai consolidata una rigorosa giurisprudenza antitrust

nazionale, che vede come protagonisti, in molti casi tra loro largamente concordi, l'autorità e il giudice amministrativo e che riprende i migliori principi della disciplina comunitaria"¹⁷.

2) Un suo proprio rilievo dispiega la modifica della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) che ha affidato alle Regioni e agli enti locali ampie funzioni normative e amministrative in materia economica e ha esplicitamente inserito la tutela della concorrenza, nel testo della nostra Costituzione, tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato. Anche a seguito della modifica costituzionale l'Autorità ha utilizzato – in prosieguo di tempo - un approccio diverso nell'esercizio dei propri poteri consultivi¹⁸

3) L'Autorità ha ritenuto di “fondamentale importanza” evitare i rischi di iper-regolazione connessi al “federalismo”, auspicando che, nell'esercizio delle funzioni legislative, regolamentari e amministrative, Stato, Regioni, Province e Comuni (ciascuno per quanto di competenza) procedano nel processo di liberalizzazione e di privatizzazione avviato, in modo che la concorrenza possa dispiegarsi in una visione effettivamente unitaria.

4.1.2 L'anno 2001 ha continuato a registrare la piena operatività dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, con un impegno crescente che ha comportato effetti positivi nel contesto, assai complesso ed articolato, delle opere pubbliche. In particolare i principi, finora enucleati, stanno costituendo un quadro di riferimento sempre più organico, utile per valutare le linee generali dell'attività contrattuale.

In materia di assetti operativi va ricordato che, conformemente all'autonomia riconosciuta dal legislatore, l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità, della segreteria tecnica, del Servizio ispettivo, dell'Osservatorio dei lavori pubblici, delle eventuali commissioni istituite al proprio interno, nonché le modalità di esercizio della vigilanza sul contenzioso arbitrale, sono disciplinati con regolamenti adottati dell'Autorità stessa.

E ancora da porre in luce, nell'ambito di considerazioni istituzionali, che l'Autorità provvede alla contestazione della violazione del dovere di informazione relativamente ai lavori pubblici, in corso o da iniziare, al conferimento di incarichi di progettazione, agli affidamenti dei lavori e del dovere di esatta dichiarazione e di dimostrazione circa il possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico organizzativa.

¹⁷ La stessa autorità ha inoltre osservato che si rafforzata l'attività di promozione della concorrenza, con interventi che riguardano le linee di fondo di una riforma della regolazione idonea a eliminare i vincoli persistenti al buon funzionamento del mercato e che si ispirano, in particolare, alle linee guida dell'OCSE.

¹⁸ Al riguardo l'autorità ha ricordato la recente segnalazione sulla riforma della regolazione e promozione della concorrenza che non si è limitata a fornire suggerimenti su particolari settori o mercati, ma contiene raccomandazioni per una revisione organica delle normative che incidono in materia economica e tende a offrire indicazioni affinché le nuove competenze attribuite alle regioni e agli enti locali siano esercitate in armonia con le ragioni della concorrenza, ora esplicitamente riconosciute dalla Costituzione.

In ordine, poi, alle attribuzioni dell'Autorità con riguardo alle società organismi di attestazione (SOA), è da ricordare la vigilanza di ordine generale sul sistema di qualificazione anche effettuando ispezioni o richiedendo qualsiasi documento (art. 14 del d.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34)¹⁹.

4.1.2.1 Sul piano concreto l'attività svolta dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici nel periodo di riferimento (anno 2001) è sfociata nell'adozione di n. 7 deliberazioni e di n. 25 determinazioni, atti di segnalazioni e atti di regolazione.

In termini generali va, in primo luogo, ricordata la elaborazione di tipologie di bandi di gara per l'affidamento di lavori pubblici (licitazione privata e pubblico incanto). Ed infatti uno dei compiti devoluti dal legislatore all'Autorità è costituito dalla formazione di archivi di settore e dalla formulazione di tipologie unitarie da mettere a disposizione delle amministrazioni interessate (art. 4, comma 16, lett. g) della legge n. 109 del 1994 e successive modificazioni).

In proposito va posto in luce che i documenti elaborati dall'Autorità (pubblicati nel supplemento ordinario n. 18 alla G.U. n. 23 del 28 gennaio 2002) hanno interessato le procedure del pubblico incanto e della licitazione privata che sono individuate dall'articolo 20 della legge n. 109 del 1994, e successive modificazioni, come ordinari sistemi di affidamento dei lavori pubblici. In particolare è da porre in evidenza che l'Autorità ha predisposto due modelli per ciascuna delle due procedure di affidamento: tale necessità è da ricondurre alla circostanza che gli appalti di importo pari o inferiore a euro 150.000, essendo fuori dal sistema unico di qualificazione, richiedono una diversa impostazione di parti essenziali del bando.

4.1.3 Come già ricordato, l'attività dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (A.I.P.A) è già stata oggetto di considerazioni, e conseguenti valutazioni, in sede di referto speciale contemplato dall'art. 14, comma 4, del d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39, adottato dalle Sezioni riunite nella Camera di Consiglio del 31 gennaio 2002 e trasmesso, tempestivamente, al Parlamento.

In questa sede ci si limita – perciò - a notazioni che possono avere un qualche riflesso nell'ambito dell'attività contrattuale.

¹⁹ L'autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, in particolare, controlla che le SOA:

- a) operino secondo le procedure, anche di controllo interno, presentate in sede di richiesta di autorizzazione ed approvate dall'autorità stessa;
- b) abbiano un comportamento che elimini qualsiasi possibilità di conflitti di interesse;
- c) rilascino le attestazioni nel pieno rispetto dei requisiti prescritti e in modo conforme ad dettato regolamentare.

Innanzitutto viene in risalto la predisposizione – da parte dell’AIPA – dei capitolati generali di appalto; in proposito va sottolineata la centralità del comma 2 dell’art. 12 del d.lgs. n. 39 del 1993, il quale – tra l’altro – menziona la previsione, nei capitolati stessi, di regole di grande importanza. Si richiamano al riguardo: le modalità di scelta del contraente secondo le disposizioni della normativa comunitaria; i criteri di individuazione delle singole componenti di costo e del costo complessivo; le ipotesi ed i limiti dell’affidamento, da parte dell’aggiudicatario, a terzi dell’esecuzione di prestazioni contrattuali.

E’ poi da rimarcare la notevole rilevanza dei pareri sulla fornitura di beni e servizi informatici: in proposito l’AIPA ha finora espresso pareri di congruità tecnica ed economica sugli schemi di contratto che eccedono una soglia fissata, redatti dalle amministrazioni centrali o dagli enti pubblici non economici di rilievo nazionale (parere obbligatorio ma non vincolante), ai quali le amministrazioni si sono uniformate in misura crescente.

Inoltre va posta in luce una opera di “moral suasion” dispiegata dall’AIPA. E’ stata infatti percepita – ancora nel 2001 – una effettiva persuasione svolta anche sulle amministrazioni territoriali non vincolate alla richiesta del parere, ma che hanno formulato proficui interPELLI per orientamenti tecnologici, valutazioni di congruità economica e problemi standard. In ogni caso è sussistente sicuramente, in modo forte, l’esigenza di cooperazione informativa e di integrazione dei servizi ai diversificati livelli di governo (con ossequio alle prerogative e competenze dei soggetti potenziati dalla riforma costituzionale).

Due considerazioni finali sull’AIPA la Corte ritiene, conclusivamente, di poter effettuare:

- la prima attiene, in una valutazione complessiva che supera ampiamente l’ultimo quinquennio, alla circostanza che l’AIPA si è fortemente impegnata nella crescita culturale delle amministrazioni puntando sulle tecniche di programmazione degli interventi: in proposito la redazione dei piani e la sede consultiva hanno rappresentato le leve per razionalizzare la gestione e lo sviluppo dei sistemi informativi automatizzati; così pure l’individuazione di standard tecnologici e la fissazione di regole tecniche hanno positivamente segnato l’evoluzione dell’informatica negli ultimi anni;

- la seconda considerazione attiene alle rimodulazioni ordinamentali adottate di recente dal Governo: nel settore informatico deve comunque essere configurata una sfera di attività da svolgere con carattere di autonomia e indipendenza, sia per la definizione di regole tecniche, linee-guida, standard tecnologici che per la funzione consultiva (di rilievo cruciale in questo specifico ambito).

4.2 Profili di interesse generale in ordine all'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni.

La Corte ritiene di poter enucleare taluni profili, che sono di interesse generale per l'attività contrattuale delle amministrazioni, operando sintetiche correlazioni a principi elaborati dalle autorità indipendenti.

4.2.1 Per i servizi pubblici locali, riformati dall'art. 35 della legge finanziaria 2002 (del 28 dicembre 2001, n. 448), è da porre in luce che la “nuova disciplina lascia una serie di problemi irrisolti: è debole in relazione alle normative di settore; non conferisce portata generale alla separazione fra gestione della rete ed erogazione del servizio, che è importante per favorire la competizione fra operatori; stabilisce la regola della gara per la gestione dei servizi industriali, prevedendo quella che si definisce la “concorrenza per il mercato”, cioè la competizione per individuare l'unica impresa che opererà, ma non interviene per favorire forme di “concorrenza nel mercato”, cioè di competizione fra diversi operatori”²⁰ (parere dell'Autorità garante per la concorrenza e il mercato).

4.2.2 In ordine alla individuazione dei soggetti professionali esterni da invitare alle procedure di selezione per la realizzazione delle iniziative di comunicazione istituzionale a carattere pubblicitario effettuate dalle amministrazioni dello Stato (nonché per la determinazione delle remunerazioni per i servizi prestati) sono emersi principi di notevole rilevanza: è stato affermato che “l'utilizzazione del fatturato quale criterio esclusivo per la dimostrazione della capacità economica e finanziaria risulta suscettibile di limitare la partecipazione alla gara di imprese che pure potrebbero presentare idonee attestazioni della propria solidità finanziaria, escludendo, ad esempio, operatori che si affacciano per la prima volta sul mercato”; è quindi da auspicare, conformemente alla disciplina nazionale e comunitaria, il ricorso anche ad altri criteri di selezione” (parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato pubblicato nel gennaio 2002).

4.2.3 In materia di riforma della regolazione e promozione della concorrenza la Corte ritiene utile, in questa sede, richiamare – attesa la sua generale valenza – una speciale considerazione formulata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato: “l'intervento pubblico volto a

²⁰ In buona sostanza – ad avviso dell'Autorità – le gare previste dalla nuova normativa si traducono in una privatizzazione, sia pure non definitiva, di monopoli pubblici, che è volta a favorire l'economicità e l'efficienza delle gestioni, ma certamente non apre i vari mercati al gioco concorrenziale.

conseguire un più efficiente funzionamento del mercato è giustificato quando i risultati dell'interazione concorrenziale sono carenti rispetto al raggiungimento di specifici obiettivi di interesse generale; al riguardo, la regolamentazione si giustifica quando i benefici che da essa possono derivare sono superiori ai costi che essa impone, compresi i connessi oneri amministrativi” (segnalazione del gennaio 2002 nell'esercizio dei poteri consultivi).

4.2.4 Tre principi di notevole rilevanza sono stati affermati in materia di progettazione di opere pubbliche con riferimento ai contenuti del progetto esecutivo:

1) La progettazione si distingue, come in molti Paesi dell'Unione europea, in tre livelli: preliminare, definitivo ed esecutivo; i tre livelli di progettazione devono tra loro necessariamente interagire secondo uno sviluppo di definizione e di approfondimento progressivo e senza soluzione di continuità.

2) Tutta l'attività di progettazione – che di per sé costituisce un vero e proprio procedimento amministrativo a forte valenza tecnica e contemporaneamente si pone, rispetto alla complessa procedura di realizzazione delle opere pubbliche, come sub-procedimento – deve necessariamente osservare un percorso predeterminato dal legislatore e ogni fase di approfondimento presuppone che sia esaurita la precedente in un contesto logico e temporale progressivamente ben cadenzato.

3) L'attività di progettazione dei lavori pubblici si articola in un sistema tripartito: il tutto in un quadro tendenzialmente rigido, in cui la discrezionalità dell'amministrazione è ben delimitata e le stesse scelte tecniche progettuali si collocano in ambiti precisati e si snodano all'interno di un percorso normativo che il legislatore ha ben definito (anche utilizzando lo strumento della delegificazione).

Nei sensi che precedono – e in base a quanto testualmente citato – l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (determinazione n. 4 del 31 gennaio 2001) ha sviluppato principi di grande rilievo nella materia che ne occupa.

4.2.5 Nel corso del 2001 sono emerse precisazioni intese ad eliminare remore per la operatività del sistema della finanza di progetto. Due appaiono rilevanti, tra le molte formulate:

1) in ordine all'intervento degli istituti di credito, deve essere auspicata una soluzione volta a contemperare le esigenze della pubblica amministrazione e del sistema bancario ponendo soprattutto l'accento sui compiti che spettano all'amministrazione. In ogni caso non è agevole ricondurre ad una mera attività di consulenza al promotore il compito delle banche, che forniscono attestazioni qualificate.